

Un déplorable faux-pas du constituant

Le 7 décembre 2003, les électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique étaient convoqués pour répondre par OUI ou par NON à la question suivante : « *Approuvez-vous le projet de création (...) d'une collectivité territoriale demeurant régie par l'article 73 de la Constitution, et donc par le principe de l'identité législative avec possibilité d'adaptations, et se substituant au département et à la région dans les conditions prévues par cet article ?* » Il s'agissait là de l'aboutissement d'un long processus amorcé par le rapport remis – à sa demande - au Premier Ministre, en juin 1999, par le sénateur de la Martinique Claude LISE et le député de la Réunion Michel TAMAYA, intitulé « *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité* ». Dans ce rapport les deux parlementaires dénonçaient l'inachèvement de la décentralisation dans les DOM/ROM et proposaient notamment qu'un organe nouveau, le *Congrès*, composé des élus du Conseil général et du Conseil régional, s'y réunisse pour élaborer un projet d'évolution statutaire. La loi dite d'orientation pour l'outre-mer, promulguée le 13 décembre 2000, jettera alors les bases d'un important *aggiornamento* du droit de l'outre-mer¹ dont l'un des éléments essentiels sera, précisément, la possibilité donnée aux Conseils généraux et régionaux d'outre-mer de se réunir en un *congrès des élus départementaux et régionaux* dépourvu certes d'existence institutionnelle autonome² car simple émanation des deux assemblées locales, mais chargé notamment de « délibérer de toute proposition d'évolution institutionnelle »³.

Ces *congrès* commencèrent à siéger – dans les *départements français d'Amérique* mais pas à la Réunion, attachée à se tenir ostensiblement à l'écart de revendications teintées de nationalisme - à la fin de l'année 2001 et au début de l'année 2002, encouragés par le gouvernement Jospin à faire preuve d'imagination en proposant aux pouvoirs publics des solutions novatrices que ceux-ci transformeraient ensuite en projets de loi. En leur conférant un rôle d'initiative, cette procédure était délibérément valorisante pour les élus concernés, qui se mirent au travail avec ardeur, lors de débats foisonnants largement reproduits par les *medias* et remarquablement suivis par la population. Cet enthousiasme fut douché par la position d'emblée adoptée – à la suite des engagements pris, en vue de sa campagne, par

¹ ELFORT (M.) *et alii* (dir.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, 614 p.

² LUCHAIRE (F.), Le congrès dans les départements d'outre-mer, in ELFORT (M.) *et alii*, *op. cit.* p.387 sq

³ Art. L. 5915-1, CGCT.

le Président de la République sortant⁴ – par le gouvernement issu des élections de juin 2002. La balle, en effet, ostensiblement placée dans le camp des élus de la « périphérie » par le gouvernement Jospin, conscient de ce que cette procédure contribuait à panser de très anciennes humiliations, fut récupérée par le gouvernement Raffarin, soucieux de réintégrer les revendications décentralisatrices de l'outre-mer dans une politique nationale d'approfondissement de la décentralisation. Ce fut la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, dont le volet consacré à l'outre-mer a été largement commenté⁵. Le nouvel article 72, dans son alinéa 1^{er}, ouvre la voie à la création par la loi de collectivités territoriales nouvelles se substituant à « plusieurs » collectivités préexistantes : c'est là, certes, faire tomber l'obstacle que voyait une partie de la doctrine à la suppression d'un département. Politiquement toutefois, en paraissant ouvrir la voie aux revendications de l'outre-mer, cette révision démotivait leurs élus, les frustrant de la posture revendicative dans laquelle ils puisent leur légitimité... Aussi les « congrès » de Martinique et de Guadeloupe rechignèrent-ils à remettre leur ouvrage sur le métier et firent-ils parvenir au Gouvernement, à peine modifiés, les projets de collectivité territoriale unique se substituant au département et à la région et dotée de quelques compétences supplémentaires, qu'ils avaient élaborés avant la révision constitutionnelle.

