

# Les collectivités territoriales régies par l'article 74

Régis FRAISSE - Président des tribunaux administratifs de Nouvelle-Calédonie et de Mata-Utu

NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 35 (DOSSIER : LA CONSTITUTION ET L'OUTRE-MER) - AVRIL 2012

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à ce que la Constitution dénommait en 1958 les « *territoires d'outre-mer* » (TOM) et qu'elle désigne depuis 2003 comme des « *collectivités d'outre-mer régies par l'article 74* » (COM) est très riche. Elle occupe même la plus haute marche du podium réservé au contrôle de constitutionnalité des lois par la voie de l'action en matière institutionnelle. Si elle trouve son origine en 1965, elle a attendu le début des années 1980 pour se développer. Elle s'est accrue après la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 qui, en élevant au rang organique les statuts des TOM, a rendu obligatoire leur contrôle de constitutionnalité. Elle s'est intensifiée après celle du 28 mars 2003 qui, en modifiant profondément le cadre constitutionnel de l'outre-mer, a offert à celui-ci de nouvelles perspectives d'évolution.

On ne retrouve pas cette densité jurisprudentielle dans le contrôle de constitutionnalité *a posteriori* puisqu'on ne relève que trois questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) intéressant directement ces collectivités (les QPC n<sup>os</sup> 4/17, 107 et 205). Si une des explications de ce phénomène se trouve dans le caractère exhaustif du contrôle *a priori* des lois organiques, il faut toujours garder à l'esprit le fait que la place de ces collectivités dans la République s'est beaucoup restreinte depuis 1958. Alors qu'il existait le 4 octobre 1958 une vingtaine de TOM, cumulant une population supérieure à celle de la métropole, il ne reste aujourd'hui que cinq COM peuplées d'environ 330 000 habitants (soit une population inférieure à celle de Toulouse) :

- la Polynésie française dans l'océan Pacifique, qui a toujours été régie depuis 1958 par l'article 74 ;
- les îles Wallis et Futuna, dans l'océan Pacifique, qui sont passées du statut de protectorat à celui de TOM en 1961 ;
- Saint-Pierre-et-Miquelon, dans l'océan Atlantique au large du Canada, qui est passée successivement du statut de TOM à celui de département d'outre-mer (DOM) en 1976, à celui de collectivité à statut particulier en 1985, avant d'acquiescer celui de COM en 2007 ;
- Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui sont passées du statut de communes du département de la Guadeloupe dans les Antilles à celui de COM le 15 juillet 2007.

La Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont les seules COM qui ont été dotées d'un « statut d'autonomie » qui leur permet de bénéficier de certaines prérogatives dérogatoires au droit commun.

En revanche, ne relèvent plus de l'article 74 de la Constitution :

- la Nouvelle-Calédonie régie par les articles 76 et 77 (révision du 20 juillet 1998) ;
- les Terres australes et antarctiques françaises dont le régime législatif et l'organisation particulière sont déterminés par la loi en application du dernier alinéa de l'article 72-3 (révision du 28 mars 2003) ;
- le Département de Mayotte régi par l'article 73 de la Constitution depuis le 31 mars 2011.

Le but de cette étude est de présenter, d'un point de vue constitutionnel, l'évolution du statut de ces collectivités, voulue par le constituant et encadrée par le Conseil constitutionnel, en suivant les douze alinéas de l'article 74 de la Constitution. Elle débutera, comme le fait le Conseil constitutionnel dans chacune de ces décisions, par le contrôle de la procédure d'adoption des lois organiques statutaires.

## Un contrôle strict de la procédure d'adoption des lois organiques statutaires

### La consultation de l'assemblée délibérante de la collectivité

Dans sa version d'origine, l'article 74 de la Constitution exigeait que l'« *organisation particulière* » des territoires d'outre-mer soit définie « *après consultation de l'assemblée territoriale intéressée* ». Dans ses versions ultérieures de 1992 et 2003, il exige toujours que la définition de leur « *statut* » et des « *autres modalités* » de leur « *organisation particulière* » soit définie « *après avis de l'assemblée délibérante* ».

Mais cette apparente similitude cache en réalité une évolution de l'interprétation par le Conseil constitutionnel de la notion d'organisation particulière.

De 1980 à 1992, l'interprétation était extensive. Saisi en 1980 pour la première fois de cette question à propos d'une loi rendant applicable le code de procédure pénale dans les TOM, le Conseil a refusé de restreindre cette notion à celle de statut particulier. Il a donc censuré cette loi dans son intégralité pour défaut de consultation des assemblées territoriales estimant qu'elle « *établit pour la justice pénale dans les territoires d'outre-mer une organisation spécifique tenant compte des conditions propres à chacun d'eux* » et que, de ce fait, elle « *constitue un élément de l'organisation particulière de ces territoires* » [\(1\)](#). Par la suite et pour le même motif, il a déclaré contraire à la Constitution l'application outre-mer, en tout ou partie, de six autres lois entre 1980 et 1990 : trois sur la communication audiovisuelle (81-129 DC, 82-141 DC, 86-217 DC), une sur l'enseignement supérieur (83-165 DC), une sur la prévention et le règlement amiable des difficultés des entreprises (84-169 DC) et une sur la protection des personnes qui se prêtent à des recherches biomédicales (89-269 DC).

Dans un deuxième temps, la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 a eu pour effet indirect une interprétation plus restrictive, puisqu'à partir de cette date, il est exigé un lien plus étroit avec le territoire. Ainsi, pour censurer une disposition législative relative à la nationalité et concernant les îles Wallis et Futuna, le Conseil indique que c'est parce que « *le législateur a mis fin à un régime juridique spécifique attaché à l'organisation particulière de ce territoire* » [\(2\)](#). En 1994, reprenant un avis du Conseil d'État [\(3\)](#), il stabilise sa jurisprudence en jugeant qu'une disposition qui « *n'introduit, ne modifie ou ne supprime aucune disposition spécifique au territoire de la Polynésie française touchant à l'organisation particulière de ce dernier... pouvait lui être rendue applicable sans consultation de l'assemblée territoriale telle qu'elle est prévue par l'article 74 de la Constitution* » [\(4\)](#).

