

REVUE
JURIDIQUE DE L'
Océan
INDIEN

André ORAISON, « Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion », *RJOI*, n° 19, 2014, p. 139-168.

Doctrines

DROIT DES OUTRE-MER

Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion

André ORAISON

*Professeur des Universités
(Enseignant en droit public à l'Université de La Réunion de 1967 à 2008)*

Résumé :

Dans les DOM de la Guyane et de la Martinique, une collectivité territoriale unique doit se substituer en 2015 à la région et au département afin de permettre à la nouvelle entité d'agir avec une plus grande visibilité. Ces exemples mériteraient d'être suivis à La Réunion dans la mesure où la coexistence de deux collectivités - la région et le département - sur la même aire géographique et concernant le même groupement humain est inutile et coûteuse. Elle l'est d'autant plus que ce DOM se caractérise par l'étroitesse de son assise territoriale et la faiblesse numérique de sa population. Une collectivité territoriale unique se substituant à la région et au département apparaît comme une réforme nécessaire et même prioritaire au lendemain des violences urbaines qui perturbent, depuis 2012, plusieurs communes de l'île. Certes, cette réforme institutionnelle n'a pas la prétention de régler tous les problèmes qui frappent La Réunion. Elle peut néanmoins contribuer à en résoudre un certain nombre. La réforme aurait ainsi pour effet de réduire les coûts de fonctionnement des services publics réunionnais et de permettre à la nouvelle entité territoriale d'agir avec plus d'efficacité à l'égard de la population locale - notamment en matière économique - sans remettre en cause les acquis sociaux découlant de la départementalisation et le principe de l'identité législative applicable dans les DOM. La réforme ne porterait pas davantage atteinte au statut européen de région ultrapériphérique (RUP) attribué à La Réunion et aux financements émanant des fonds structurels de Bruxelles. Une collectivité unique serait enfin l'outil le plus approprié pour renforcer l'influence politique de La Réunion auprès des instances nationales et son poids économique auprès des pays de l'océan Indien occidental. La fusion des deux collectivités qui coexistent depuis le vote de la loi du 31 décembre 1982 dans chacune des régions monodépartementales ultramarines est possible depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. De surcroît, elle a déjà été réalisée en Guyane et à la Martinique par la loi du 27 juillet 2011 en application de l'alinéa 7 de l'article 73 de la Constitution et, chaque fois, avec l'accord des populations locales, conformément à l'alinéa 2 de l'article 72-4 de la Constitution. Parce qu'elle est démocratique, cette réforme s'impose également à La Réunion. Mais pour être pleinement efficiente, elle implique la suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution qui empêche La Réunion de disposer d'un pouvoir législatif et réglementaire par habilitation, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement dans une série de domaines stratégiques comme l'emploi, les énergies renouvelables ou les transports.

Summary:

In order to enable French Guyana and Martinique to act with more visibility, a single territorial assembly will replace these territories' Department and Region by 2015. It shall be argued that the same shall be done in Reunion Island because the existence of two local authorities – the Region and the Department – is not only useless, but also costly; even more so on a small and lightly populated territory. Merging the Region and the Department into a single authority appears as a priority and a necessary reform after the urban riots that have been striking many of the island's cities since 2012. This reform could help fixing some of the island's problem. This reform would indeed reduce the operating costs of Reunion Island's public services and enable the new entity to better service the local population without questioning the social advantages deriving from departmentalization and the principle of legislative identity that is applicable in overseas territories. Merging the Department and the Region would hinder neither the island's status of European Outermost Region (OR) nor its ability to access Brussels' Structural Funds. Lastly, a single collectivity would be the appropriate tool to reinforce the political influence of La Reunion vis-à-vis national instances as well as its economic weight in the western Indian Ocean area. Departments and Regions, which have been coexisting since the law of 31 December 1982 was voted in each of the overseas monodepartmental territories, have been allowed to merge by the constitutional revision of 28 March 2003. This revision now enables for the merging of the two local authorities, which have been coexisting since the voting of the law of 31 December 1982 in each of the monodepartmental overseas regions. Guyane and Martinique merged their Department and Region through the law of 27 July 2011, by application of paragraph 7, article 73 of the Constitution and each time with the consent of the local populations, in accordance with paragraph 2, article 72-4 of the Constitution. For it is democratic, this reform needs to come into force in La Reunion. But for this to happen, paragraph 5, article 73 of the Constitution, which prevents Reunion from having legislative and regulatory power by habilitation of the Parliament or the Government in a series of strategic fields such as employment, renewable energies or transportation needs to be removed.

D'emblée, nous posons le postulat selon lequel une collectivité territoriale unique se substituant à la région et au département de La Réunion est une réforme statutaire nécessaire¹. Initiée par le sénateur Paul Vergès, Président d'honneur du Parti Communiste Réunionnais (PCR), cette réforme apparaît même prioritaire au lendemain des violences urbaines qui secouent périodiquement, depuis 2012, plusieurs grandes villes du premier département français de l'océan Indien et notamment son chef-lieu².

C'est une réalité : depuis plusieurs années, des clignotants rouges et de plus en plus nombreux sont allumés dans la région monodépartementale de La Réunion. En grande partie, ces clignotants peuvent expliquer – sans pour autant le justifier – le triste spectacle des émeutes qui ont notamment perturbé l'île en février 2012 et dont l'épicentre a été, une nouvelle fois, le quartier populaire du

¹ A. ORAISON, « Radioscopie d'une réforme institutionnelle urgente : la création d'une collectivité territoriale unique et efficiente à La Réunion », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 14 mars 2013, p. 22.

² ANONYME, « Contribution de Paul Vergès aux États généraux de la Démocratie territoriale. Pour une nouvelle assemblée élue à la proportionnelle intégrale avec le respect de la parité », *Témoignages*, vendredi 5 octobre 2012, p. 3.

Chaudron, à Saint-Denis³. De fait, les chiffres suivants peuvent donner le vertige, car ils sont tous très inquiétants.

Il faut d'abord noter un pourcentage deux fois plus important de chômeurs à La Réunion qu'en Métropole : ainsi, près de 170 000 Réunionnais sont inscrits à Pôle emploi en mars 2014 et cherchent désespérément du travail, soit environ 30 % de la population en âge de travailler et près de 60 % des jeunes de moins de 25 ans⁴. Plus de 42 % de la population vit aujourd'hui au-dessous du seuil de pauvreté, avec moins de 964 euros mensuels pour une personne seule. Il y a également une pénurie de 25 000 logements sociaux tandis que 120 000 personnes sont encore illettrées. Il faut aussi mentionner la faiblesse criarde des salaires du secteur privé à La Réunion, alors même que les fonctionnaires de l'État bénéficient d'une *surrémunération* de 53 % par rapport à leurs collègues métropolitains. Il y a enfin et surtout le coût de l'existence qui ne cesse de progresser : la vie est globalement 40 % plus chère ici que dans la France hexagonale. Les prix de certains produits de consommation courante vendus dans les grandes surfaces y sont même, en moyenne, 60 % plus élevés à La Réunion qu'en Métropole⁵.

Cependant, la dégradation progressive du pouvoir d'achat de la population locale ne s'explique pas seulement par la fiscalité et l'insularité. En dépit du vote de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 qui correspond – *en droit* – à la décolonisation de l'île, La Réunion demeure – *dans les faits* – une terre bardée d'oligopoles commerciaux de plus en plus insupportables⁶, notamment dans le domaine de l'importation des produits pétroliers et des pièces détachées, achetées par les automobilistes, ainsi que dans le domaine ultra sensible de la grande distribution où les marges bénéficiaires sont, depuis longtemps et pour la plupart, considérées comme arbitraires et excessives.

Comme en Guadeloupe en 2009 et à Mayotte en 2011, des voix se sont élevées à La Réunion pour proposer des solutions concrètes afin de revaloriser le pouvoir d'achat des Réunionnais. Prises dans l'urgence, certaines d'entre elles – jugées pour la plupart insuffisantes, éphémères ou illusoire par l'opinion publique⁷ – sont entrées en vigueur, dès le 1^{er} mars 2012 : mentionnons

³ H. SCHULZ, « La Réunion en proie à des violences sur fond de mobilisation contre la “vie chère” », *Le Monde*, samedi 25 février 2012, p. 11 ; O. DANGUILLAUME, « Pauvreté, chômage : une île “hors norme” », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 27 août 2013, p. 2.

⁴ C. TABOU, « 169 760 Réunionnais cherchent un travail », *Témoignages*, jeudi 27 mars 2014, p. 1. Consulter également G. KEMPE, « Reportage. 60 % des jeunes ne trouvent pas de travail. Une génération décimée par le chômage », in *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 25 février 2012, p. 11

⁵ B. GURREY, « Dans un supermarché de La Réunion, l'obsession de la vie chère », *Le Monde*, jeudi 1^{er} mars 2012, p. 11 ; C. BOULLAND, « Comparatifs de prix Réunion-Métropole. 60 % d'écart en grandes surfaces », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 13 juillet 2012, p. 2.

⁶ A. ORAISON, « La Réunion est encore une terre coloniale bardée de monopoles », *l'express* (quotidien mauricien francophone), mercredi 29 février 2012, p. 7.

⁷ Y. MONT-ROUGE, « Lutter contre la vie chère : encore du bla-bla ? », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 30 août 2012, p. 3.

notamment le gel provisoire des prix de 60 articles de première nécessité dans les grandes surfaces ainsi que l'élargissement du tarif social de l'électricité pour les familles les plus modestes.

Plus ou moins radicales ou réalistes, d'autres solutions ont également été envisagées : prime de vie chère de 200 euros versée par l'État aux familles les plus démunies proposée par le PCR, alignement de l'allocation logement au niveau hexagonal, suppression progressive de la *surrémunération* accordée aux fonctionnaires en poste à La Réunion, réforme en profondeur de l'octroi de mer, création d'un impôt local de solidarité⁸, fermeture des établissements qui s'entendent pour porter atteinte à la libre concurrence ou encore – dans le cadre d'une politique de transparence – double affichage des prix en rayon par la publication du « *prix Métropole* » à côté du « *prix Réunion* »⁹. En raison de la gravité de la situation au plan économique et social, une loi contre la vie chère dans l'ensemble des collectivités territoriales françaises ultramarines a même été adoptée en urgence par le Parlement, dès le 20 novembre 2012¹⁰.

Pour surmonter la crise économique, sociale et culturelle qui angoisse chaque jour davantage les mères de familles créoles et désespère les jeunes (les premières victimes d'un chômage massif et pérenne), souvent obligés de vivre chez leurs parents après 25 ans et sans espoir de fonder une famille, faute d'emplois stables et de logements décents, aucune contribution ne saurait être aujourd'hui écartée. Plusieurs solutions sont notamment concevables au plan statutaire dans le cadre de la V^e République¹¹.