Ne pouvant s'engager sur le contenu de la future loi, tout en indiquant que l'avant-projet s'inspirerait des propositions venues de Guadeloupe et de Martinique, le Gouvernement convoqua les électeurs pour solliciter leur avis sur les grandes lignes de la réforme envisagée, le 7 décembre 2003. Après une campagne extrêmement animée, le corps électoral repoussa la perspective d'une fusion du département et de la région en une collectivité territoriale unique. Que la perspective d'une réforme aussi modérée – eu égard à la vigueur des discours quotidiennement tenus par les élites locales sur la nécessité d'arracher à l'« Etat français » une « domiciliation du pouvoir » au niveau local - ait été repoussée conduit à s'interroger à la fois sur les causes d'une telle impasse et sur les voies permettant d'en trouver, un jour, l'issue. Les populations concernées, en effet, semblent paralysées par la contradiction qui oppose leurs rêves d'émancipation et leur crainte de celle-ci (I), alors que la République elle-même se lie les mains en s'interdisant de trancher cette contradiction (II).

I) Entre rêves et intérêts, des populations paralysées.

On s'efforce généralement d'oublier, dans les quatre « vieilles colonies », que le statut de département a été demandé par elles, et accordé par la loi du 19 mars 1946, dans le but explicite de

⁴ « Chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte un statut sur mesure » : discours du Président de la République en Martinique, 11 mars 2000, quotidien *France-Antilles*, 12 mars 2000.

⁵ Voir notamment :

- GOHIN (O.) ; « L'outre-mer français dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA*, juillet-août 2003, p. 678 s.

- FABERON (J.-Y.), (dir.), *L'outre-mer français : la nouvelle donne institutionnelle*. La Documentation française, 2004, 217 p.

réaliser la complète incorporation à la *République* de populations qui se proclamaient et voulaient être considérées comme intégrées à la *Nation* française. Rédigé par cinq députés – la plupart communistes – de ces colonies, l'exposé des motifs de la proposition de loi qu'ils avaient déposée en ce sens affirmait sans ambages qu'il s'agissait de conclure « le double processus, historique et culturel, qui depuis 1635 a tendu à effacer toute différence importante de mœurs et de civilisations entre les habitants de la France et ceux de ces territoires, et à faire que l'avenir de ceux-ci ne peut plus se concevoir que dans une incorporation toujours plus étroite à la vie métropolitaine ». Le rapporteur du texte, Aimé CESAIRE, s'exclama devant l'Assemblée : « la Martinique et la Guadeloupe (...) depuis trois siècles (...) n'ont cessé de s'inclure davantage dans la civilisation de la mère patrie. (...). Quant à ceux qui s'inquiéteraient de l'avenir culturel des populations assimilées, peut-être pourrions-nous nous risquer à leur faire remarquer qu'après tout ce qu'on appelle assimilation est une des formes normales de la médiation dans l'histoire et que n'ont pas trop mal réussi, dans le domaine de la civilisation, ces Gaulois à qui l'empereur romain Caracalla ouvrit jadis toutes grandes les portes de la cité romaine. »⁶ Le rappel de ces propos met aujourd'hui mal à l'aise les élites des *départements français d'Amérique*, qui s'efforcent au contraire d'ancrer leur légitimité dans des analyses mettant en exergue le refus de toute assimilation culturelle et même son *impossibilité* foncière, tant l'*identité créole*, affirment-elles, serait fondamentalement rétive à sa dissolution dans une « autre » culture... L'on voit ainsi monter, ces dernières décennies, une revendication identitaire croissante (A) qui pourtant refuse toute perspective d'émancipation (B).

a) Une revendication identitaire croissante.

Très rapidement les initiateurs mêmes du projet de départementalisation déplorèrent les effets de l'assimilation législative et regrettèrent la réforme qu'ils avaient arrachée en 1946. Aimé CESAIRE notamment – aujourd'hui leur seul survivant – condamna dès 1956 l'idéologie assimilationniste dont il avait été l'un des porte-parole, au nom d'une affirmation identitaire en prenant l'exact contrepied, et expliqua plus tard que l'assimilation avait simplement été à ses yeux « le moyen pratique le plus efficace d'arracher en faveur de la classe ouvrière toute une législation sociale et d'associer notre pays aux perspectives d'accès au socialisme qui se dessinaient alors en France. »⁷ En 1968 il s'exclama : « s'il est vrai qu'une nation est une communauté déterminée d'individus vivant sur un même territoire, une communauté formant un tout économique, psychique et culturel parfaitement différent des autres, on voit mal au nom de quoi on pourrait refuser à la Martinique et à la Guadeloupe la qualité de

⁶ J.O. débats, Assemblée nationale, 12 mars 1946, p. 660 et s. Pour une réflexion détaillée sur l'élaboration de la loi de départementalisation, voir JOS (E.), « La loi du 19 mars 1946 : une lecture rétrospective », in MARION (G.), (dir.), *Mélanges en l'honneur de Bernard Vonglis*, L'Harmattan, 2000, p.175 s.