La troisième évolution résulte de la révision du 28 mars 2003. Depuis lors, en effet, l'article 74 n'exige la consultation de l'assemblée délibérante de ces collectivités que pour la définition de leur statut et des autres modalités de leur organisation particulière, ce que vérifie de façon systématique le Conseil constitutionnel. En ce qui concerne les autres textes normatifs, c'est désormais, comme on le verra plus loin, le législateur organique, habilité par l'article 74 de la Constitution, qui détermine les conditions dans lesquelles les institutions de ces collectivités sont consultées.

## 1.2. - La consultation des électeurs

Le premier alinéa de l'article 72-4 de la Constitution exige le consentement des électeurs de tout ou partie d'une collectivité mentionnée au deuxième alinéa de l'article 72-3 avant de pouvoir passer du régime de l'article 73 à celui de l'article 74 et vice versa. Ce consentement est recueilli dans les conditions définies par le second alinéa de l'article 72-4 de la Constitution.

Le Conseil constitutionnel a ainsi été amené à vérifier si la transformation des communes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, appartenant à la Guadeloupe, en deux collectivités régies par l'article 74 avait respecté les formalités très précises de l'article 72-4 (décision du Président de la République sur proposition du Gouvernement, déclaration du Gouvernement devant chaque assemblée suivie d'un débat et consentement des électeurs) [\(5\)](#).

## 1.3. - La soumission du projet en premier lieu au Sénat et sa délibération

L'article 39, alinéa 2, de la Constitution dispose que « *les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités sont soumis en premier lieu au Sénat* ». Le Conseil constitutionnel a jugé que les termes « *projets de loi* » englobent les « *projets de loi organique* » [\(6\)](#). La notion d'organisation étant interprétée de façon large [\(7\)](#), la quasi-totalité des projets de loi relatifs aux statuts des COM sont soumis à cette exigence. En revanche, celle-ci ne s'impose ni aux amendements [\(8\)](#) ni aux propositions de loi.

En outre, en vertu du deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution, un « *délai de réflexion* » est imposé entre ce dépôt et la première délibération. Ce délai est en principe de six semaines en application des dispositions combinées des articles 42 et 46. Il est de quinze jours lorsque la procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement dans les conditions prévues à l'article 45. Le Conseil constitutionnel vérifie de façon systématique son respect.

# L'applicabilité des lois et règlements

En vertu du troisième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le statut des COM fixe « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables...* ».

## 2.1. - Un vieux principe

Le principe de spécialité législative a toujours été appliqué dans les territoires d'outre-mer. La Constitution de 1946 le mentionnait expressément. Son article 72, après avoir cité les compétences relevant du Parlement (législation criminelle, régime des libertés publiques et organisation politique et administrative), précisait qu'« *en toutes autres matières, la loi française n'est applicable dans les territoires d'outre-mer que par disposition expresse* ».

En revanche, la Constitution adoptée en 1958 n'en disait mot. Ce silence n'a toutefois pas mis un terme à l'existence de ce principe. Comme l'a jugé le Conseil constitutionnel à propos de la Nouvelle-Calédonie [\(9\)](#), il découlait implicitement, depuis cette date, de la notion d'organisation particulière des territoires d'outre-mer.

Il signifie que les lois et règlements émanant de l'État ne sont pas applicables dans un territoire particulier à moins que l'autorité compétente de l'État n'en décide autrement ou que les lois ne soient pas qualifiées de « *lois de souveraineté* », textes qui sont applicables de plein droit, comme le rappelle régulièrement le Conseil constitutionnel [\(10\)](#).

## 2.2. -La constitutionnalisation du principe en 2003

Près d'un demi-siècle plus tard, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit le principe de spécialité législative dans le marbre, tout en laissant à chaque statut des collectivités régies par l'article 74 le soin d'en fixer l'étendue.

Le législateur organique a eu cependant la sagesse de ne pas accroître l'insécurité juridique en multipliant les disparités. Il n'a créé que deux régimes :

- le « régime de l'Atlantique » ou le régime du « tout est applicable sauf... », en vigueur à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Dans ces collectivités, les dispositions législatives et réglementaires relevant de la compétence de l'État sont applicables de plein droit [\(11\)](#), sans que cela fasse obstacle à leur adaptation. La seule exception, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, porte sur les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile qui ne sont applicables que sur mention expresse.

- le « régime du Pacifique » ou le régime du « rien n'est applicable sauf... », en vigueur en Polynésie française [\(12\)](#), mais également en Nouvelle-Calédonie [\(13\)](#) qui est régie par le titre XIII de la Constitution.

Dans ces collectivités, en principe, ne sont applicables que les dispositions législatives et réglementaires de l'État qui comportent une mention expresse à cette fin.

Les exceptions sont limitées. Ne sont applicables de plein droit que :

- les dispositions législatives ou réglementaires qui, en raison de leur objet, sont nécessairement destinées à régir l'ensemble du territoire de la République et notamment celles relatives à certains organes nationaux, à la défense nationale, au domaine public de l'État, à la nationalité, à l'état et la capacité des personnes et aux statuts des agents publics de l'État ;
- certaines dispositions qui participent de la garantie des libertés publiques : la procédure administrative contentieuse ; les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations de l'État et de ses établissements publics ou avec celles des communes et de leurs établissements publics (mais pas avec la collectivité d'outre-mer) ;
- certaines dispositions dont le législateur a estimé qu'elles devaient s'étendre à l'ensemble du territoire de la République, telles que la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, la lutte contre le financement du terrorisme, les pouvoirs de recherche et de constatation des infractions et les procédures contentieuses en matière douanière, le régime de certains investissements étrangers.