On peut ainsi mentionner celle de Didier Robert. Certes, le Président UMP du conseil régional de La Réunion ne remet pas en cause l'architecture institutionnelle existante. Mais s'il demeure favorable au maintien de la région et du département, il souhaite néanmoins des pouvoirs accrus pour ces deux collectivités territoriales. Voici son credo en 2013 : « *Le statu quo me convient, avec un conseil régional et un conseil général, mais ce qu'il faut revoir, c'est le niveau de compétences des uns et des autres* »¹².

Sa contribution apparaît alors en phase avec l'actualité au moment où le Gouvernement socialiste de Jean-Marc Ayrault envisage une redistribution des cartes en matière de décentralisation avec la création de grandes métropoles et un

⁸ J.-Y. ROCHOUX, « La crise sociale ouverte à La Réunion en 2012 : les propositions ? », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 1^{er} mars 2012, p. 29.

⁹ F. CELLIER, « Sénat. Crises sociales à La Réunion et à Mayotte. J.-P. Sueur propose d'afficher les prix de métropole », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 19 mars 2012, p. 15.

¹⁰ Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outremer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, *JORF*, 21 novembre 2012, p. 18329-18337.

¹¹ A. ORAISON, « L'urgence d'une réforme institutionnelle : scénarios catastrophes et scénarios acceptables », *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 15 février 2014, p. 21.

¹² S. F., « Réforme institutionnelle. Didier Robert veut plus de pouvoirs », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 29 janvier 2013, p. 3.

réaménagement des compétences dévolues aux conseils régionaux et aux conseils généraux dont l'existence n'est pas encore remise en cause¹³.

Mais dans son discours de politique générale du 7 avril 2014, le nouveau Gouvernement socialiste de Manuel Valls est allé beaucoup plus loin dans le sens des réformes structurelles. Afin d'élaguer le « *millefeuille administratif* » dans le cadre d'une indispensable réduction des dépenses publiques des collectivités territoriales et aussi par souci d'efficacité, il envisage désormais de réduire de moitié le nombre des régions métropolitaines d'ici 2017 et de supprimer les 101 départements français à l'horizon 2021¹⁴. Dans ce contexte évolutif, il apparaît évident qu'une réforme statutaire s'impose également à La Réunion pour résoudre, au moins en partie, le grave problème de l'emploi des jeunes¹⁵.

Comme celle de Paul Vergès (PCR), exposée au début de cette introduction, notre contribution est plus novatrice que celle de Didier Robert (UMP) même si elle demeure purement technique. Cette contribution ne constitue pas en effet une rupture par rapport à la loi de départementalisation du 19 mars 1946, mais son prolongement naturel depuis la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

La réforme statutaire proposée ne vise à instituer à La Réunion ni une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie (COM-DA)¹⁶ – à l'instar de la Polynésie française depuis 2004¹⁷ – soumise au principe de la spécialité législative et régie par l'article 74 de la Constitution ni, *a fortiori*, un régime de « *souveraineté partagée* » applicable depuis 1998 à la Nouvelle-Calédonie et à ses dépendances¹⁸. Par suite, notre contribution écarte la pratique fort contestable de la « *préférence régionale* » en matière d'emploi reconnue dans ces collectivités territoriales du Pacifique parce que contraire au logiciel égalitariste de la

¹³ À la veille de son départ, Jean-Marc Ayraut a également suggéré, « *la suppression des départements de la petite couronne* » – les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne – en Ile-de-France et le rattachement de leurs populations et de leurs territoires à la métropole du Grand Paris qui sera créée au 1^{er} janvier 2016, en vertu de la loi du 27 janvier 2014. B. JÉRÔME et É. NUNÈS, « Les difficultés juridiques et politiques des fusions entre collectivités locales », *Le Monde*, samedi 18 janvier 2014, p. 8. Consulter également l'article 12 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles », in *JORF*, 28 janvier 2014, p. 1568-1575.

¹⁴ É. NUNÈS, « Incertitudes sur les modalités du “big bang” territorial. Le projet prévoit la montée en puissance des régions et la fin des conseils départementaux », *Le Monde*, dimanche 13-lundi 14 avril 2014, p. 9.

¹⁵ Y. GUILLOUX, « Réforme territoriale. La Réunion entre en zone de turbulences institutionnelles », *Le Journal de l'île de la Réunion*, jeudi 10 avril 2014, p. 6.

¹⁶ F. SAUVAGEOT, « La nouvelle catégorie des collectivités d'outre-mer », *RJOI*, n° 3, 2002-2003, p. 119-139.

¹⁷ A. ORAISON, « Le nouveau statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française (Exégèse de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'une collectivité d'outre-mer conformément à l'article 74 de la Constitution) », *RFDA*, 2004, n° 3, p. 530-548.

¹⁸ J.-Y. FABERON, « La Nouvelle-Calédonie, “pays à souveraineté partagée” », *RDP*, 1998, n° 3, p. 645-648 ; V. GOESEL-LE BIHAN, « La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation », *AFDI*, 1998, p. 24-75.

départementalisation conçu à la Libération par des esprits généreux et clairvoyants comme Aimé Césaire aux Antilles et Raymond Vergès à La Réunion¹⁹.

La réforme la plus appropriée consiste concrètement à remplacer la région et le département de La Réunion par une collectivité territoriale unique et efficiente soumise, comme par le passé, au principe basique de l'identité législative applicable dans les départements d'outre-mer (DOM) et continuant, par suite, à être régie par l'article 73 de la Constitution, mais cumulant en droit toutes les compétences des DOM, institués en 1946, et des régions d'outre-mer (ROM), créées en 1982²⁰. La réforme proposée n'est donc absolument pas révolutionnaire et n'a pas, de toute façon, lieu de l'être dans la mesure où le grand soir institutionnel est une illusion. Mais elle n'est pas pour autant hypothétique puisqu'elle a déjà été enclenchée de manière simultanée et avec succès – dès 2010 – dans l'immense Guyane continentale et dans la petite Martinique insulaire.

Au sujet de la réforme statutaire ici suggérée, un double questionnement s'impose dans un ordre chronologique : pourquoi et comment ? Avant de présenter la procédure à suivre pour mettre en œuvre cette réorganisation administrative à La Réunion au plan juridique (II), nous devons insister, en premier lieu, sur son évidente nécessité (I).

I.- La nécessité d'un changement structurel à La Réunion

Le problème de la création d'une collectivité territoriale unique « *se substituant à un département et une région d'outre-mer* » n'est ni nouveau ni récent dans les DOM en général et à La Réunion en particulier. Il a surgi, il y a plus de trente ans, au lendemain de l'élection de François Mitterrand à la magistrature suprême, le 10 mai 1981.

Pour mettre en œuvre de manière efficace l'ambitieux programme de décentralisation du Président de la République qui prévoit la création de nouvelles collectivités territoriales de plein exercice avec les régions, une loi du 2 mars 1982, « *relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* », pose le principe d'une indispensable adaptation de la réforme régionale dans les DOM, afin de répondre à leur situation particulière. À cette fin, son article 1^{er}

¹⁹ A. ORAISON, « Le principe de la “préférence régionale” reconnu en Polynésie française par la loi organique du 27 février 2004 sur la base de l'article 74 de la Constitution (La consécration par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 d'un principe antirépublicain !) », *RRJDP*, 2006, n° 3, p. 1431-1437.

²⁰ A. ORAISON, « Réflexions sur l'article 72-3 de la Loi fondamentale de la V^{ème} République, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La disparition de la notion de territoire d'outre-mer (TOM), l'émergence de la notion de collectivité d'outre-mer (COM) et le déclin relatif de la notion de département d'outre-mer (DOM) », *RJOI*, n° 3, 2002-2003, p. 109-117.

décide ce qui suit : « *En ce qui concerne les départements d'outre-mer, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de lois adaptant certaines de ses dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées* » (alinéa 3)²¹.

Dans cette perspective, un projet de loi voté en dernière lecture par l'Assemblée nationale le 23 novembre 1982 et portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 aux DOM, avait posé, dans son article 2, un autre principe très clair : « *La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion recouvrent chacune deux collectivités territoriales distinctes, un département et une région, qui sont régies par le droit commun sous réserve des dispositions de la présente loi* ». Tout en maintenant le département, la loi créait la région dans chaque DOM dont le territoire aurait ainsi servi d'assise à deux collectivités territoriales.

Mais pour tenir compte de leurs spécificités, son article 3 apportait une judicieuse précision. La voici : « Les affaires de ces collectivités sont réglées par les délibérations d'une assemblée, dénommée conseil général et régional, qui exerce les compétences des conseils généraux et des conseils régionaux en siégeant tantôt comme organe du département, tantôt comme organe de la région. Le président du conseil général et régional est l'organe exécutif du département et de la région ».

Conforme aux engagements électoraux de François Mitterrand, ce projet de réorganisation administrative permettait, à coup sûr, d'éviter les incohérences susceptibles de naître de l'application pure et simple de la réforme institutionnelle réalisée par la loi du 2 mars 1982 dans les seules régions monodépartementales situées outre-mer²².

Cependant, le texte législatif qui instituait dans chaque DOM un organe exécutif unique et une seule assemblée délibérante n'est jamais entré en vigueur. À la suite de recours présentés par 105 députés et 109 sénateurs de l'opposition RPR et UDF ainsi que par le Président du Sénat, Alain Poher, il a été déclaré dans son ensemble « *non conforme* » à la Loi fondamentale du 4 octobre 1958 par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 2 décembre 1982. En un délai record, les Sages du Palais Montpensier n'ont pas fait de détail. Dans une formule lapidaire et péremptoire, ils ont en effet jugé que les dispositions de ce texte législatif « *vont au-delà des mesures d'adaptation que l'article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l'organisation des départements d'outre-mer* »²³.

²¹ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982, « relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », *JORF*, 3 mars 1982, p. 730-747.

²² A. ORAISON, Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer (Les avatars de la décentralisation dans les DOM), Saint-Denis, Service des publications de l'Université de La Réunion, 1985, 140 p.

²³ Décision n° 82-147 DC rendue le 2 décembre 1982 par le Conseil constitutionnel, *JORF*, 4 décembre 1982, p. 3666-3667.

Aussitôt connue la décision négative rendue par le Conseil constitutionnel, le Gouvernement socialiste de Pierre Mauroy a fait adopter la loi de décentralisation du 31 décembre 1982, « portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion » qui applique désormais à la lettre le droit commun dans les quatre DOM originaires en reconnaissant, dans chacun d'entre eux, l'existence de deux collectivités territoriales – la région et le département – dotées, chacune, d'un pouvoir exécutif et d'une assemblée délibérante élue au suffrage universel direct²⁴.