⁷ CESAIRE (A.), in *Action, revue théorique et politique du parti communiste martiniquais*, Fort-de-France, 1966, cité par WILLIAM (J.-Cl.), « Les contrariétés de la conscience nationale », in CONSTANT (F.) et DANIEL (J.) (dir.), *1946-1996, Cinquante ans de départementalisation outre-mer*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 318

Nation. »⁸ Et il tire aujourd'hui un bilan négatif – sur le plan culturel – de l'application quasi-automatique dans les DOM des lois et décrets : « ça nous a complètement perturbés ! »⁹, et va jusqu'à proclamer l'assimilation impossible : « je suis nègre : comment la Martinique peut-elle être département français à part entière ? »¹⁰

Simultanément en Guadeloupe, le parti communiste appela dès 1956 le « peuple guadeloupéen » à lutter pour l'égalité des droits à l'intérieur du statut départemental – les prestations du système de protection sociale national n'étant étendues aux jeunes départements ultra-marins qu'avec une lenteur semblant traduire la réticence des pouvoirs publics – et son leader Rosan GIRARD s'efforcera de faire emprunter aux consciences le même chemin en assignant dès 1957 « à la lutte du peuple guadeloupéen un objectif stratégique précis : la libération politique de la Guadeloupe. »¹¹

En août 1971 se réunit à Morne-Rouge, en Martinique, une « Convention pour l'autonomie » à laquelle participèrent des représentants des mouvances autonomistes des quatre DOM. L'une des motions adoptées affirmait : « les peuples des quatre territoires de la Réunion, de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique, constituent, par leur cadre géographique, leur développement historique, leurs composantes ethniques, leur culture, leurs intérêts économiques, des *entités nationales*. »¹²

Plus près de nous, en janvier 1999, six organisations indépendantistes de la Martinique (le Conseil national des Comités populaires, le Groupe Révolution socialiste, le Mouvement indépendantiste martiniquais, le Mouvement des Démocrates et Ecologistes pour une Martinique souveraine, le Mouvement populaire pour la Résistance martiniquaise, le « Pati kominis pou Lendépendans ek Sosyalizm », deux de la Guadeloupe (le « Konvwa pou Libérasyon nasyonal Guadloup » et l'Union populaire pour la Libération de la Guadeloupe), et deux de la Guyane (le Mouvement de Décolonisation et d'Emancipation sociale et le Parti national populaire guyanais), réunies à Fort-de-France, adoptèrent une déclaration commune dont on relèvera ici quelques passages : « *Le système colonial, sous sa forme départementale et décentralisée, a abouti à une véritable impasse, plongeant (nos) pays dans une grave crise tant sur les plans politique, économique, social, écologique que culturel. La criminelle intégration à l'Europe n'a fait qu'accentuer cette situation et encourage, entre autres, une véritable invasion de nos pays par des Européens. Cette politique de « génocide par substitution » accentue la dépossession de nos terres et met en péril à terme l'existence même de nos peuples. Les organisations signataires dénoncent les manœuvres du colonialisme français pour*

⁸ CESAIRE (A.), *Allocution pour le dixième anniversaire du Parti progressiste martiniquais*, Fort-de-France, le 27 mars 1968, cité par WILLIAM (J.-Cl.), *ibidem* p. 330 à 332

⁹ *Quotidien France-Antilles*, 4 décembre 2001, p. 2

¹⁰ *Ibidem*

¹¹ SAINTON (J.-P.), « Des mots pour le dire... Note sur les équivoques du discours revendicatif de l'intégration et du discours revendicatif de la spécificité : une perspective historique », in MICHALON (Th.) (dir.), *Entre assimilation et émancipation, l'outre-mer français dans l'impasse ?* ouvrage collectif à paraître en 2006 aux éditions Les Indes savantes.