Cette liste d'exceptions n'est pas inscrite dans le statut des îles Wallis et Futuna. On ne peut que le regretter en raison de l'insécurité juridique que cela crée. Continue donc de s'appliquer pour cette collectivité la disposition de son statut adoptée en 1961 et selon laquelle elle est régie « *par les lois de la République et par les décrets applicables, en raison de leur objet, à l'ensemble du territoire national et, dès leur promulgation dans le territoire, par les lois, décrets et arrêtés ministériels déclarés expressément applicables aux territoires d'outre-mer ou au territoire des îles Wallis et Futuna* » [\(14\)](#). Il appartient donc au juge de dire si les exceptions détaillées prévues pour les deux autres collectivités du Pacifique entrent ou non dans l'exception générale prévue pour les îles Wallis et Futuna.

## 2.3. - L'encadrement du principe par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel n'a jamais accepté l'idée selon laquelle ne pourraient pas s'appliquer dans les TOM, puis dans les COM, les textes qui,

en raison de leur objet, sont nécessairement destinés à régir l'ensemble du territoire de la République. Il a rappelé cette évidence en formulant une réserve d'interprétation lorsqu'il a examiné le statut d'autonomie de la Polynésie française de 2004 [\(15\)](#). Il a été conforté par le législateur organique qui a introduit cette réserve en 2007 [\(16\)](#).

De même, le Conseil a précisé l'application dans le temps de la soumission d'une matière qui ne l'était pas au principe de spécialité législative. Le droit antérieurement applicable demeure tant qu'il n'a pas été abrogé. La mention expresse d'application ne s'applique qu'aux textes à venir [\(17\)](#).

Quant à l'hypothèse inverse d'une matière qui était soumise à ce principe mais qui ne l'est plus, le Conseil d'État a jugé que l'entrée en vigueur de la loi organique a pour effet de rendre applicables de plein droit toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives à cette matière, sans préjudice des dispositions les adaptant à l'organisation particulière de la collectivité [\(18\)](#) et sauf volonté contraire de l'auteur du texte [\(19\)](#).

## Les compétences des collectivités d'outre-mer

En vertu du quatrième alinéa de l'article 74, le statut de chaque COM fixe « *les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'État ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique* ».

Le quatrième alinéa de l'article 73 fixe ainsi les matières régaliennes interdites de transfert pour l'avenir : « *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* ».

### 3.1. - Le principe de la répartition des compétences

De façon étonnante, la Constitution de 1958 ne comportait, avant la révision constitutionnelle de 1992, aucune disposition prévoyant ou autorisant une répartition des compétences entre l'État et les territoires d'outre-mer. Elle n'offrait à ces derniers qu'une « *organisation particulière* » qui, prise au pied de la lettre, semblait proscrire tout transfert de compétences [\(20\)](#). Elle était même en retrait de la Constitution de 1946 qui dotait ces territoires d'un véritable « *statut particulier* ».

Pourtant, dès 1965, le Conseil constitutionnel va faire une lecture extensive de la notion d'organisation particulière en jugeant que « *si, d'après l'article 73 de la Constitution, le régime législatif des départements d'outre-mer peut faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière, l'organisation des territoires d'outre-mer peut, a fortiori, déroger au régime législatif résultant de l'article 34 de la Constitution* » et que « *les lois qui, postérieurement à l'entrée en vigueur de la Constitution, ont donné compétence aux assemblées territoriales pour réglementer dans les matières visées à l'article 34 de la Constitution, dérogent à cet article* » [\(21\)](#). Tout était dit : l'article 74 de la Constitution permettait au législateur de confier aux assemblées territoriales des matières relevant du domaine de la loi tel que défini par l'article 34 de la Constitution sans toutefois leur attribuer de pouvoir législatif.

Mais ce que le législateur pouvait faire, il pouvait également le défaire, créant ainsi une instabilité et une insécurité juridiques auxquelles a voulu remédier la révision constitutionnelle de 1992 en exigeant une loi organique pour « faire » et pour « défaire » et en précisant, cette fois-ci, qu'il revenait à cette loi organique de définir les compétences des institutions propres du territoire.

### 3.2. - Les modalités de la répartition des compétences

Comme pour l'application des lois et règlements, le législateur organique a mis en place deux régimes :

- le « régime de l'Atlantique » dans lequel la compétence de principe appartient à l'État : les compétences de la COM, qui sont moins nombreuses, sont énumérées par la loi organique ;
- le « régime du Pacifique » dans lequel la compétence de principe appartient à la COM : les compétences de l'État, moins nombreuses, sont énumérées par la loi organique.

### 3.3. - Les juges de la répartition de compétences

Le Conseil constitutionnel peut intervenir à quatre titres :

- lorsqu'il est saisi d'une loi organique, il vérifie si le transfert ne porte pas sur une des matières régaliennes mentionnées à l'article 73 de la Constitution ; il a ainsi censuré le transfert à la Polynésie française de la police et de la sécurité des eaux territoriales, dès lors que cette matière

régaliennne n'appartenait pas à la Polynésie française avant 2003 [\(22\)](#) ;

- lorsqu'il est saisi d'une loi ordinaire, il vérifie si la loi ne touche pas à la répartition des compétences ; il a ainsi censuré une disposition de la loi pénitentiaire qui permettait à l'État de conclure avec les autorités compétentes des îles Wallis et Futuna une convention en matière de santé des détenus dans ce territoire dès lors que cette compétence n'appartient pas à cette collectivité ;
- lorsqu'il est saisi d'une demande de déclassement d'une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut d'une COM dotée de l'autonomie, en application du neuvième alinéa de l'article 74 ; cette procédure est examinée dans la septième partie ;
- s'il était saisi d'une QPC mais seulement dans le cas où serait affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; il pourrait en être ainsi en cas de transfert, par une loi simple, d'une matière régaliennne touchant à la procédure pénale.

Le Conseil d'État est compétent pour répondre aux demandes d'avis sur la répartition des compétences ou pour examiner les moyens sérieux fondés sur l'inexacte application de cette répartition [\(23\)](#).

Une exception demeure pour les îles Wallis et Futuna où cette attribution relève du tribunal administratif de Mata-Utu.

## Les règles d'organisation et de fonctionnement et le régime électoral

En vertu du cinquième alinéa de l'article 74, le statut de chaque COM fixe « *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante* ».