Mais la coexistence de deux collectivités territoriales compétentes pour régler les affaires de la même population et dans les mêmes limites territoriales a fait l'objet de vives contestations. Dans un contexte assurément propice à la rénovation des institutions ultramarines, nous approfondissons ici notre profession de foi exposée sous forme d'une « Tribune libre » dans *Témoignages*, dès le 27 mars 2012²⁵.

Avec le sénateur Paul Vergès qui s'est également exprimé sur ce sujet au Palais du Luxembourg le 4 octobre 2012²⁶, et malgré le refus, les réticences ou les réserves des autres formations politiques locales, le remplacement de la région et du département par une collectivité territoriale unique apparaît comme une réforme structurelle nécessaire et même prioritaire au lendemain des émeutes qui ont perturbé plusieurs grandes communes de l'île et récemment encore, en 2013, les villes du Port et de Saint-Louis²⁷.

Pour s'en convaincre, il importe de présenter les arguments qui militent en faveur d'un changement institutionnel souhaitable dans le premier département français de l'océan Indien (A) avant de recenser les divers avantages qui résulteraient de la création d'une collectivité territoriale unique à La Réunion (B).

A.- Le fondement de la fusion de la région et du département de La Réunion

Cette réorganisation administrative repose sur un constat plutôt navrant. Au cours des émeutes qui ont embrasé, dès février 2012, la plupart des communes de l'île, les deux principales collectivités territoriales de La Réunion et les responsables de leurs exécutifs respectifs - la région administrée par Didier Robert

²⁴ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982, « portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion », *JORF*, 1^{er} janvier 1983, p. 13-15.

²⁵ A. ORAISON, « Un changement statutaire urgent : le remplacement de la Région et du Département de La Réunion par une collectivité territoriale unique », *Témoignages*, mardi 27 mars 2012, p. 10. Consulter également A. ORAISON, « Réflexions au sujet d'une éventuelle création d'une collectivité territoriale unique à La Réunion compatible avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RRJDP*, 2012, n° 4, p. 2045-2057.

²⁶ S. F., « États généraux au Sénat. Vergès remet l'assemblée unique sur la table », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 5 octobre 2012, p. 18.

²⁷ L. ROBERT, « Interpellations en série après les violences urbaines à la Palissade », *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 18 avril 2013, p. 4.

(UMP) et le département géré par Nassimah Dindar (MoDem) - semblent avoir été dépassés par les événements alors même que les réponses à apporter à ce genre de crise impliquent leur participation immédiate et concertée avec l'État, à tous les niveaux : économique, social et culturel. Le problème est d'autant plus complexe que ces deux collectivités n'ont pas la même sensibilité politique. Les *desiderata* de la région et du département de La Réunion – des entités territoriales dont les dirigeants n'ont apparemment rien vu venir – deviennent alors inaudibles ou insaisissables auprès des diverses instances nationales compétentes : autorités gouvernementales et administrations centrales. C'était précisément le cas en février 2012. Dès lors, un diagnostic critique apparaît indispensable²⁸.

L'exigence d'une bonne administration des services publics dans l'intérêt bien compris des usagers s'oppose, *a priori*, à ce que deux personnes morales de droit public et plus exactement, en l'espèce, deux collectivités territoriales ultramarines distinctes et de plein exercice dotées, de surcroît, d'assemblées élues au suffrage universel direct, exercent des compétences à l'égard de la même communauté humaine et dans les mêmes limites territoriales. Cette critique négative n'est pas récente : elle avait déjà été formulée à Saint-Denis de La Réunion en 1985 à l'intention de l'ensemble des « *Domiens* »²⁹.

Avec la cohorte majoritaire des membres de la doctrine des publicistes les plus qualifiés, on peut même encore être plus sévère ou radical dans la condamnation de cette étrange et incohérente architecture institutionnelle mise en œuvre, dans la précipitation et sans état d'âme, par la loi de décentralisation du 31 décembre 1982 en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à La Réunion.

Sur un plan purement conceptuel, la juxtaposition ou coexistence de deux pouvoirs exécutifs et de deux assemblées délibérantes sur la même aire géographique et visant, en outre, le même groupement humain est une aberration statutaire. On doit la considérer comme un « *pur non-sens* » – sinon comme une erreur substantielle – dans la mesure où une telle coexistence comporte inévitablement et de manière quasi permanente des « *risques d'incertitude, de double emploi, de dilution des responsabilités et de conflits d'attributions* ». C'est le diagnostic avisé et sans appel qui avait été établi, dès 1983, par le professeur François Luchaire, un éminent spécialiste du droit public de l'outremer³⁰.

Dans les domaines les plus sensibles, la cohabitation de la région et du département risque ainsi d'être une « *pomme de discorde* » entre le conseil régional et le conseil général, tout en étant par ailleurs une source de gaspillage des deniers publics. Ces derniers doivent être utilisés avec prudence pour ne pas dire

²⁸ A. ORAISON, « Le fondement de la création d'une collectivité territoriale unique à La Réunion », *Témoignages*, lundi 18 mars 2013, p. 6 et TH. LAURET, « Jean-Yves Langenier, maire du Port : "La fin d'un type de société" », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 21 février 2013, p. 2.

²⁹ A. ORAISON, ouvrage préc., p. 17-37.

³⁰ F. LUCHAIRE, « La décentralisation dans les départements d'outre-mer », *AJDA*, 1983, p. 125, note 16.

avec parcimonie en période de crise majeure, comme c'est aujourd'hui le cas dans la France hexagonale – en panne de croissance et même dans une phase de récession – ainsi que dans ses collectivités territoriales ultramarines et notamment à La Réunion, une île caractérisée, de surcroît, par l'étroitesse de son assise territoriale (2 512 kilomètres carrés de terres émergées) et la faiblesse numérique de sa population (environ 850 000 habitants)³¹.

C'est dire que la cohabitation introduite par la loi de décentralisation du 31 décembre 1982, à titre de « *pis-aller* », est doublement pénalisante pour les « *Domiens* » en général et pour les Réunionnais en particulier. Dans la mesure où elle ne prend pas en considération leurs spécificités respectives, il faut la remettre en cause comme l'a déjà fait le sénateur Paul Vergès, dès le 4 octobre 2012. La réforme institutionnelle consistant à remplacer la région et le département de La Réunion par une seule entité administrative est d'autant plus indispensable qu'elle présente certains avantages (B).

B.- Les avantages de la fusion de la région et du département de La Réunion

Il ne faut pas croire au matin des magiciens. La réorganisation administrative suggérée n'est certainement pas la « *panacée économique et sociale* » : elle n'a pas vocation à résoudre tous les problèmes. Elle présente même un inconvénient qu'il convient ici de mettre en exergue. Cette réforme a pour résultat de réduire le faible réservoir de femmes et d'hommes politiques qui font défaut à La Réunion et dont cette île a pourtant un grand besoin, notamment après l'échec du projet original et inattendu de « *bidépartementalisation* » présenté par le PCR, au début de la décennie « 2000 »³².

Pour remédier à cette pénurie et rétablir en quelque sorte un juste équilibre, il faudrait alors engager un combat de longue haleine – un combat nécessaire pour l'épanouissement de la démocratie au niveau local même s'il est coûteux et complexe – contre la « *sous-administration communale* » qui est constatée et déplorée depuis longtemps dans le département français des Mascareignes³³. Faut-il à ce sujet rappeler, pour mémoire, qu'il n'y a à La Réunion que 24 communes pour régler le sort de 850 000 habitants³⁴, alors même qu'il en faudrait au moins le

³¹ ANONYME, « La population de La Réunion supérieure à la Guadeloupe et la Martinique ensemble. 837 900 habitants au 1^{er} janvier 2012 », *Témoignages*, vendredi 8 mars 2013, p. 3.

³² A. ORAISON, « À propos du projet de bidépartementalisation de La Réunion (Une réforme administrative salutaire) », *RJPIC*, 2000, n° 2, p. 191-206.

³³ A. ORAISON, « La sous-administration communale à La Réunion (Objectif : 40 collectivités de base) », *La Revue Administrative*, 1977, n° 3, p. 301-304 ; A. ORAISON, « Le réaménagement en profondeur de la carte communale à La Réunion (Une réforme administrative de longue haleine en faveur de l'épanouissement de la démocratie locale) », *RJPIC*, 2001, n° 2, p. 178-194.

³⁴ Un seul projet de découpage - celui de la commune de Saint-Louis - est actuellement à l'étude à La Réunion. Mais il est déjà bien avancé. Aussi devrait-il prochainement aboutir. ANONYME, « La Rivière. 25^e commune : un dossier qui avance », *Témoignages*, mercredi 27 mars 2013, p. 4 ; J. E., « Création de la 25^e commune. Claude Hoarau coupe court aux polémiques », *Le Journal de l'île de*

double pour rapprocher de manière satisfaisante les administrés de l'Administration dans une île montagneuse et particulièrement accidentée ?

La réforme institutionnelle sera par ailleurs difficile à mettre en œuvre, au moins à court terme, car elle se heurte à une très forte résistance dans la classe politique locale. Ainsi, le député (PS) Jean-Claude Fruteau se présente-t-il, dès le 5 octobre 2012, comme l'inflexible « *Gardien du Temple* » lorsqu'il déclare, sans ambages, qu'il est « *opposé à tout changement de statut pour La Réunion* ». De même, la Présidente (MoDem) du conseil général, Nassimah Dindar, lui emboîte allègrement le pas lorsqu'elle décrète, le même jour, qu'« *un changement de statut ne servira à rien* »³⁵.

Malgré l'inconvénient susmentionné et en dépit des critiques ou réserves que la réforme statutaire suscite déjà dans les médias, nous sommes convaincus, bien au contraire, qu'une réorganisation administrative s'impose à La Réunion dans la mesure où elle présente plusieurs aspects positifs.

Si l'on se réfère aux cas de la Guyane et de la Martinique qui viennent de se doter sans difficulté particulière d'une collectivité territoriale unique, un tel changement institutionnel est assez facile à réaliser. C'est dire qu'il pourrait rapidement être mis en œuvre à La Réunion. Voici déjà un des aspects encourageants de la réforme suggérée. Une fois réalisée, cette réforme serait par ailleurs bénéfique pour les Réunionnais³⁶.