¹² Cité par WILLIAM (J.-Cl.), *op. cit.*, p. 332

trouver des solutions de replâtrage afin de maintenir et de renforcer sa présence dans la Caraïbe et en Amérique du Sud. »¹³

Cette idée d'une identité nationale propre, appelant implicitement une autodétermination, a été solennellement réaffirmée plus récemment à la Martinique, en deux types de circonstances. Elle l'a été tout d'abord lors des élections régionales, où le Mouvement Indépendantiste Martiniquais a obtenu d'excellents résultats, tant en 1998, avec 24,47 % des suffrages, qu'en 2004 avec 37,28 % au premier tour et 53,76 % au second : il dirige la région depuis 1998,¹⁴ allié lors de la première mandature avec un courant conservateur, aujourd'hui avec un autre mouvement indépendantiste, le Conseil national des Comités populaires. Cette identité nationale propre a été aussi proclamée sans ambages lors des débats du « congrès des élus départementaux et régionaux » issu de la loi d'orientation : le 20 février 2002, onze conseillers généraux ou régionaux seulement sur quatre-vingt-six – la majorité se bornant à s'abstenir – s'opposèrent à un amendement proposé par un élu indépendantiste, proclamant l'existence d'une « nation martiniquaise », amendement qui fut donc adopté.

Il apparaît ainsi évident que la politique d'assimilation juridique conduite depuis 1946 dans le cadre du statut départemental a suscité un raidissement des esprits, pour des motifs successifs et contradictoires : en un premier temps parce que la réticence des pouvoirs publics à étendre dans les DOM les prestations sociales servies en métropole fut ressentie comme une humiliante discrimination, ensuite parce que l'assimilation juridique apparut comme porteuse d'une volonté d'assimilation culturelle. Ce raidissement des esprits a pris la forme d'une « exacerbation du sentiment identitaire »¹⁵ et d'une demande multiforme d'émancipation. Mais l'émancipation réclamée est en même temps refusée.

b) Le refus de toute forme d'émancipation.

L'extrême lenteur avec laquelle les pouvoirs publics ont, à partir de la mise en place du régime départemental, étendu aux jeunes départements d'outre-mer le système de

¹³ Quotidien *France-Antilles*, 25 janvier 1999

¹⁴ M. MARIE-JEANNE, député et président du Conseil régional de la Martinique, a à cœur d'afficher le plus fréquemment possible son ressentiment envers la France, par exemple en refusant de prendre place à la tribune officielle aux côtés des représentants de l'Etat, comme lors de l'inauguration du nouveau port de commerce de Fort-de-France, le 25 juin 2004, ou lors de l'accueil des corps des victimes de la catastrophe aérienne du Venezuela, le 29 octobre 2005.

¹⁵ DANIEL (J.), « Les élus face à la réforme institutionnelle et à l'acte II de la décentralisation : la difficile conciliation d'aspirations contradictoires. », in MICHALON (Th.) (dir.), *Entre assimilation et émancipation, l'outre-mer français dans l'impasse ? op. cit.* à paraître

protection sociale national¹⁶ a été ressentie comme une discrimination d'essence coloniale, a suscité durant plusieurs décennies des luttes et des revendications au nom du principe d'égalité, et engendré une réelle amertume, la départementalisation étant vécue comme « une espérance trahie »¹⁷... en même temps que le symbole d'une citoyenneté pleine et entière arrimant les populations des *départements français d'Amérique* à la sphère de prospérité occidentale. Aussi le processus qui, à partir des propositions du rapport LISE-TAMAYA, déboucha sur la consultation du 7 décembre 2003, a-t-il cristallisé dans les esprits des sentiments puissamment contradictoires. Une enquête de l'institut Louis Harris, réalisée à la fin de l'année 2001, indiqua un très fort attachement des Martiniquais (92 % des sondés) au statut de département¹⁸, mais une autre enquête du même institut, réalisée un an plus tard, traduisit le désir de 58 % des sondés de voir le Conseil général et le Conseil régional être fusionnés en une « assemblée unique », permettant ainsi au quotidien *France-Antilles*¹⁹ de titrer : « *Les Martiniquais veulent plus de pouvoirs* ».