Il s'agit de la partie la plus longue des lois organiques mais qui est traitée très rapidement par les décisions du Conseil constitutionnel.

En effet, les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la COM ne posent généralement pas de problèmes : assemblée délibérante, exécutif, conseil économique et social... Il s'agit d'une rubrique d'interprétation large. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré, comme devant relever d'une loi organique, une disposition d'une loi ordinaire qui habilitait les membres du gouvernement de la Polynésie française à donner délégation de signature aux responsables des services territoriaux, à ceux des services de l'État et au directeur de leur cabinet [\(24\)](#).

Le régime électoral retient généralement plus l'attention du Conseil constitutionnel, puisqu'il met en oeuvre le principe d'égalité devant le suffrage ainsi que la règle, qui en découle, d'une élection des membres de l'assemblée délibérante sur des bases essentiellement démographiques. Entre 2004 et 2011, la Polynésie française a changé, pour l'élection de son assemblée territoriale, quatre fois de mode de scrutin sans que le Conseil y trouve à redire : chaque fois, le législateur avait tenté de favoriser, sans beaucoup de succès, l'émergence d'une majorité stable.

Entrent également dans cette catégorie le régime des actes et le contrôle administratif, financier et budgétaire de l'État. Les règles mettant en oeuvre le contrôle de légalité par le représentant de l'État font l'objet d'un examen attentif. C'est d'ailleurs dans une décision relative au statut de la Polynésie française que le Conseil constitutionnel a reformulé sa jurisprudence de 1982, d'une extrême rigueur, en jugeant qu'aucune exigence constitutionnelle n'impose que le caractère exécutoire des actes des collectivités territoriales dépende, dans tous les cas, de leur transmission au représentant de l'État [\(25\)](#).

## Les consultations avant l'édition de normes par l'État

En vertu du sixième alinéa de l'article 74, le statut de chaque COM fixe « *les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence* ».

Depuis la révision de 2003, c'est le statut organique de chaque COM qui fixe les conditions et les modalités de cette consultation. Là aussi, le législateur organique a réussi à unifier ces conditions et ces modalités.

Sont donc soumis à consultation [\(26\)](#) :

- les projets de loi, les propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à la COM ;
- les projets d'ordonnance pris sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution lorsqu'ils sont relatifs à la COM ;

- les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux de la France qui interviennent dans les domaines de compétence de la COM ;
- les traités ou accords, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'article 53 de la Constitution et qui interviennent dans les domaines de compétence de la COM.

Ces consultations sont faites en principe à l'assemblée délibérante, voire à la commission permanente. En Polynésie, le gouvernement est consulté sur les projets de décret, les traités ou accords [\(27\)](#).

Quant aux îles Wallis et Futuna, leur statut n'a pas été modifié et ne comporte pas à ce jour d'obligation formelle de consultation mais ces consultations ont cependant lieu dans les conditions antérieures à la révision de 2003.

## Le contrôle juridictionnel spécifique de certains actes d'une COM dotée de l'autonomie

Aux termes des septième et huitième alinéas de l'article 74 de la Constitution, « *la loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles... 8. - le Conseil d'État exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi* ».

### 6.1. - La compétence générale du tribunal administratif avant 2003

Comme le Conseil constitutionnel l'a rappelé dans sa décision du 2 juillet 1965, les assemblées délibérantes des territoires d'outre-mer sont habilitées depuis très longtemps, pour les compétences qu'elles assument, à intervenir dans des matières qui relèvent, en vertu de l'article 34 de la Constitution, du domaine de la loi.

Néanmoins, si elles traitent de matières législatives, leurs délibérations demeurent formellement des actes administratifs et restent soumises, à ce titre, au contrôle du juge de l'excès de pouvoir [\(28\)](#). C'étaient donc les conseils du contentieux administratif puis, après leur disparition, les tribunaux administratifs des territoires d'outre-mer qui étaient juges de droit commun de ces actes. Ces derniers ne bénéficiaient pas, et certains s'en émouvaient, du régime d'immunité relative applicable aux lois.

### 6.2. - La révision constitutionnelle de 2003

Un premier projet de loi constitutionnelle fut adopté, pour remédier à cette difficulté, dans les mêmes termes par l'Assemblée nationale et le Sénat les 10 juin et 12 octobre 1999. Il s'agissait, comme cela avait été admis pour la Nouvelle-Calédonie en 1998, de permettre à l'assemblée territoriale de la Polynésie française d'adopter des « *lois du pays* » ayant valeur législative avec possibilité d'un contrôle *a priori* par le Conseil constitutionnel. Mais ce projet, qui avait été inscrit à l'ordre du jour du Congrès du Parlement du 24 janvier 2000, fut finalement retiré quelques jours avant.

Le second projet de révision constitutionnelle, en 2003, a permis de remettre l'ouvrage sur le métier. Mais, alors que Gaston Flosse, sénateur, souhaitait que la Constitution utilise, comme à l'article 77 de la Constitution, le concept de « *lois du pays* » et qu'elle ne mentionne pas le Conseil d'État comme organe de contrôle, le Parlement réuni en congrès refusa d'employer cette expression pour retenir celle de « *certaines catégories d'actes* » et confia le contrôle de ces actes au Conseil d'État. C'était, sans conteste, leur dénier toute valeur législative.

À ce jour, les trois COM dotées de l'autonomie bénéficient de ce contrôle spécifique pour leurs actes relevant du domaine de la loi au titre de leurs compétences propres ou au titre de leur participation à l'exercice des compétences de l'État : la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin [\(29\)](#). Les autres collectivités, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna, conservent le régime antérieur donnant plénitude de compétence aux tribunaux administratifs pour le contrôle de leurs délibérations par la voie de l'action.