Une collectivité territoriale unique se substituant à la région et au département de La Réunion permettrait déjà de réduire de manière significative les coûts de fonctionnement des services publics locaux (1). Elle permettrait également à la nouvelle collectivité territoriale d'agir avec *célérité* tout en augmentant sa *crédibilité* auprès du Gouvernement français et des États souverains de l'océan Indien occidental (2). Elle lui permettrait enfin d'accroître son *efficacité* au plan économique, social et culturel (3).

1/ Des économies substantielles pour la gestion des services publics locaux

Une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant toutes les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer ainsi que les responsabilités qui lui seraient dévolues par la loi, pour tenir compte des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de La Réunion, permettrait d'abord d'éviter un double emploi des fonds publics, un doublon tout à fait inadmissible à un moment où l'on constate une crise aiguë des finances

La Réunion, mardi 22 octobre 2013, p. 7. Consulter également ANONYME, « Une grande victoire. Création de la commune de La Rivière en 2014 », in *Témoignages*, mardi 26 novembre 2013, p. 4.

³⁵ Y. GUILLOUX, « Vergès n'en finit pas avec l'autonomie », *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 5 octobre 2012, p. 10.

³⁶ A. ORAISON, « Les avantages résultant de la création d'une collectivité territoriale unique à La Réunion », *Témoignages*, lundi 25 mars 2013, p. 4.

publiques au niveau national et, plus encore, au plan local³⁷. Parce qu'il est appelé à perdurer, le contexte présent exige, par conséquent, une rigueur toujours plus grande dans la gestion des deniers publics.

Notre religion est maintenant bien établie. La coexistence de deux entités publiques sur le même territoire et visant la même population est *inutile* et *coûteuse*. Autant dire que l'indispensable réduction des dépenses des collectivités territoriales de La Réunion passe par une réorganisation administrative qui est juridiquement possible et compatible avec le maintien de la qualité du service public³⁸. La réforme préconisée aurait ainsi le mérite de réaliser des économies sur les dépenses publiques locales qui sont toujours – faut-il le rappeler ? – à la seule charge des contribuables réunionnais. À cet égard, un constat s'impose : les Guyanais et les Martiniquais ont été les premiers « *Domiens* » à comprendre l'intérêt d'une restructuration en profondeur de leurs pays respectifs et à en tirer, dès 2010, les leçons qui s'imposaient.

Les dépenses publiques locales sont extrêmement variées. Elles concernent d'abord le paiement du traitement indexé des fonctionnaires titulaires et le salaire d'un personnel contractuel, souvent pléthorique pour des raisons électoralistes. Elles concernent aussi l'achat et l'entretien dispendieux de biens mobiliers et immobiliers, les attractives indemnités de présence versées aux élus locaux ainsi que les innombrables et souvent importantes subventions accordées, plus ou moins arbitrairement, à des associations parfois fantomatiques quand elles ne sont pas malveillantes³⁹.

Chiffrables en dizaines de millions d'euros, les économies dégagées par cette salutaire réorganisation administrative pourraient alors être utilisées par les responsables de la collectivité territoriale unique pour contribuer à assurer le développement économique, sanitaire et culturel de La Réunion ou pour augmenter les prestations sociales allouées aux familles les plus défavorisées. Voici une réalité incontournable : la situation explosive qui prévaut actuellement et durablement dans le département français des Mascareignes impose une solidarité toujours plus grande entre les Réunionnais.

³⁷ Y. GUILLOUX, « Budget : les collectivités prises entre l'enclume et les ciseaux », *Le Journal de l'île de La Réunion*, lundi 4 mars 2013, p. 5.

³⁸ F. SANSON, « Réduction des dépenses publiques et réorganisation administrative », *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 3 décembre 2012, p. 55.

³⁹ En ce domaine, des affaires très graves ont défrayé la chronique au cours de l'année 2013. Consulter à ce sujet V. PICHARD, « Des subventions allouées par le conseil général détournées », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 24 juillet 2013, p. 6 ; J. TALPIN, « Saint-Denis. Subventions détournées au conseil général : le collaborateur de cabinet reconnaît des malversations », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mercredi 11 décembre 2013, p. 4.

2/ Un accroissement sensible de la crédibilité politique de La Réunion

Comme c'est déjà le cas à Mayotte depuis 2011, puis en Guyane et à la Martinique à partir de 2015⁴⁰, une région monodépartementale administrée à La Réunion par un seul organe exécutif et une seule assemblée délibérante pourrait faire entendre sa voix beaucoup plus clairement et plus rapidement auprès du Gouvernement de la République et des administrations centrales, notamment en cas de nécessité ou d'urgence comme cela aurait dû être le cas, mais ne le fut pas, lors des graves émeutes urbaines qui ont secoué les principales communes réunionnaises, en 2012 et en 2013.

Une nouvelle fois, notre souhait de voir la réorganisation en profondeur des deux principales collectivités territoriales de La Réunion est conforté. Pour tendre vers un objectif qui doit animer la classe politique locale – toutes sensibilités confondues – notamment dans une période de crise économique et sociale qui ne cesse de prendre toujours plus d'ampleur, la réforme institutionnelle suggérée dans la présente étude s'impose à La Réunion comme une ardente obligation. Seule une collectivité territoriale unique aurait pour résultat de rendre beaucoup plus audibles et crédibles les légitimes aspirations de la population réunionnaise auprès des diverses instances nationales.

Mais La Réunion n'est pas seulement une région ultramarine monodépartementale qui doit maintenir des liens très étroits avec le Gouvernement de Paris. C'est aussi une région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, située à quelque 10 000 kilomètres de Bruxelles. C'est dire qu'il faut également tenir compte de sa localisation géographique. La création d'une collectivité territoriale unique se substituant à la région et au département de La Réunion serait de nature à faciliter la nécessaire intégration économique de cette petite entité insulaire dans son environnement indianocéanique immédiat qu'est la zone sud-ouest de l'océan Indien. La réforme envisagée devrait notamment permettre à la nouvelle collectivité territoriale unique d'agir avec plus de célérité et de crédibilité – dans le cadre d'une coopération régionale responsable, durable et solidaire – avec les États de la Commission de l'Océan Indien (COI) dont sont membres, outre la France qui y représente à ce jour les intérêts de la région et du département de La Réunion, les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles⁴¹.

Cette argumentation a déjà été prise en considération par la Guyane et la Martinique. Mais certaines collectivités territoriales métropolitaines frontalières y sont également sensibles. À cet égard, le cas de l'Alsace est significatif même s'il

⁴⁰ Voir *infra*.

⁴¹ A. ORAISON, « Coup d'œil sur la Commission de l'Océan Indien à l'occasion de son vingtième anniversaire (Radioscopie d'une organisation internationale francophone créée dans la zone sud-ouest de l'océan Indien par l'Accord de Victoria du 10 janvier 1984) », *RJPEF*, 2004, n° 1, p. 43-58 ; L. BIEDINGER, « Séminaire à l'Université de La Réunion sur les 30 ans de la Commission de l'Océan Indien. Vive l'Indianocéanie pour un développement durable ! », *Témoignages*, lundi 25 novembre 2013, p. 7.

s'est finalement traduit par un échec : la « *Collectivité territoriale d'Alsace* » devait logiquement se substituer à la région et aux deux départements alsaciens – le Bas-Rhin et le Haut-Rhin – avec un triple objectif : simplifier d'abord, par cette fusion, le kafkaïen et coûteux « *millefeuille administratif* », dénoncé par la Cour des comptes de Paris et la Commission européenne de Bruxelles, afin de réaliser des économies substantielles dans le fonctionnement des services publics locaux, rationaliser ensuite les prises de décision dans tous les domaines et renforcer enfin et surtout le poids économique de l'Alsace dans le cadre d'une compétition européenne de plus en plus vive avec les régions voisines du bassin rhénan et d'abord avec celles d'Allemagne et de Suisse.

Mais cet ambitieux projet, pourtant encouragé par le Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, ne sera pas concrétisé : les électeurs du Haut-Rhin se sont en effet prononcés contre cette réforme administrative structurelle par près de 56 % des suffrages exprimés, lors de la consultation populaire du 7 avril 2013⁴².

3/ Une efficacité accrue de La Réunion au plan économique, social et culturel

Contrairement à l'opinion de Jean-Claude Fruteau, député PS, qui affirme que l'essor économique et social de La Réunion « *que nous appelons tous de nos vœux ne pourra se faire dans une collectivité unique* »⁴³, nous sommes persuadés qu'une région monodépartementale gérée par un seul organe exécutif et une seule assemblée délibérante pourrait certainement contribuer à résoudre avec beaucoup plus d'efficacité qu'aujourd'hui les graves problèmes de La Réunion. Évoqués dans notre introduction, ces problèmes ont pour noms : chômage endémique, cherté de la vie, prestations sociales insuffisantes, oligopoles commerciaux ou déficit abyssal de logements sociaux.

Pour sa part, le PCR est convaincu que la création d'une collectivité territoriale unique se substituant à la région et au département de La Réunion, avec des compétences accrues, permettrait « *de mieux utiliser les possibilités offertes par la Constitution... en matière d'adaptation des lois et d'expérimentation* »⁴⁴. Reconnue par l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution à toutes les collectivités territoriales, cette possibilité de déroger à la loi et au règlement national « *à titre expérimental et pour un objet et une durée limités* » – « *sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit*

⁴² É. NUNÈS, « Les Alsaciens ont refusé le projet de collectivité unique », *Le Monde*, mardi 9 avril 2013, p. 11.

⁴³ Y. GUILLOUX, « Vergès n'en finit pas avec l'autonomie », *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 5 octobre 2012, p. 10.

⁴⁴ ANONYME, « La crise se manifeste aussi dans les institutions. Propositions du PCR pour la réforme des Collectivités et la gouvernance », *Témoignages*, samedi 27 et dimanche 28 octobre 2012, p. 3.

constitutionnellement garanti » – mériterait d'être concrétisée à La Réunion pour tenir compte des spécificités locales⁴⁵.

Le PCR ajoute qu'une telle réforme permettrait aux Réunionnais de rationaliser les compétences des services publics en augmentant, au besoin, les prérogatives fiscales qui ont pour but principal de tendre vers « *l'autonomie financière* » de La Réunion⁴⁶ et d'être « *responsables de l'emploi dans leur pays* »⁴⁷. Voilà d'autres arguments non négligeables en faveur de la réforme institutionnelle en période de crise et de rigueur.

La création d'une collectivité territoriale unique donnerait aux élus locaux les moyens d'agir avec une plus grande efficacité pour assurer le développement de La Réunion. Au plan juridique, l'action de la nouvelle personne morale de droit public prendrait appui sur l'article 73 rénové de la Constitution dont relèvent désormais, d'une part, des territoires qui demeurent au point de vue institutionnel des départements d'outre-mer et des régions d'outre-mer distincts (la Guadeloupe et La Réunion) et, d'autre part, les nouvelles collectivités territoriales uniques résultant de la fusion des départements d'outre-mer et des régions d'outre-mer (la Guyane, la Martinique et Mayotte).