On le sait, la proposition de créer en Guadeloupe et en Martinique une collectivité territoriale unique au lieu et place du département et de la région, et héritant que quelques compétences supplémentaires, a été repoussée, lors de la consultation du 7 décembre 2003, par 50,48 % des suffrages en Martinique et 72,98 % en Guadeloupe. La campagne avait vu s'affronter partisans du OUI et partisans du NON sur deux registres bien distincts. Les premiers s'étaient efforcés de mener un large travail de vulgarisation juridique tendant à expliquer que le remplacement du département et de la région par une collectivité territoriale unique demeurant placée sous le régime d'*identité législative* rendrait plus efficace et plus dynamique la gestion des affaires locales sans porter atteinte en quoi que ce soit aux avantages matériels inhérents au régime départemental et au statut communautaire de *région ultra-périphérique*. Les seconds au contraire, jouant délibérément du modeste niveau de formation d'une large part du corps électoral, situèrent d'emblée leur campagne sur le terrain de la peur, agitant sans scrupules l'épouvantail du retour à une précarité matérielle encore très fraîche dans les esprits. En témoigne, notamment, ce tract distribué quelques jours avant le scrutin dans toutes les boîtes aux lettres de Martinique, signé d'un énigmatique « Comité de la majorité silencieuse martiniquaise » :

¹⁶ FRANCOIS-LUBIN (B.), « Les méandres de la politique sociale outre-mer », in CONSTANT (F.) et DANIEL (J.) (dir.), *1946-1996 : Cinquante ans de départementalisation outre-mer*, op. cit. p.73

¹⁷ DANIEL (J.), op. cit.

¹⁸ Quotidien *France-Antilles*, 17 janvier 2002

¹⁹ 14 janvier 2003

NON

Le 7 décembre 2003 sans hésitation il faut voter NON

- *NON à l'indépendance*
 - *NON à la perte de notre département et de notre région*
 - *NON à la perte de nos acquis sociaux*
 - *NON à la perte du RMI*
 - *NON à la perte des 40 % des fonctionnaires*
 - *NON à la perte de notre pouvoir d'achat*
 - *NON au retour du colonialisme dans notre île*
 - *NON à un pouvoir unique et dictatorial*
 - *NON aux chants des sirènes*
 - *NON à un avenir dangereux pour nos enfants*
 - *NON à des impôts supplémentaires*
- « Pas acheter chat' dan sak »*

Ce registre, celui de la peur de perdre les avantages matériels conquis depuis 1946, correspondait bien à des craintes populaires profondément ancrées, comme l'a montré l'enquête menée en Martinique par Mme ZANDER²⁰. « *Dans les représentations collectives, le cadre institutionnel du « département » est très étroitement lié aux « acquis sociaux », écrit-elle, avant de préciser qu' « il existe alors un grand attachement à ce cadre institutionnel, voire simplement à la dénomination « département » qui symbolise en effet d'un côté l'attachement à la France et à l'Europe et de l'autre le bien-être matériel et l'égalité sociale avec la métropole. »* L'organisation-même de la consultation parut suspecte à une opinion toujours persuadée que le « gouvernement français » cherche, par des moyens détournés, à se débarrasser des Antilles : « *Nous n'avons pas donné notre avis ni pour la départementalisation, ni pour la régionalisation, alors pour défaire pourquoi ont-ils besoin de l'aval du peuple ? Que se cache-t-il derrière tant de bonté et de démocratie ?* » La consultation n'aurait, dans l'esprit de beaucoup, été organisée que pour mieux pouvoir se débarrasser de ces départements sans intérêt...

Mais à cette crainte d'une régression des conditions de vie matérielle s'en greffait une autre, celle d' « une peur du pouvoir local et de la responsabilité » (ZANDER) : « *quels seront les contre-pouvoirs susceptibles d'empêcher l'exécutif de la nouvelle assemblée d'abuser de ses*

²⁰ ZANDER (U.), « La consultation du 7 décembre 2003 et les manifestations d'inquiétude de l'opinion martiniquaise », in MICHALON Th. (dir.), *op. cit.* à paraître.

pouvoirs ? » ; « n'y a-t-il pas de risque pour la démocratie ? » ; ces élus qui « ne pensent qu'à leur poche » ne vont-ils pas « utiliser les pauvres gens pour aboutir à leurs projets, à leurs ambitions » ? « J'ai un peu peur qu'on donne la possibilité de légiférer aux gens, à nous...J'ai vraiment peur que demain matin on ait un pouvoir, quoi, sincèrement... »²¹

Ainsi, le réel désir d'émancipation s'assortit-il d'un refus d'un pouvoir local... On le constate, le discours identitaire, tout en s'exacerbant jusqu'au nationalisme, s'est en même temps banalisé en se diffusant à la plus large part de l'éventail politique, et dépolitisé, en se muant en une simple *vélléité autonomo-identitaire*.²²