### 6.3. - Un recours spécifique qui ne modifie pas la nature administrative des actes

Cette nature administrative, le Conseil constitutionnel l'a confirmée par sa décision sur le statut de la Polynésie française en jugeant « *que la distinction formellement établie par la loi organique entre les actes prévus à l'article 140, dénommés « lois du pays », et les « délibérations », n'a pas pour effet de retirer aux « lois du pays » leur caractère d'actes administratifs ; que celles-ci procèdent, comme les autres actes adoptés par l'assemblée de la Polynésie française, de délibérations de cette assemblée* ». Il n'a donc pas censuré l'expression devenue symbolique de « *lois du pays* » qu'il utilise toujours avec des guillemets comme le législateur organique et le Conseil d'État.

Pour les trois COM, il s'agit d'un recours efficace, puisque le Conseil d'État dispose de trois mois pour statuer. Les normes que doivent respecter ces actes sont la Constitution, les lois organiques, les engagements internationaux mais aussi les principes généraux du droit. Certes, la plupart de ces derniers sont « solubles » dans la Constitution, mais certains d'eux présentent néanmoins une spécificité comme celui relatif à la non-rétroactivité des actes administratifs [\(30\)](#).

Comme pour tout acte réglementaire, la voie de l'exception est ouverte. Toutefois, le juge de l'action n'est pas le juge de l'exception, ce que n'interdit aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle [\(31\)](#). La juridiction qui est saisie d'un moyen sérieux quant à la contrariété de l'acte avec les normes qui lui sont supérieures doit transmettre sans délai cette exception au Conseil d'État si celle-ci commande l'issue du litige, la validité de la procédure, ou constitue le fondement des poursuites. Le Conseil statue dans les trois mois.

Une différence existe toutefois entre les COM selon qu'elles sont situées dans le Pacifique ou l'Atlantique. Elle concerne les conditions de saisine du Conseil d'État.

Pour la Polynésie française, le système est complexe. Tout d'abord, dans un délai de huit jours à compter de l'adoption d'une « *loi du pays* », le haut-commissaire de la République et le conseil des ministres de la Polynésie française peuvent demander une nouvelle lecture à l'assemblée. Ensuite, dès le lendemain de l'adoption d'une « *loi du pays* », le haut-commissaire, le président de la Polynésie française, le président de l'assemblée de la Polynésie française ou six représentants à l'assemblée de la Polynésie française peuvent saisir le Conseil d'État dans un délai de quinze jours. Enfin, à cette même date, la « *loi du pays* » est publiée pour information au *Journal officiel* de la Polynésie française, ce qui ouvre à toute personne justifiant d'un intérêt à agir la faculté de saisir le Conseil d'État pendant un délai d'un mois. La voie de l'action après promulgation est donc fermée.

Le système est différent pour les « *lois du pays* » intervenant en matière fiscale [\(32\)](#). Ces actes doivent être promulgués et publiés au *Journal officiel* de la Polynésie française le lendemain de leur adoption et peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État dans les quinze jours, pour les autorités politiques et administratives, et dans le mois, pour les personnes physiques ou morales, de la publication de leur acte de promulgation.

C'est ce dernier système qui a été retenu pour les actes de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin intervenant dans le domaine de la loi, mais avec un délai unique, celui de droit commun, à savoir deux mois.

Plusieurs dizaines de décisions ont déjà été rendues par le Conseil d'État sur les « *lois du pays* » polynésiennes, ce qui a donné lieu à une jurisprudence très riche. En revanche, un seul acte de Saint-Barthélemy a été déféré, celui relatif à son code de l'urbanisme [\(33\)](#), et aucun de Saint-Martin.

## Le déclassement de lois intervenues dans le domaine de compétence d'une COM dotée de l'autonomie

En vertu du neuvième alinéa de l'article 74 de la Constitution, la loi organique peut fixer, pour une COM dotée de l'autonomie, les conditions dans lesquelles « *l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité* ».

### 7.1. - Les conflits de compétence avant 2003

Il a toujours été admis que les TOM avaient la possibilité de modifier des lois intervenues dans des matières qui leur avaient été antérieurement attribuées. En revanche, ils se sont longtemps trouvés démunis face au risque d'empiètement du législateur postérieurement à la dévolution de compétences.

Ainsi, lorsque les statuts des TOM étaient fixés par la loi, c'est-à-dire avant la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, le Parlement pouvait intervenir, volontairement ou par inadvertance, dans une matière de leur compétence. Il récupérait ainsi au profit de l'État des compétences qui leur avaient été confiées. Il ne faisait alors qu'appliquer le principe selon lequel « *le législateur peut toujours déroger à une loi* » [\(34\)](#) ou a le droit « *de modifier à tout moment la législation ainsi édictée ou d'y déroger* » [\(35\)](#).

Depuis que les statuts des TOM, puis celui des COM, sont fixés par la loi organique, toute intervention de l'État dans un domaine de compétence attribué à ces collectivités nécessite l'intervention d'une loi organique en application de l'article 74 de la Constitution. Cela a été jugé dès 1995

pour les lois de validation : « *S'agissant d'une matière ressortissant à la compétence des autorités territoriales, l'État ne pouvait ainsi intervenir que par le moyen d'une loi organique.* » (36) Cela a été confirmé récemment pour l'approbation par le Parlement de plusieurs conventions fiscales passées entre l'État et des COM, « *dans la mesure où les conventions ou accords précités affectent les règles relatives aux impôts, droits et taxes de ces collectivités, leur approbation relève de la loi organique* » (38).

Il s'agissait là d'une protection indispensable mais insuffisante... indispensable car, lorsqu'il est saisi, le Conseil constitutionnel peut censurer de tels empiètements... insuffisante car, faute de saisine, les lois entrant dans le champ de compétence de ces collectivités s'imposent à elles. Comme l'a indiqué le Conseil d'État, « *une fois intervenue une loi postérieure à la loi organique fixant le statut du territoire, le territoire n'a pas le pouvoir de la modifier* » (38). Il peut seulement formuler un vœu, généralement non suivi d'effet, pour obtenir des autorités de la République l'abrogation des dispositions méconnaissant sa compétence.

## 7.2. - La solution constitutionnelle de 2003

Le projet de révision constitutionnelle présenté au nom du Président de la République renvoyait à la loi organique le soin de préciser les modalités de cette procédure de déclassement tout en désignant le Conseil constitutionnel comme autorité décisionnelle.