Après avoir posé le principe cardinal et traditionnel selon lequel « *les lois et règlements sont applicables de plein droit* », donc sans mention spéciale, dans les départements et les régions d'outre-mer (DROM), l'alinéa 1^{er} de l'article 73 de la Charte fondamentale souligne que, dans les DROM, les lois et règlements « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* »⁴⁸. Dans un alinéa 2, mis à jour par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, dite loi « *de modernisation des institutions de la Ve République* », l'article 73 se révèle encore plus novateur puisqu'il apporte la

⁴⁵ A. ORAISON, « Le droit à l'expérimentation reconnu aux collectivités territoriales de la République et à leurs groupements (Réflexions générales sur l'article 72, alinéa quatrième, de la Constitution, modifié et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) », *RJOI*, n° 6, 2005-2006, p. 201-210.

⁴⁶ A. ORAISON, « Commentaires critiques des dispositions financières et fiscales introduites dans la Charte suprême de la V^{ème} République par l'article 7 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (Le renforcement ambigu du principe de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales, consacré par l'article additionnel 72-2 de la Constitution) », *RRJDP*, 2004, n° 2, p. 1327-1344.

⁴⁷ M. MARCHAL, « Une collectivité unique avec des compétences élargies », *Témoignages*, jeudi 24 janvier 2013, p. 3.

⁴⁸ Dans sa rédaction initiale qui remonte au 4 octobre 1958, l'article 73 de la Constitution était ainsi rédigé : « *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* ». Cependant, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État avaient pratiquement empêché l'exercice de ce pouvoir par une interprétation très restrictive des concepts d'« *adaptation* » et de « *situation particulière* ». Inspirée du droit communautaire et plus précisément de l'article 299 du Traité d'Amsterdam qui est relatif aux régions ultrapériphériques européennes (RUP), dont font partie les départements d'outre-mer, l'expression « *caractéristiques et contraintes particulières* » retenue dans l'alinéa 1^{er} de l'article 73 rénové de la Loi fondamentale - après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 - est beaucoup plus malléable. Par suite, l'application législative ou réglementaire de la nouvelle mouture de l'article 73 se heurte moins fréquemment à la censure du Conseil constitutionnel ou du Conseil d'État.

précision suivante : « *Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement* »⁴⁹.

Outre les possibilités d'adaptation et d'expérimentation qui leur sont reconnues, mais qui sont peu souvent mises en œuvre, les DROM sont également dotés, en principe, d'un pouvoir législatif et réglementaire par habilitation dans une série de matières en vertu de l'alinéa 3 de l'article 73. Voici le contenu de ce troisième alinéa dans sa version la plus récente, actualisée par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement* »⁵⁰.

Dès lors qu'elle permet aux DROM de décider eux-mêmes des règles applicables sur leurs territoires respectifs, après autorisation du Parlement ou du Gouvernement, cette disposition est assurément la plus innovante. Elle donnerait aux élus de La Réunion la possibilité d'agir avec célérité et efficacité, en fonction des circonstances, dans un certain nombre de matières à l'exception de celles que l'on considère traditionnellement comme « *régaliennes* » et qui sont énumérées dans un alinéa 4. Le troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution permettrait ainsi à la collectivité territoriale unique de La Réunion de prendre des mesures à la fois audacieuses et adaptées au contexte local dans une série de domaines hautement stratégiques comme ceux de la fiscalité locale, de l'éducation et de la culture, de l'emploi des jeunes, des transports publics, des énergies renouvelables ou encore en matière de protection de l'environnement terrestre et marin.

Bien qu'elle ne soit pas encore dotée d'une collectivité territoriale unique, la Guadeloupe dispose déjà – comme la Guyane et la Martinique – d'un pouvoir législatif et réglementaire par habilitation, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement, depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Cependant, c'est un constat : les responsables de ces collectivités territoriales françaises de la Caraïbe et de l'Amérique du Sud ont encore peu utilisé, à ce jour, les possibilités découlant de l'alinéa troisième de l'article 73 de la Constitution. La situation pourrait néanmoins évoluer. On peut d'ailleurs citer, dès à présent, des exemples à la fois récents et très importants.

Ainsi, la Guadeloupe a obtenu en 2011 des habilitations qu'elle met en œuvre avec succès « en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de

⁴⁹ Consulter la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

⁵⁰ *Ibid.*

réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables »⁵¹.

Pour sa part, l'article 37 de la loi du 15 novembre 2013, « *portant diverses dispositions relatives aux outre-mer* », a habilité, sur le fondement des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Charte fondamentale, le conseil régional de la Martinique « *à adapter et fixer des règles spécifiques à la Martinique en matière de transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes, dans les conditions prévues par la délibération n° 13-1229-1 du 28 juin 2013 du conseil régional de Martinique portant demande d'habilitation sur le transport, publiée au Journal officiel du 31 août 2013* »⁵².

Il convient toutefois de préciser, pour être complet sur ce sujet, que le pouvoir législatif et réglementaire par habilitation ne peut être exercé à La Réunion qu'après une révision ciblée de la Constitution. Dès lors, il importe de présenter la procédure à suivre pour aboutir à la création d'une collectivité territoriale unique à La Réunion et pour permettre surtout à la nouvelle collectivité publique d'agir avec les mêmes pouvoirs ou « *outils juridiques* » que ceux qui sont déjà reconnus, depuis 2003, à la Guadeloupe et aux deux collectivités territoriales uniques de la Guyane et de la Martinique (II).

II.- La procédure à suivre pour opérer le changement statutaire à La Réunion

Dès à présent, il convient de rassurer l'ensemble de la classe politique locale qui – à l'exception du PCR – semble aujourd'hui plutôt hostile ou très réservée à l'idée d'un changement institutionnel à La Réunion⁵³.

La réforme structurelle suggérée dans notre étude ne soulève en effet aucune difficulté au plan juridique puisqu'elle est prévue par la Charte

⁵¹ F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Donner aux élus réunionnais les moyens d'agir : supprimer le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution », *Témoignages*, jeudi 28 février 2013, p. 7.

⁵² Consulter le contenu particulièrement ambitieux de l'article 37 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013, « portant diverses dispositions relatives aux outre-mer », in *JORF*, 16 novembre 2013, p. 18632. Consulter également ANONYME, « Modernisation de la gouvernance. La collectivité unique sera autorité unique de transport en Martinique », in *Témoignages*, 16 octobre 2013, p. 8.

⁵³ ANONYME, « Contribution de Paul Vergès aux États généraux de la Démocratie territoriale », *Témoignages*, vendredi 5 octobre 2012, p. 3. Mais les autres responsables politiques réunionnais – qu'ils soient de droite, du centre ou de gauche – ont critiqué plus ou moins sévèrement la proposition du sénateur communiste. C'est notamment le cas de Didier Robert, Président (UMP) du conseil régional ; de Nassimah Dindar, Présidente (MoDem) du conseil général ; de Michel Fontaine, Président de l'UMP à La Réunion et de Jean-Claude Fruteau, député (PS) de La Réunion. Consulter à ce sujet Y. GUILLOUX, « Vergès n'en finit pas avec l'autonomie », *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 5 octobre 2012, p. 10.

fondamentale du 4 octobre 1958 depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, « *relative à l'organisation décentralisée de la République* ». C'est dire, en d'autres termes, que la réforme ici proposée n'a rien à voir avec la revendication de « *l'autonomie démocratique et populaire dans le cadre de la République française* » qui avait été formulée par le PCR au cours de la décennie « 70 »⁵⁴.

De surcroît, cette réforme statutaire est compatible avec la grande loi de décolonisation du 19 mars 1946 qui institue la départementalisation dans les quatre « *vieilles* » : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Ce réaménagement institutionnel ne remet donc en cause ni les avantages sociaux découlant de la départementalisation, ni le régime général de l'identité législative applicable à La Réunion depuis l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946 (article 73)⁵⁵.

Certes, la réorganisation administrative proposée est simple à mettre en œuvre dans les DOM en général (A). Il existe néanmoins une spécificité procédurale qui concerne uniquement La Réunion et qui découle directement de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Cette spécificité doit être prise en compte si l'on veut que le premier département français de l'océan Indien soit enfin doté comme le second – Mayotte depuis le jeudi 31 mars 2011⁵⁶ – d'une collectivité territoriale unique et efficiente (B).

A.- La procédure simplifiée pour la création d'une collectivité territoriale unique dans les DOM

Au plan procédural, une réforme statutaire simplifiée peut, dès aujourd'hui, être envisagée à La Réunion dès lors qu'elle est autorisée et même encouragée par la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Son article 73 rénové a en effet expressément prévu, dans son alinéa 7, « *la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou*

⁵⁴ A. ORAISON, « Quelques réflexions critiques sur le Parti Communiste Réunionnais », *APOI*, 1978, volume V, p. 107-134.

⁵⁵ Votée à l'unanimité par l'Assemblée nationale constituante au lendemain de la Libération, la loi du 19 mars 1946 déclare dans son article 1^{er} : « *Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français* ». Il convient toutefois de souligner que cette loi n'est pas – contrairement à une croyance trop souvent répandue – une loi d'assimilation dès lors que ses articles 2 et 3 ne remettent pas en cause le principe de la spécialité législative, hérité de la période coloniale. Consulter la loi n° 46-451 du 19 mars 1946, « *tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française* », in *JORF*, 20 mars 1946, p. 2294. En vérité, il faut attendre l'avènement de la IV^e République et la Constitution du 27 octobre 1946 pour que soit consacré le principe de l'identité législative dans les départements d'outre-mer. Son article 73 est ainsi rédigé : « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi* ».

⁵⁶ O. GOHIN, « La mise en œuvre de la départementalisation à Mayotte. Rapport de synthèse », *RJOI*, n° 13, 2011, p. 89-97.

l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités »⁵⁷. Dans cet alinéa 7, l'article 73 souligne que ces réformes institutionnelles, au demeurant alternatives, sont toujours démocratiques : elles ne peuvent en effet être mises en œuvre « *sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités* ».

L'alinéa 2 de l'article 72-4 de la Loi fondamentale précise que ce consentement est donné par la voie d'une consultation populaire directe, couramment appelé référendum local, à la suite d'une décision prise par le chef de l'État. En voici le contenu : « *Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif* ».