Les contradictions présentes dans les esprits débouchent sur une impasse bien réelle. Incapables de sortir de discours incantatoires sur une évolution institutionnelle qui permettrait enfin un « développement » dont aucun d'eux ne se hasarde à préciser les contours, croyant trouver leur légitimité dans une posture revendicative envers Paris dont ils ne souhaitent apparemment pas plus que leurs électeurs qu'elle obtienne satisfaction, objets de la part de ces mêmes électeurs d'une défiance qui confine au mépris²³, les élus de Guadeloupe et de Martinique s'avèrent impuissants à désamorcer un malaise qui, à l'instar de celui de la Corse, concerne pourtant le pays tout entier. Il apparaît dès lors déplorable que le constituant ait privé le législateur de la liberté d'adopter lui-même les solutions qui lui paraîtraient de nature à résoudre ce malaise.

II) La république paralysée par le constituant.

Le malaise que ressentent les « populations » de l'outre-mer, et qu'expriment quotidiennement les élites – politiques autant que culturelles – des *DFA*, ne constitue pas simplement un problème local, mais bel et bien – à l'instar du *problème corse*, avec lequel il présente maints points communs – un problème pour la République tout entière. Il est donc d'intérêt général de parvenir à le résoudre. Or il apparaît aujourd'hui qu'en conférant à ces « populations » un droit à l'*autodétermination interne* (A) notre droit constitutionnel a paralysé dans ce domaine l'action du souverain (B).

²¹ *Ibidem*

²² SAINTON (J.-P.), *op. cit.*

²³ 72 % des Martiniquais, sondés par l'Institut Louis Harris en septembre 2001, considèrent que les élus locaux utilisent mal les pouvoirs dont ils disposent pour « gérer la Martinique ». Quotidien *France-Antilles*, 13-14 octobre 2001.

a) Les « populations » de l'outre-mer jouissent d'une *autodétermination interne*.

Notre droit reconnaît de longue date, depuis la décision du Conseil constitutionnel du 30 décembre 1975 sur l'affaire des Comores, ratifiant la fameuse « doctrine Capitant », que la formule de l'article 53 alinéa 3 de la Constitution de la Vème République selon laquelle « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées » concerne aussi les situations de sécession, et qu'il existe donc, au profit des populations de l'outre-mer, une *procédure d'autodétermination externe*, que la doctrine qualifie d'ailleurs trop rapidement de *droit à l'autodétermination*... alors que seul le Gouvernement peut prendre l'initiative de la mettre en œuvre.

Les évolutions récentes de notre droit constitutionnel peuvent, de même, être considérées comme ayant établi, au profit des « populations » de l'outre-mer, un *droit à l'autodétermination interne*, ou *statutaire*.²⁴ Dans sa décision du 4 mai 2000 sur la consultation de la population de Mayotte sur le nouveau statut qui lui était proposé, le Conseil constitutionnel a en effet considéré comme conforme à la Constitution que les « populations d'outre-mer intéressées » soient mises en mesure de formuler un avis « sur l'évolution statutaire de leur collectivité territoriale à l'intérieur de la République ». Et il a fondé sa position non pas sur l'article 53 alinéa 3 de la Constitution - interprété, on l'a dit, comme visant les situations de sécession, et qui exige le *consentement* des populations intéressées - mais sur le principe de *libre détermination des peuples* figurant à l'alinéa 2 du Préambule. En cela, d'ailleurs, il se conforme au droit international, qui étend le droit d'autodétermination en vue d'une sécession, qu'il proclame, à un droit d'obtenir, en droit interne, un statut d'autonomie.²⁵

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit dans notre droit positif deux niveaux de consultation des populations concernées par un projet de réforme de l'organisation et des compétences de l'une ou l'autre des collectivités territoriales dont elles relèvent. Ces deux

²⁴ LEMAIRE (F.), « La question de la libre détermination statutaire des populations d'outre-mer devant le Conseil constitutionnel . (La décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000), *RDJ* 2000, p. 907

²⁵ *Ibidem*, p. 911

niveaux de consultation reprennent deux des trois types d'*avis* que connaît le droit administratif, à savoir, l'*avis facultatif*, l'*avis obligatoire* et l'*avis conforme*²⁶ :

- article 72-1, al. 3 : « 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.(...) » ;

- article 72-4, al. 2 : « Le Président de la République (...) 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.(...) ».