La désignation du Conseil constitutionnel a été contestée au Sénat par Michel Charasse, qui craignait son encombrement et voulait lui substituer le Conseil d'État déjà compétent pour déclasser les lois intervenues dans le domaine réglementaire avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 1958. Mais il n'eut pas gain de cause (39). Le Sénat puis l'Assemblée nationale ont estimé que le Conseil constitutionnel était la bonne juridiction pour statuer sur la contestation d'une loi votée par le Parlement susceptible d'être intervenue en dehors du champ de compétence qui lui a été attribué par une loi organique sur le fondement de la Constitution de 1958.

En revanche, Gaston Flosse, sénateur, obtint satisfaction en faisant adopter un amendement précisant que le Conseil constitutionnel pourrait être saisi « *notamment par les autorités de la collectivité* ». Le Sénat puis l'Assemblée nationale ont estimé que la finalité de la mesure justifiait cette précision et l'ont adoptée.

Cette nouvelle disposition est en quelque sorte le pendant de l'article 37 de la Constitution qui permet au Gouvernement de modifier par décret des textes de forme législative intervenus dans le domaine du règlement à condition que le Conseil constitutionnel en ait reconnu le caractère réglementaire.

À ce jour, les trois COM dotées de l'autonomie bénéficient de cette procédure : la Polynésie française (article 12 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004), Saint-Barthélemy (article L.O. 6213-5 du CGCT) et Saint-Martin (article L.O. 6313-5 du CGCT). Les autorités de saisine sont l'exécutif de la COM en exécution d'une délibération de son assemblée, le Premier ministre, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat. La saisine doit être motivée. Les autres autorités, informées par l'auteur de la saisine, ont un délai de quinze jours pour présenter leurs observations. Le Conseil constitutionnel doit statuer dans un délai de trois mois.

La seule différence qui existe entre les trois COM réside dans le fait que Saint-Barthélemy et Saint-Martin ne peuvent modifier une loi « déclassée » par le Conseil constitutionnel en tant qu'elle s'applique à elles qu'après l'avoir abrogée. Cette obligation assure une meilleure accessibilité au droit et, par suite, une sécurité juridique accrue.

Il est à noter que cette procédure ne peut jouer pour une loi qui autoriserait la ratification ou l'approbation d'un engagement international. D'une part, le législateur ordinaire est bien compétent pour autoriser cette ratification ou cette approbation même dans le cas où l'engagement international modifierait le domaine ressortissant à la COM (40). D'autre part, ce ne serait pas la loi mais l'engagement international qui serait à l'origine de cette modification.

## 7.3. - Une mise en oeuvre rarissime

Le Conseil constitutionnel n'a rendu, en sept ans, qu'une seule décision sur ce fondement. C'est la décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007 qui - comble de malchance pour la collectivité qui avait été à l'origine de cette révision constitutionnelle - rejette la demande de déclassement présentée par le président de la Polynésie française tendant à déclarer l'État incompétent pour instituer des taxes aéroportuaires sur le territoire de cette collectivité (41). Le Conseil a en effet jugé que le statut de la Polynésie française n'interdisait pas à l'État d'y instituer des taxes destinées à couvrir une partie au moins des coûts exposés par lui dans l'exercice d'attributions qu'il conserve sur ce territoire, en considérant qu'une interprétation contraire aurait méconnu le principe d'égalité devant les charges publiques énoncé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

# Les discriminations positives en faveur de la population d'une COM dotée de l'autonomie

En vertu du dixième alinéa de l'article 74, la loi organique peut fixer, pour une COM dotée de l'autonomie les conditions, dans lesquelles « *des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier* ».

## 8.1. - L'impossibilité constitutionnelle avant 2003

En 1996, le législateur organique avait adopté des dispositions en faveur des habitants de la Polynésie française. Il avait ainsi donné compétence au conseil des ministres du territoire pour autoriser, « *à peine de nullité, toute opération ayant pour effet le transfert entre vifs d'une propriété immobilière ou de droits sociaux y afférents, sauf si le bénéficiaire est de nationalité française et domicilié en Polynésie française ou s'agissant d'une personne morale, y a son siège* ». Le Conseil constitutionnel avait annulé ces dispositions, non pas pour atteinte au principe d'égalité, ce qu'il aurait pu faire, mais pour atteinte au droit de propriété, étant précisé que cette atteinte ne touchait que les non-résidents.

## 8.2. - L'autorisation constitutionnelle de 2003

Instaurer la double possibilité de déroger au principe d'égalité devant la loi et d'apporter des restrictions au droit de propriété nécessitait une autorisation du pouvoir constituant.

Le projet de loi constitutionnelle adopté en 1999 tendait à autoriser, comme cela avait été admis pour la Nouvelle-Calédonie en 1998, les restrictions en matière d'accession à la propriété foncière pour tenir compte de la rareté de la terre exploitable ainsi que l'adoption de mesures tendant à préserver le marché local du travail et le développement de l'activité économique. Mais, comme on l'a vu, ce projet n'a pas abouti.

Le second projet de révision constitutionnelle, en 2003, fut le bon. Validé par le Parlement réuni en congrès, il permet à la loi organique d'habiliter les COM dotées d'un statut d'autonomie à prendre certaines mesures de « discrimination positive » en faveur de leur population, en vue d'assurer la protection du marché du travail local et celle du patrimoine immobilier local.

À ce jour, les trois COM dotées de l'autonomie bénéficient de cette habilitation : la Polynésie française pour l'emploi local et les transferts fonciers (articles 18 et 19 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004) et, mais uniquement pour les transferts fonciers, Saint-Barthélemy (article L.O. 6214-7 du CGCT) et Saint-Martin (article L.O. 6314-7 du CGCT).