Mais le Gouvernement ne pourra, en principe, faire des propositions au Président de la République qu'après avoir obtenu le « *feu vert* » de la classe politique représentée dans les collectivités territoriales ultramarines intéressées par la réforme. Dans cette optique, une loi du 13 décembre 2000, « *d'orientation pour l'outremer* » (LOOM), avait, en quelque sorte, anticipé le souhait du Constituant de 2003. En application de son article 62, une structure nouvelle et appropriée a été créée dans les régions d'outre-mer comprenant un seul département : il s'agit du « *congrès des élus départementaux et régionaux composé des conseillers généraux et des conseillers régionaux* » et habilité pour délibérer sur « *toute proposition d'évolution institutionnelle* »⁵⁸.

Par la suite, cette institution a été mise à contribution dans les trois départements français d'Amérique : d'abord en Guyane dès le 29 juin 2001, puis à la Guadeloupe le 17 décembre 2001 et enfin à la Martinique le 4 mars 2002. Or, dans les trois cas, le congrès a statué dans le même sens : il s'est prononcé résolument pour le remplacement de la région et du département par une collectivité territoriale unique avec des compétences élargies⁵⁹.

Certes, la LOOM précise qu'elle n'est pas applicable à La Réunion au plan statutaire dans la mesure où les élus de cette collectivité territoriale se déclarent attachés « *à ce que l'organisation de leur île s'inscrive dans le droit commun* » (article 1^{er}). Par la suite, cette option conservatrice a été confirmée par la loi

⁵⁷ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, « relative à l'organisation décentralisée de la République », *JORF*, 29 mars 2003, p. 5569.

⁵⁸ Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000, « d'orientation pour l'outre-mer », *JORF*, 14 décembre 2000, p. 19773-19774.

⁵⁹ E. JOS, « Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : des statuts "sur mesure" destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux », *RFDA*, 2012, n° 1, p. 75.

constitutionnelle du 28 mars 2003. Ainsi, l'institution du congrès n'existe pas à La Réunion.

Rien n'empêche néanmoins le Gouvernement de demander, à titre informel, le « *feu vert* » de la majorité de la classe politique représentée dans les assemblées délibérantes de la région et du département⁶⁰. Mais en cas de refus des élus locaux de se prononcer sur la réforme institutionnelle ou en cas de contradiction entre le vote du conseil régional et celui du conseil général, le Président de la République ne pourrait-il pas prendre lui-même l'initiative de consulter les Réunionnais par la voie référendaire ? Pour le PCR, cette possibilité n'est pas à exclure⁶¹. Mais elle est rejetée par les notables favorables au *statu quo* et notamment par l'ancien sénateur socialiste de La Réunion : Albert Ramassamy⁶².

Voici néanmoins un point sur lequel il convient d'insister. La question de la réforme structurelle outre-mer est très libérale depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 en ce sens qu'elle ne saurait être imposée par le Pouvoir central. Dès lors, il semble préférable qu'une telle réforme ne soit pas initiée par le Président de la République, mais enclenchée par les seuls élus et responsables réunionnais avant d'être évidemment et systématiquement ratifiée par une consultation populaire. Des lois sont ensuite nécessaires pour ratifier la volonté des populations ultramarines concernées.

Rendue possible par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la réforme qui vise à remplacer à La Réunion la région et le département par une collectivité territoriale unique n'est donc pas *révolutionnaire*. Elle n'est pas davantage *hypothétique* puisqu'elle a déjà été engagée avec succès à Mayotte en 2009, dans un contexte toutefois spécifique dès lors que cette île n'avait pas à l'origine le statut de DOM, puis dans les DOM originaires de la Guyane et de la Martinique en 2010.

⁶⁰ Au plan pratique, cette autorisation pourrait être donnée spontanément par les élus de La Réunion. Elle pourrait résulter – hypothèse la plus conforme à l'esprit de la décentralisation – d'une double résolution adoptée à la majorité absolue des suffrages exprimés des membres présents et votants du conseil régional et du conseil général en faveur du remplacement de la région et du département de La Réunion par une collectivité territoriale unique ayant les mêmes compétences que celles de la Guyane et de la Martinique. Consulter à ce sujet A. ORAISON, « La procédure à suivre pour la création d'une collectivité territoriale unique et efficiente à La Réunion », in *Témoignages*, mardi 2 avril 2013, p. 3.

⁶¹ ANONYME, « Intervention de Paul Vergès au Sénat », *Témoignages*, jeudi 17 janvier 2003, p. 3 : « *C'est pourquoi, devant l'absence, à La Réunion, de dispositif organisant, par un congrès, l'expression des conseillers généraux et régionaux, il appartient au Gouvernement de prendre l'initiative aboutissant à la consultation de la population, sur les modalités et les objectifs de la réforme* ».

⁶² A. RAMASSAMY, « Les élus pris au piège tendu par Paul Vergès ! », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mercredi 6 février 2013, p. 2 : « *Est-il donc si difficile de signifier à Paul Vergès : 1. Que réclamer le droit de décider de la forme de nos institutions par un référendum, au lieu d'une simple consultation, nous fait entrer dans un système de souveraineté partagée, qui choque les départementalistes. 2. Que son assemblée unique n'est pas la nôtre* ».

La réforme statutaire a d'abord été réalisée à Mayotte par la voie référendaire conformément à l'alinéa 1^{er} de l'article 72-4 de la Constitution qui est seul applicable dans l'hypothèse de la transformation d'une collectivité d'outre-mer (COM) en département d'outre-mer (DOM) ou vice-versa⁶³. Faut-il rappeler que les Mahorais avaient le choix, le 29 mars 2009, entre le statut de COM octroyé par la loi organique du 21 février 2007⁶⁴ et le statut de DOM revendiqué avec obstination depuis le 2 novembre 1958 et qu'ils ont approuvé, à plus de 95 % des votants, la création d'une nouvelle collectivité territoriale⁶⁵ ? L'île de Mayotte est ainsi devenue la première région monodépartementale ultramarine administrée par un organe exécutif unique et une seule assemblée délibérante en vertu de la loi organique du 3 août 2009 dont l'article 63 insère dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) un article *LO 3446-I*, ainsi rédigé : « À compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de "Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer »⁶⁶. Le nouveau statut de Mayotte est désormais fixé par la loi du 7 décembre 2010⁶⁷.

⁶³ A. ORAISON, « La reconnaissance par l'article additionnel 72-4 de la Constitution d'un "droit à l'évolution statutaire" au profit des populations françaises d'outre-mer (Les perspectives d'avenir pour la "France d'au-delà des mers" après le vote de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) », in *La Décentralisation. Histoire, Bilans, Évolutions*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 329-352.

⁶⁴ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer », *JORF*, 22 février 2007, p. 3131-3132.

⁶⁵ M. DELBERGHE, « Les Mahorais approuvent largement la création du département de Mayotte », *Le Monde*, mardi 31 mars 2009, p. 11 ; H. BERINGER, « La nature juridique de la collectivité territoriale de Mayotte (Mayotte n'est pas un département/région d'outre-mer) », *RJOI*, n° 13, 2011, p. 99-105 et O. GOHIN, « Mayotte en droit constitutionnel français », *RJOI*, n° 17, 2013, p. 7-24.

⁶⁶ Article 63 de la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009, « relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte », *JORF*, 6 août 2009, p. 13110. La loi organique du 3 août 2009 a été complétée par la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010, « relative au Département de Mayotte ». Consulter *JORF*, 8 décembre 2010, p. 21458-21459.

⁶⁷ Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010, « relative au Département de Mayotte », *JORF*, 8 décembre 2010, p. 21459-21467. Par ricochet, Mayotte a perdu son statut traditionnel de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) au sens de l'article 198 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Conformément à une décision prise par le Conseil européen de Bruxelles le 11 juillet 2012 et ratifiée par le Parlement européen dans une résolution législative en date du 12 décembre 2013, « l'île hippocampe » a en effet officiellement, depuis le 1^{er} janvier 2014, le statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne au sens de l'article 349 du TFUE. Consulter à ce sujet A. LEBRUMAN, « Mayotte. L'île hippocampe devient une RUP », in *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 13 juillet 2012, p. 18. Pour être complet, il faut enfin rappeler qu'il existe un lourd contentieux franco-comorien au sujet de l'île de Mayotte depuis la proclamation unilatérale de l'indépendance des Comores, le 6 juillet 1975. Consulter également A. ORAISON, « Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte (La "nouvelle approche" du Président comorien Ikililou Dhoinine : le dialogue direct entre Comoriens et Mahorais. Une étape sur la voie d'une confédération bilatérale comoro-mahoraise ?) », in *RJOI*, n° 16, 2013, p. 153-176.

La voie tracée par les Mahorais a aussitôt été suivie en Guyane et à la Martinique. Certes, lors des consultations populaires organisées le 10 janvier 2010 conformément à l'article 72-4, alinéa 1^{er}, de la Constitution, les Guyanais et les Martiniquais ont refusé, dans un premier temps, d'abandonner le statut de DOM pour celui pourtant plus novateur de COM. Par peur probablement de perdre les divers acquis sociaux découlant de la départementalisation ainsi que le statut privilégié de région ultrapériphérique (RUP) au sens de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ils ont refusé de s'orienter sur la voie de l'autonomie interne régie par l'article 74 de la Constitution, respectivement par 70,22 % et 79,31 % des suffrages exprimés⁶⁸.

Mais les Guyanais et les Martiniquais se sont prononcés - par application des articles 72-4, alinéa 2, et 73, alinéa 7, de la Constitution - en faveur de la création d'une collectivité unique pour la gestion de leurs régions monodépartementales lors des consultations populaires de rattrapage organisées le 24 janvier 2010, respectivement par 57,48 % et 68,30 % des suffrages exprimés⁶⁹. Le statut des nouvelles collectivités uniques est désormais fixé par la loi organique du 27 juillet 2011, « *relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution* »⁷⁰, et la loi du 27 juillet 2011, « *relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique* ».

Les articles 2 et 3 de la deuxième loi insèrent dans le CGCT de nouveaux articles. Pour exemple, voici les textes relatifs à la collectivité territoriale unique de la Guyane : « *La Guyane constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* » (L. 7111-1). « *La collectivité territoriale de Guyane succède au département de la Guyane et à la région de Guyane dans tous leurs droits et obligations* » (L. 7111-2). Une rédaction, en tous points similaire, concerne la collectivité territoriale unique de la Martinique aux articles L. 7211-1 et L. 7211-2 du CGCT⁷¹.

Si l'île de Mayotte est déjà dotée d'une collectivité territoriale unique depuis le jeudi 31 mars 2011 pour exercer l'ensemble des compétences et responsabilités normalement dévolues à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer, la Guyane et la Martinique bénéficieront effectivement, à leur tour, d'une

⁶⁸ M. DELBERGHE, H. BRIVAL et L. MAROT, « Martinique et Guyane refusent une autonomie accrue », *Le Monde*, mardi 12 janvier 2010, p. 12.