Il s'agit là, on le voit, d'un régime d'*avis facultatif*, le législateur ou le Chef de l'Etat ayant la latitude d'apprécier l'opportunité d'organiser la consultation, et l'*avis* recueilli ne liant pas – du moins juridiquement - les pouvoirs publics. C'est sur la base de la première de ces deux dispositions qu'a été organisée la consultation des électeurs de Corse, le 6 juillet 2003, sur le projet de remplacer les deux départements et l'actuelle collectivité territoriale à compétences régionales par une collectivité territoriale unique dotée de l'ensemble de leurs compétences. S'il s'agit, juridiquement, pour ces deux dispositions, d'un *avis facultatif*, il n'en sera pas de même politiquement, car les populations concernées par un projet de réforme institutionnelle accepteraient difficilement que la possibilité de consultation prévue par la Constitution ne soit pas mise en œuvre : on est donc en présence, en pratique, d'une consultation *obligatoire*.

Deux autres dispositions, par contre, établissent un régime proche de l'*avis conforme* :

- article 73, al. 7 : « la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli (...) le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. » ;

- article 72-4, al. 1^{er} : « Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli (...) ».

Ce régime consultatif est proche de l'*avis conforme* en ce sens que, si les pouvoirs publics ne peuvent pas poursuivre l'élaboration de leur projet de réforme sans le consentement des électeurs concernés, ce consentement ne les contraint pas, juridiquement, à donner suite à ce

²⁶ CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, tome 1, 12ème édition, 1998, p.1028

projet. Politiquement, par contre, il serait difficilement concevable que l'aval donné par les électeurs ne soit pas suivi d'effet, et il s'agit donc bel et bien, de fait, d'un avis *conforme*.

Ainsi, sans aller jusqu'à parler, comme A. ORAISON, d'un « droit d'autodétermination interne » ou de « libre détermination statutaire »²⁷, on doit constater avec lui que « les populations des huit collectivités territoriales ultramarines (...) disposent du droit de s'opposer par la voie démocratique à tout changement statutaire » et que « personne – pas même le législateur – ne peut désormais imposer une évolution statutaire à la population d'une collectivité d'outre-mer ou d'un département d'outre-mer. »²⁸

Réservée à des populations qui expriment fréquemment - et dont les élites politiques et intellectuelles, du moins dans les *DFA*, expriment quotidiennement - leur malaise au sein de la Nation française, cette procédure semi-décentralisée d'édiction de la loi a pour but, on le comprend aisément, de compenser le déficit de légitimité dont sont affectées à leurs yeux les institutions de la République. Mais elle engendre un déplorable effet pervers : la paralysie du souverain.

b) L'autodétermination interne paralyse l'action du souverain.

L'article 3 de la Constitution de la Vème République dispose, dans ses deux premiers alinéas : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. »

Ces formules puisent leur origine dans l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément. », devenu l'article 1^{er} du titre III de la Constitution du 3 septembre 1791 : « La Souveraineté est une, individuelle, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation : aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice. » Il s'agissait, à l'époque, d'interdire au roi de se prévaloir de la souveraineté²⁹. Sous des formulations légèrement variables, cette idée a été, depuis, « retranscrite dans les constitutions de façon

²⁷ ORAISON (A.), « Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 », *RFDA*, janvier-février 2004, p. 45

²⁸ *Ibidem*, p. 47 et 52

²⁹ LUCHAIRE (F.), « La souveraineté », *RFDC* 2000, n° 43, p. 452

mécanique »³⁰ ; devenue « une clause de style, elle est reproduite sans faire l'objet de discussion tant sa finalité paraît évidente »³¹, mais on lui prête une signification différente, celle de « souligner le caractère unitaire du titulaire de la souveraineté. »³²

Quel est alors le titulaire de la souveraineté ? L'article 1^{er} de la Constitution du 4 novembre 1848 indiquait : « La souveraineté réside dans l'universalité des citoyens français. » et l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La souveraineté nationale appartient au peuple français. » La Nation ne pouvant pas exercer la souveraineté « puisqu'elle n'est pas seulement constituée des vivants mais aussi des morts et de ceux qui naîtront »³³, son exercice est confié au peuple, c'est-à-dire au corps électoral, « organe collégial de formation de la volonté étatique », selon Carré de Malberg.³⁴ Les élus du peuple au Parlement ne sont donc pas élus *par* une circonscription, mais *dans* une circonscription, selon les termes même employés par les constituants de 1791, la circonscription électorale « n'exerçant aucun droit propre » : c'est ainsi qu'à la suite de l'annexion de l'Alsace-Lorraine par l'Empire prussien en 1871, l'Assemblée refusa la démission que lui présentaient les députés de ces circonscriptions en estimant qu'ils étaient et devaient rester « les représentants du peuple français ».³⁵