## 8.3. - Les limites fixées par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel avait déjà eu à connaître, avant 2003, de semblables entorses au principe d'égalité à propos de la Nouvelle-Calédonie. Il les avait admises en raison de leur fondement constitutionnel, mais les avait interprétées dans la stricte mesure nécessaire à l'application des prescriptions constitutionnelles dérogatoires (il s'agissait en 1999 de l'accord de Nouméa dont les orientations ont été constitutionnalisées par l'article 77 de la Constitution issu de la révision du 20 juillet 1998).

Aussi, en 2004 et 2007 comme en 1999, il a considéré que si rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle, de telles dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en oeuvre du statut d'autonomie.

Les dispositions en faveur de la population locale sont interprétées de façon restrictive. Cette population, en vertu du dixième alinéa de l'article 74 de la Constitution, ne peut être définie que comme regroupant les personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence dans la COM en cause. Toute autre conception de la population, faisant intervenir des caractéristiques ethniques (appréhendées par exemple par le lieu de naissance d'un parent), est systématiquement déclarée contraire aux articles 1<sup>er</sup> et 3 de la Constitution et à l'article 6 de la Déclaration de 1789. A ainsi été censurée une mesure bénéficiant aux « *personnes de nationalité française* » « *nées en Polynésie française* » ou « *dont l'un des parents est né en Polynésie française* » (42).

De même, pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, le Conseil a émis une réserve sur la « *durée suffisante* » au terme de laquelle les nouveaux résidents ne sont plus soumis au contrôle des transferts fonciers : cette durée doit ne pas excéder ce qui est strictement nécessaire à la satisfaction des besoins de la population locale et respecter, en tout état de cause, les engagements communautaires et internationaux de la France (43).

# La participation de la COM dotée de l'autonomie à l'exercice des compétences de l'État

En vertu du onzième alinéa de l'article 74, la loi organique peut fixer pour une COM dotée de l'autonomie les conditions dans lesquelles « *la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques* ».

## 9.1. - Un encadrement strict par le législateur avant 2003

Avant 2003, la Constitution n'interdisait pas de façon explicite le transfert de compétences régaliennes aux territoires d'outre-mer. Cependant, l'analyse des lois statutaires depuis 1958 montrent que les pouvoirs publics ont toujours refusé d'opérer un tel transfert, sous réserve d'exceptions limitées au droit pénal et à la procédure pénale.

Les exceptions au droit pénal permettaient aux assemblées délibérantes de décider que les infractions à la réglementation résultant de leurs délibérations pouvaient être passibles de peines contraventionnelles, qui pouvaient comporter alors des peines d'emprisonnement (44). Quant aux peines correctionnelles, elles exigeaient une homologation par le législateur pour entrer en vigueur.

Les exceptions en procédure pénale permettaient à ces assemblées d'adopter des règles en matière de droit pénitentiaire ou de liberté surveillée des mineurs (45).

On ne relève toutefois aucune décision du Conseil constitutionnel sur ce point avant la révision constitutionnelle de 1992. Cela tient au fait que les parlementaires ne le saisissaient jamais des dispositions opérant de tels transferts et qu'il n'a jamais jugé utile de les examiner d'office. Ce n'est que lorsqu'il a été saisi de lois organiques après 1992 qu'il a dû opérer un contrôle intégral de la loi et, par suite, se prononcer sur de telles dispositions. C'est ainsi que la première décision statuant sur les compétences régaliennes (relations extérieures, garantie des libertés publiques...) est la décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 sur la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française (AJDA 1996. 371, note O. Schrameck ; D. 1998. 156, obs. J. Trémeau ; *ibid.* 145, obs. J.-C. Car ; *ibid.* 147, obs. A. Roux ; *ibid.* 153, obs. T. S. Renoux ; RFDA 1997. 1, étude F. Moderne).

## 9.2. - La révision constitutionnelle de 2003

Le projet de loi constitutionnelle, déjà mentionné, de 1999 prévoyait déjà que certaines matières, d'essence régalienne, étaient exclues de toute possibilité de transfert. Cette liste comportait « *la nationalité, les garanties des libertés publiques, les droits civiques, le droit électoral, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, les relations extérieures, la défense, le maintien de l'ordre, la monnaie, le crédit et les changes* ».

Le projet prévoyait deux exceptions pour la Polynésie françaises :

- les compétences déjà exercées pouvaient être maintenues ;
- la Polynésie française pouvait être membre d'une organisation internationale, disposer d'une représentation auprès des États du Pacifique et négocier avec ceux-ci, dans son domaine de compétence, des accords dont la signature et l'approbation ou la ratification restaient soumises aux dispositions des articles 52 et 53 de la Constitution.

Si ce projet ne parvint pas à son terme, celui de 2003 en a repris l'essentiel :

- la liste des matières régaliennes figurant au quatrième alinéa de l'article 73 de la Constitution, auquel renvoie le quatrième alinéa de l'article 74, est identique à deux différences près : « *l'état et la capacité des personnes* » ont été rajoutés et « *le maintien de l'ordre* » a été remplacé par « *la sécurité et l'ordre publics* ».

- l'exercice antérieur de compétences régaliennes par les COM dotées ou non de l'autonomie permet à celles-ci de les conserver.

Les deux autres différences tiennent, en premier lieu, à ce que ces nouvelles dispositions ne sont pas réservées à la Polynésie française mais s'appliquent à toutes les COM dotées de l'autonomie et, en second lieu, à ce que ces COM peuvent participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice de ces compétences régaliennes.

Signalons, en outre, que le projet adopté par le constituant est allé au-delà du projet déposé. Alors que celui-ci se bornait à prévoir que « *l'État*

peut associer les collectivités à l'exercice des compétences qu'il conserve», le texte finalement adopté dispose que « la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences qu'il conserve ». En revanche, est demeurée la réserve selon laquelle cette participation doit s'exercer « dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ».

### 9.3. - Un encadrement strict par le Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a pris acte de la volonté du constituant de permettre aux COM dotées de l'autonomie de participer aux compétences de l'État. Celui-ci détient en effet des compétences transversales, en droit pénal, en procédure pénale ou encore en matière de libertés publiques, qui se superposent à celles détenues par les COM et, la pratique en est le témoin, les restreignent parfois excessivement.