⁶⁹ M. DELBERGHE, H. BRIVAL et L. MAROT, « Martiniquais et Guyanais approuvent le passage à une collectivité unique », *Le Monde*, mardi 26 janvier 2010, p. 11.

⁷⁰ Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011, « relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution », *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12818-12821.

⁷¹ Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, « relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique », *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12821-12853 et notamment p. 12822 (pour la Guyane) et 12 833 (pour la Martinique).

collectivité territoriale unique lors du renouvellement des conseils régionaux et des conseils généraux normalement programmé en mars 2014, conformément à l'article 21 de la loi du 27 juillet 2011 « *relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique* », mais finalement reporté pour des raisons pratiques en mars 2015⁷².

B.- La procédure complémentaire nécessaire pour l'institution d'une collectivité territoriale unique et efficiente à La Réunion

La Guyane, la Martinique et Mayotte sont ainsi dotées d'une collectivité territoriale unique. Afin d'agir avec plus d'efficacité, la Guadeloupe et La Réunion devraient logiquement s'engager sur la même voie en application de l'article 73 de la Constitution qui fixe le nouveau statut des départements et des régions d'outre-mer (DROM)⁷³.

C'est notamment le point de vue exprimé au Palais du Luxembourg le 4 octobre 2012 par Paul Vergès, à l'occasion des États généraux de la Démocratie territoriale. Après avoir dûment constaté que La Réunion est une région monodépartementale depuis l'adoption de la loi de décentralisation du 31 décembre 1982 avec tous les effets négatifs qu'un tel statut comporte, le sénateur communiste déclare que, dans l'intérêt bien compris de La Réunion, « *il nous faut donc faire comme en Martinique et en Guyane, qui ont opté pour une collectivité territoriale unique* »⁷⁴.

Dans ce ballon d'essai, la figure emblématique du PCR a précisé sa pensée dans les termes suivants : « Compte tenu de l'étroitesse de notre territoire et de la modestie relative de notre population, nous émettons la proposition, telle que préconisée par François Mitterrand en 1981, d'une assemblée élue à la proportionnelle intégrale ». Ainsi, pour le PCR, seul un scrutin de liste à deux tours et à la proportionnelle intégrale dans le respect des nouveaux et désormais incontournables principes de la parité et du non-cumul des mandats « peut assurer la représentation de l'ensemble des courants politiques et faire converger les efforts dans une dynamique globale et cohérente de développement à l'échelle du territoire »⁷⁵.

⁷² Consulter à ce sujet la décision n° 2013-667 DC rendue le 16 mai 2013 par le Conseil constitutionnel *in JORF*, 18 mai 2013, p. 8264.

⁷³ Nous avons déjà mentionné les points de vue franchement négatifs ou plus ou moins réservés de plusieurs personnalités politiques locales au sujet d'une éventuelle réforme institutionnelle à La Réunion. Citons toutefois l'opinion plus nuancée et plus réaliste de notre collègue universitaire et ancien député (PS) de La Réunion - Wilfrid Bertile - pour qui « *La Réunion n'est pas encore mûre* », car « *Les deux collectivités ne veulent pas fusionner* ». Y. GUILLOUX, « La Réunion peut-elle rester figée dans son statut ? », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mercredi 6 mars 2013, p. 12-13.

⁷⁴ ANONYME, « Contribution de Paul Vergès aux États généraux de la Démocratie territoriale », *Témoignages*, vendredi 5 octobre 2012, p. 3.

⁷⁵ ANONYME, « La crise se manifeste aussi dans les institutions. Propositions du PCR pour la réforme des Collectivités et la gouvernance », *Témoignages*, samedi 27 et dimanche 28 octobre 2012, p. 3.

Le projet du PCR est conforme aux exigences de la démocratie locale. Mais son fondement juridique est contestable lorsque le PCR l'invoque en ces termes : « *Créer, sur la base de l'article 72 de la Constitution, une nouvelle Assemblée territoriale, se substituant à la Région et au Département, dotée de compétences élargies au service de la nouvelle étape du développement* »⁷⁶. Nous ne partageons pas ce point de vue dès lors qu'il fait reposer la réforme à La Réunion sur cet article.

Certes, après avoir indiqué que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 », l'article 72, alinéa 1^{er}, dispose : « *Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* »⁷⁷. Mais à notre avis, cet article ne vise aujourd'hui que les collectivités territoriales métropolitaines. Il en est de même de l'article 72-1, alinéa 3, de la Constitution, ainsi rédigé : « *Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées* »⁷⁸.

Depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui permet aux élus des collectivités territoriales ultramarines – des collectivités nommément désignées dans l'article additionnel 72-3 de la Constitution⁷⁹ – d'obtenir des statuts

⁷⁶ ANONYME, « Les mesures prioritaires proposées par le PCR. Mesure n° 12 : assemblée unique aux compétences élargies et non-cumul des mandats », *Témoignages*, jeudi 15 novembre 2012, p. 10.

⁷⁷ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, préc., p. 5568.

⁷⁸ Certes, la création d'une collectivité territoriale et la modification de son organisation administrative sont toujours décidées par la loi : il en est ainsi en France métropolitaine comme dans les diverses composantes de la France ultramarine. Mais contrairement aux Outre-mer où l'avis positif de la population locale est impérativement requis avant l'intervention du Législateur pour opérer l'une ou l'autre des réformes en application de l'alinéa 7 de l'article 73 de la Constitution, ces réformes ne sont pas systématiquement soumises à l'approbation des populations locales en Métropole : en vertu de l'alinéa 3 de l'article 72-1, le recours à la consultation des populations concernées est une possibilité et non une obligation. D'ores et déjà, plusieurs projets de réformes statutaires sont à l'étude en Métropole sur le fondement des articles 72 et 72-1 de la Constitution. Mais certains d'entre eux ont déjà échoué. Ainsi, la « *Collectivité territoriale d'Alsace* » devait se substituer à la région et aux deux départements alsaciens afin notamment de réaliser des économies substantielles dans le fonctionnement des services publics alsaciens. Ce projet audacieux a toutefois été rejeté par les électeurs du Haut-Rhin. É. NUNÈS, « Les Alsaciens ont refusé le projet de collectivité unique », *Le Monde*, mardi 9 avril 2013, p. 11.

⁷⁹ La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 complète la Constitution par un nouvel article 72-3 qui énumère désormais toutes les collectivités territoriales françaises ultramarines. Par la suite, la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 a créé deux nouvelles collectivités territoriales aux Antilles après consentement des populations locales, exprimé le 7 décembre 2003 : il s'agit des COM de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (*JORF*, 22 février 2007, p. 3149-3187). Consulter à ce sujet A. ORAISON, « Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (Exégèse comparative des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer") », *RDP*, 2008, n° 1, p. 153-183. Voici aujourd'hui la liste officielle des collectivités territoriales ultramarines qui sont nommées dans l'article 72-3 de la Constitution, après l'entrée en vigueur de la loi organique du 21 février 2007 : « *La*

« à la carte », les réformes statutaires concernant ces collectivités relèvent désormais de deux articles de la Constitution : le nouvel article 72-4, alinéas 1 et 2, et l'article rénové 73, alinéa 7. Mais avant même le recours obligé à ces articles pour la création d'une collectivité territoriale unique à La Réunion, une modification de la Loi fondamentale s'impose sur un point précis. Cela mérite, derechef, quelques explications. Les voici.

Pour que la collectivité territoriale unique de La Réunion ait les mêmes compétences que la Guyane et la Martinique, il faut que soit mis fin, au préalable, à l'amendement constitutionnel déposé par Jean-Paul Virapoullé, sénateur-maire UMP de Saint-André, et qui, après avoir été adopté par le Parlement, vise en fait à limiter de manière exorbitante - dans l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution - l'ampleur de la décentralisation à La Réunion, alors même que cette importante réforme a été souhaitée et obtenue dans les autres DOM originaires, y compris celui de la Guadeloupe.

Après avoir posé le principe cardinal selon lequel « *les lois et règlements sont applicables de plein droit* » dans les DROM, l'alinéa 1^{er} de l'article 73 de la Constitution précise que ces lois et règlements « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* »⁸⁰. Ce premier alinéa n'est en rien original dans la mesure où il était déjà, pour l'essentiel, contenu dans le texte initial de la Loi fondamentale de la V^e République⁸¹. Dès le départ, il est en effet apparu logique au Constituant du 4 octobre 1958 que le droit commun métropolitain puisse faire l'objet de mesures d'adaptation dans les collectivités territoriales ultramarines pour tenir compte des spécificités locales dans divers domaines. L'alinéa 1^{er} de l'article 73 ne soulève donc pas de problème particulier et il a ainsi vocation à s'appliquer, aujourd'hui comme hier, dans tous les DROM, y compris celui de La Réunion. Il en est de même au demeurant de l'alinéa 2 de l'article 73 bien que celui-ci soit beaucoup plus novateur, comme on peut le constater dans sa version mise à jour par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement* »⁸².

Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités » (alinéa 2). « *Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII* » (alinéa 3). « *La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton* » (alinéa 4). La mise à jour de l'article additionnel 72-3 a été réalisée par l'article 37 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

⁸⁰ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, préc., p. 5569.

⁸¹ Voir *supra*.

⁸² Consulter la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République.

En revanche, l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution contient une disposition que l'on peut qualifier d'iconoclaste dans la mesure où elle a vocation à s'appliquer dans les quatre collectivités territoriales ultramarines, départementalisées par la loi du 19 mars 1946. En raison de son importance, nous rappelons le contenu de ce troisième alinéa dans sa version actualisée, comme le précédent, par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement* ». Ainsi, le Constituant reconnaît-il désormais aux DROM un pouvoir législatif et réglementaire à la suite d'une habilitation émanant, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement dans une série de matières plus ou moins importantes, énumérées *a contrario*⁸³.

Afin d'éviter tout risque de dérapage, des « *verrous* » ont en effet été prévus par l'article 73 de la Constitution dans son alinéa 4, ainsi rédigé : « *Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral* ». Pour apparaître encore plus rassurant auprès des élus locaux favorables au maintien du statut de DROM au sein de la République, l'alinéa 4 de l'article 73 contient un codicille, ainsi formulé : « *Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique* »⁸⁴.