La Nation - ou plus exactement le peuple - est donc souveraine « au sens où toute édicton normative doit être le fait du peuple (en vérité du corps électoral) lui-même – c'est l'exception – ou du moins de représentants élus par lui – c'est la règle »³⁶, et la loi faite par le Parlement peut être ainsi considérée comme « l'expression de la volonté générale »³⁷, sa primauté procédant de « (son) identification avec la volonté générale, c'est-à-dire avec la souveraineté nationale »³⁸. La Constitution du 24 juin 1793 indiquait donc dans son article 26 : « Aucune portion du peuple ne peut exercer la puissance du peuple entier ».

L'attribution par le constituant aux populations des collectivités territoriales ultra-marines du pouvoir d'empêcher le législateur d'adopter pour lesdites collectivités territoriales les réformes qui lui paraîtraient de nature à résoudre les importants problèmes qui s'y posent soulève donc une question fondamentale : ne s'agit-il pas là d'un transfert à « une section du peuple » de l'« exercice » de la souveraineté ? Les « caractéristiques et contraintes particulières » de ces collectivités territoriales, dont le nouvel article 73 de la Constitution,

³⁰ HAQUET (A.), *Le concept de souveraineté en droit constitutionnel français*. PUF, 2004, p. 94

³¹ *Ibidem*, p. 96

³² *Ibidem*, p. 94

³³ DEBBASCH (Ch.) *et alii*, *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Economica, 1990, p. 532

³⁴ *Ibidem*, p. 533

³⁵ *Ibidem*, p. 534

³⁶ FAVOREU (L.) *et alii*, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2000, p. 43

³⁷ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, art. 6

³⁸ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et Institutions politiques*, Montchrestien, 1991, p. 794

dans son alinéa 1^{er}, reconnaît l'existence, légitimement-elles une telle dérogation, à leur profit, à la règle de l'article 34 selon laquelle « la loi est votée par le parlement » ?

Sur un autre plan, est-il certain qu'une dérogation si exorbitante au principe de l'indivisibilité de la souveraineté soit, précisément, « à leur profit » ? Le malaise croissant qu'y engendre dans les esprits la tension de plus en plus vive entre les rêves d'émancipation, d'une part, l'attachement à la sécurité matérielle que procure la dépendance, d'autre part, doit trouver sa solution, et cette question concerne l'ensemble de la Nation, donc met en jeu la « volonté générale ». Plus précisément un régime d'autonomie, conforme aux aspirations « identitaires » qui s'expriment de manière de plus en plus insistante, devrait pouvoir être adopté par le législateur, sans que les réticences motivées localement par diverses craintes puissent y faire obstacle.

Conclusion

L'attribution par le constituant aux populations des collectivités territoriales ultra-marines d'un pouvoir de blocage de l'action du souverain sur une partie du territoire national pose un problème sérieux. Présenté comme une avancée démocratique par rapport au processus normal – central – d'édiction de la loi, ce pouvoir de blocage est néanmoins refusé aux populations des collectivités territoriales de métropole... hormis la Corse. Ses fondements sont donc clairs : il s'agit pour la République d'un effort de séduction de populations qui manifestent quotidiennement une réticence diffuse face aux contraintes de la loi, et dont les élites proclament de plus en plus nettement la non-appartenance à la Nation française. Cet effort de séduction est inutile pour les populations de l'Hexagone, auprès de qui la légitimité de nos institutions est plus tangible : le constituant leur refuse donc cette forme de participation à l'exercice de la souveraineté. Et ledit effort s'avère d'ailleurs jusqu'ici vain : en refusant, aux Antilles comme en Corse, toute forme d'éloignement du droit commun, qu'elles appellent pourtant de leurs vœux, ces populations se maintiennent délibérément, envers la France, dans une posture revendicative qu'elles ressentent, somme toute, comme plus gratifiante.

Thierry Michalon

Centre de Recherche sur les Pouvoirs locaux dans la Caraïbe

CRPLC/UMR CNRS 8053

Université des Antilles et de la Guyane

Décembre 2005