Faut-il enfin ajouter, pour être exhaustif sur ce sujet, que l'article 73 souligne dans son alinéa 6 que les habilitations prévues aux alinéas 2 et 3 « *ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* » ? Le

⁸³ Dans son article 4, la loi organique du 27 juillet 2011, « relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution », indique que les habilitations législatives ou réglementaires sont accordées, en principe, « *pour une durée ne pouvant aller au-delà du renouvellement de l'assemblée* ». Cet article 4 admet toutefois un aménagement important à cette règle. Il précise en effet que, si la loi ou le décret en Conseil d'État le prévoient, la durée des habilitations peut « *être prorogée de droit, une seule fois, pour une durée ne pouvant aller au-delà du prochain renouvellement par délibération motivée de l'assemblée adoptée dans les six mois suivant son renouvellement* ». Certes, le Conseil constitutionnel a déclaré pleinement « *conforme à la Constitution* » l'économie générale de l'article 4 de la loi organique. Il a néanmoins tenu à rappeler, à l'occasion, une jurisprudence bien établie. En vertu de cette jurisprudence, les Sages du Palais Montpensier considèrent que « *les habilitations qui tendent à adapter une disposition législative ou à fixer des règles relevant du domaine de la loi ne peuvent être accordées que par le Parlement et non par le Gouvernement habilité à intervenir dans le domaine de la loi sur le fondement de l'article 38 de la Constitution* ». Consulter la décision n° 2011-636 DC du 21 juillet 2011 et la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011, « relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution », in *JORF*, 28 juillet 2011, respectivement p. 12854 et p. 12819.

⁸⁴ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, préc., p. 5569.

Constituant de 2003 reprend ici la jurisprudence du Conseil constitutionnel selon laquelle l'ensemble des garanties que les libertés publiques comportent ne saurait dépendre des décisions des diverses collectivités territoriales et, par suite, ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République française.

Mais ces « *garde-fous* » n'ont pas paru encore suffisants ou convaincants au sénateur Jean-Paul Virapoullé. Aussi, celui-ci a-t-il jugé indispensable de déposer un amendement constitutionnel – l'amendement n° 85 – qui vise à compléter l'article 73 de la Constitution par l'adjonction d'un nouvel alinéa - l'alinéa 5 - avec pour objectif avoué d'écarter la possibilité des « *lois pays* » à La Réunion, car de telles lois comportent, selon Jean-Paul Virapoullé, une « *menace d'autonomie législative* », elle-même considérée par le sénateur « *comme l'antichambre de l'aventure et de l'indépendance* »⁸⁵.

Adopté par le Pouvoir législatif après de multiples péripéties et malgré la désapprobation nettement affichée par Mme Brigitte Girardin, alors ministre en charge des Outre-mer, l'amendement Virapoullé s'est traduit par une exception ciblée, mais très importante qui est absolument injustifiée au regard du droit commun des DOM. La voici formulée en des termes autant lapidaires que péremptoirs dans l'alinéa 5 de l'article 73 de la Loi fondamentale : « *La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion* ».

Dans la mesure où elle vise à pétrifier contre la logique et *ad vitam æternam* le statut départemental à La Réunion, cette disposition constitutionnelle est une hérésie⁸⁶. C'est dire qu'une révision de la Constitution s'impose pour supprimer l'alinéa 5 de l'article 73, car ce dernier traduit, selon la formule de Mme Brigitte Girardin, un « *manque de confiance manifeste* » à l'égard des Réunionnais⁸⁷.

Cette révision est même un préalable à la création d'une collectivité territoriale unique destinée à se substituer à la région et au département. Elle est par ailleurs nécessaire si l'on veut que les Réunionnais aient les mêmes

⁸⁵ M. VERGOZ, « Sur le statut des dom : ce que je sais », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 16 février 2013, p. 2.

⁸⁶ A. ORAISON, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les possibilités offertes aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique) en matière d'habilitation législative et l'exception insolite du département de La Réunion », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 684-693 ; F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Donner aux élus réunionnais les moyens d'agir : supprimer le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution », *Témoignages*, jeudi 28 février 2013, p. 7.

⁸⁷ En réponse aux craintes manifestées, très tôt, par le sénateur Jean-Paul Virapoullé, la ministre des Outre-mer avait assurément posé la bonne question et donné la bonne réponse. Voici l'une et l'autre : « *Veut-on nous faire croire que les Réunionnais ne seraient pas aptes à s'administrer comme les autres Français ? Cela s'apparenterait à une véritable régression, indigne des Réunionnais, qui ne sont pas des "sous-Français", mais bien des Français à part entière, en qui j'ai toute confiance pour prendre eux-mêmes leur destin en main* ». Consulter l'interview intégrale de Mme Brigitte Girardin in *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi, 16 octobre 2002, p. 9.

compétences et responsabilités que les Guadeloupéens, les Guyanais et les Martiniquais. Elle est enfin et surtout impérative si l'on veut que les élus de La Réunion soient dotés d'une capacité d'initiative effective sur leur île dans une série de domaines ciblés très importants et exercent un pouvoir législatif et réglementaire par habilitation.

Dans cette optique, deux propositions de loi constitutionnelle destinées à doter La Réunion des mêmes pouvoirs ou « *outils juridiques* » que les autres DROM originaires ont été récemment déposées, coup sur coup, au Parlement : la première au Palais du Luxembourg par le sénateur communiste Paul Vergès, le 10 avril 2013, et la seconde au Palais Bourbon par la députée socialiste Ericka Bareigts, dès le lendemain⁸⁸. Ces initiatives parlementaires réunionnaises sont au diapason : elles visent en effet à obtenir la suppression pure et simple de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution au motif qu'il établit une discrimination inacceptable dans les prérogatives reconnues aux quatre collectivités territoriales ultramarines départementalisées par la loi du 19 mars 1946.

Il convient de souligner qu'une telle réforme constitutionnelle est évidemment possible au plan juridique. Voici à ce sujet le point de vue éclairant de Pierre-Olivier Caille qui n'exclut pour l'île de La Réunion ni « *l'institution d'une assemblée délibérante unique, faisant office à la fois de conseil général et de conseil régional* », ni « *la fusion de la région et du département de La Réunion* ». Au sujet de cette seconde option qui est aussi la nôtre, notre éminent collègue précise ainsi sa pensée :

« La fusion de la région et du département de La Réunion n'est pas exclue, car il aurait fallu pour cela une disposition ad hoc à la fin de l'article 73, alinéa 7, qui régit seul la création d'une collectivité territoriale unique. Au soutien de cette interprétation, on peut avancer que l'article 72-4 est d'application générale et n'exclut pas La Réunion. Enfin, on peut noter que l'interprétation formelle de l'article 73, alinéa 5 – issu d'un amendement du sénateur réunionnais Jean-Paul Virapoullé – fige La Réunion dans le statut qui est le sien depuis 1946 sans que la population ait été consultée sur ce point »⁸⁹.

Réflexions terminales

Mise en œuvre en Guyane, à la Martinique et à Mayotte, la réforme statutaire suggérée dans la présente étude doit aussi l'être le plus tôt possible à La Réunion, car elle est en tous points conforme à l'esprit et à la lettre de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui permet désormais à toutes les collectivités

⁸⁸ S. F., « Demande de suppression. Haro sur l'amendement Virapoullé », *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 12 avril 2013, p. 14.

⁸⁹ Consulter l'exégèse détaillée de l'article 73 de la Constitution de la Ve République par P.-O. CAILLE in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRÉTOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Economica, 2009, p. 1748-1779 et tout particulièrement p. 1771.

territoriales ultramarines de la République française d'obtenir des statuts « *sur mesure* » ou « *à la carte* ».

Cette réforme structurelle doit également être appliquée à La Réunion parce qu'elle ne trahit en aucune façon la loi de décolonisation du 19 mars 1946 : elle ne vise nullement à instituer dans le premier département français de l'océan Indien une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie (COM-DA) – à l'instar de la Polynésie française depuis 2004 – soumise au principe de la spécialité législative et régie par le nouvel article 74 de la Constitution ou, *a fortiori*, un régime de « *souveraineté partagée* » applicable à la Nouvelle-Calédonie depuis 1998⁹⁰.

Par suite, la réforme proposée ne remet en cause ni les acquis sociaux découlant de la départementalisation - auxquels les Réunionnais sont très attachés - ni le principe de l'identité législative en vigueur dans les DOM en application de l'alinéa 1^{er} de l'article 73 de la Constitution, sous réserve des indispensables mesures d'adaptations « *tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Cette réforme qui doit mettre un terme à des enchevêtrements et doublons inadmissibles ne remet pas davantage en cause le statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne attribué à La Réunion et, par suite, les importants financements qui émanent des fonds structurels de Bruxelles⁹¹.

Parce que cette réforme institutionnelle n'est pas révolutionnaire, parce qu'elle est dépourvue de toute arrière-pensée politique malgré la demande de suppression de « *l'amendement Virapoullé* », parce qu'elle correspond à une simple réorganisation administrative conforme au bon sens, parce qu'elle permet enfin de concentrer et de rationaliser dans la transparence les efforts des Réunionnais sur l'essentiel qui est le développement durable et solidaire de leur pays, la création d'une collectivité territoriale unique et efficiente destinée à se substituer à la région et au département doit se concrétiser, après l'inévitable suppression de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution.

Cette réforme doit devenir réalité avec une application effective des principes déjà reconnus d'adaptation et d'expérimentation qui sont, à ce jour, peu souvent mis en œuvre et surtout avec l'exercice d'un véritable pouvoir législatif et réglementaire par habilitation, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement dans tous les domaines ne relevant pas des « *compétences régaliennes* » de l'État. Compte tenu des difficultés croissantes que connaît l'île de La Réunion, le plus tôt serait le mieux⁹².

Certes, il convient de rester lucide et de garder les pieds sur terre : la réforme structurelle ici proposée n'a pas la prétention de régler définitivement tous

⁹⁰ Voir *supra*.

⁹¹ E. JOS, préc., p. 79-81.

⁹² A. ORAISON, « Le changement institutionnel à La Réunion : c'est maintenant ! », *Témoignages*, lundi 8 avril 2013, p. 3.

les maux qui frappent La Réunion. Néanmoins, elle peut contribuer à en résoudre – au moins en partie – un certain nombre, notamment dans le domaine explosif de l'emploi des jeunes et dans celui non moins important de l'assainissement des finances publiques locales.

À l'aube d'un nouveau cycle prometteur de décentralisation pour les collectivités métropolitaines et ultramarines, tous les moyens juridiques doivent être donnés à la future collectivité territoriale unique de La Réunion pour lui permettre de contribuer au développement économique et social de cette petite île du sud-ouest de l'océan Indien dans une République enfin apaisée, décomplexée et effectivement décentralisée.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le vendredi 25 avril 2014.