Mais le Conseil a toutefois tenu à ce que cette participation s'exerce effectivement « sous le contrôle de l'État » et « dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ».

Ainsi, a-t-il déclaré contraires à la Constitution :

- les dispositions de l'article 32 de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française qui, dans une matière conservée dans les compétences législatives de l'État en vertu de la Constitution ou du statut, permettaient à l'assemblée de Polynésie française de voter des « lois du pays » sans l'agrément préalable du Parlement français ;
- le 13° de l'article 90 de la même loi qui confiait à la Polynésie française les conditions d'exploitation des registres d'état civil et leur mise à disposition sans contrôle de l'État.

Il a également émis une réserve d'interprétation de l'article 33 de la même loi permettant au gouvernement de la Polynésie française de délivrer des titres de séjour des étrangers en précisant, d'une part, que les décisions individuelles prises dans le cadre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'État sont soumises au contrôle hiérarchique du haut-commissaire de la République et, d'autre part, qu'un tel pouvoir hiérarchique s'exercerait tant sur la délivrance d'un titre de séjour que sur le refus de délivrance.

Les pouvoirs publics ont pris acte de ces censures ou réserves pour les lois organiques ultérieures. Ainsi, les nouveaux articles L.O. 6214-5 et L.O. 6251-3 du CGCT (pour Saint-Barthélemy) et L.O. 6314-5 et L.O. 6351-3 du CGCT (pour Saint-Martin) qui associent les autorités des deux îles à l'exercice des compétences que l'État détient en matière de droit pénal ont été déclarés conformes à la Constitution aux motifs que :

- cette participation n'est prévue que pour la seule répression des infractions aux règles que les deux nouvelles collectivités seront appelées à fixer dans le cadre de leurs compétences propres ;
- elle est conforme à l'intérêt d'une bonne administration de la justice ;
- et, surtout, elle s'exerce sous l'autorité et le contrôle de l'État.

On relève à cet égard que les projets d'actes édictés en matière pénale par les autorités locales devront respecter la classification des contraventions et délits, être approuvés par décret et que, lorsque l'acte interviendra dans le domaine de la loi, le décret d'approbation ne pourra lui-même entrer en vigueur qu'après sa ratification par la loi.

## Les autres modalités de l'organisation particulière des COM

Enfin, aux termes du dernier alinéa de l'article 74 de la Constitution : « Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante. »

Par cet alinéa, le constituant assimile la notion de « statut » qu'il utilise dans les premier et deuxième alinéas de l'article 74 à celle d'« organisation particulière » puisqu'il envisage ici les « autres » modalités de cette organisation. Ces dernières n'ont toutefois qu'un contenu limité dès lors que les autres alinéas de l'article 74 soumettent à la loi organique la fixation de la plupart des règles statutaires des COM. On note d'ailleurs que les lois ordinaires qui accompagnent généralement les lois organiques statutaires ont plus pour objet d'adapter la législation ordinaire aux particularités locales que de fixer des modalités de l'organisation particulière. Cette situation n'a toutefois aucune conséquence procédurale. En effet, la consultation des assemblées délibérantes prévue par le dernier alinéa de l'article 74 pour les autres modalités de l'organisation particulière est exigée par les statuts des différentes COM pour les projets de loi qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à ces collectivités.

---

(1) Décision n° 80-122 DC du 22 juillet 1980, *Loi rendant applicable le Code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les*

(2) Décision n° 93-321 DC du 20 juillet 1993, *Loi réformant le droit de la nationalité*, cons. 30, AJDA 1993. 755, étude O. Schrameck.

(3) Conseil d'État, *Rapport public 1993*, Études et documents du Conseil d'État, p. 144 : « Une loi portant sur une matière de la compétence de l'État, tel que le droit électoral, et qui ne modifie ni n'introduit aucune disposition spécifique aux territoires d'outre-mer, peut être rendue applicable dans ces territoires sans consultation de leurs assemblées. C'est seulement si le texte rendu applicable outre-mer y introduit ou y supprime des dispositions particulières que la consultation de l'assemblée territoriale est requise. »

(4) Décision n° 94-342 DC du 7 juillet 1994, *Loi relative aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de contrôle en mer*, cons. 5, D. 1995. 297, obs. J. Pini.

(5) Décision n° 2007-547 DC, 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 27 à 29, AJDA 2007. 398.

(6) Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local*, cons. 2, RFDA 2004. 7, étude P. Delvolvé.

(7) Décision n° 2011-632 DC du 23 juin 2011, *Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région*, cons. 4, AJDA 2011. 1297 ; *ibid.* 1897, note M. Verpeaux ; Constitutions 2011. 491, obs. P. Bachschmidt.

(8) Décision n° 2009-594 DC du 3 décembre 2009, *Loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports*, cons. 3 et 4, AJDA 2010. 596, chron. S. Nicinski, P.-A. Jeanneney et E. Glaser ; Constitutions 2010. 233, obs. A.-L. Cassard-Valembois ; *ibid.* 406, obs. P. De Baecke.

(9) Décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, *Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*, cons. 12 et 13, AJDA 2009. 1520.

(10) Décision n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003, *Loi organique relative au référendum local*, cons. 4 et 5, préc.

(11) Articles L.O. 6213-1, L.O. 6313-1 et L.O. 6413-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

(12) Article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

(13) Article 6-2 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

(14) Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

(15) Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 18, D. 2005. 1132 ; *ibid.* 1125, obs. V. Ogier-Bernaud et C. Severino ; RFDA 2004. 248, étude J.-E. Schoettl.

(16) Article 8 de la loi organique n° 2007-1719 du 7 décembre 2007 tendant à renforcer la stabilité des institutions et la transparence de la vie politique en Polynésie française.

(17) Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 précitée, cons. 40.

(18) CE, 27 oct. 2011, n° 350790, *TAT' (Sté)*, au Lebon ; AJDA 2011. 2093 ; Constitutions 2012. 75, obs. P. De Baecke. Cette décision a été rendue à propos de la Nouvelle-Calédonie mais elle est transposable aux COM.

(19) CE, 27 avr. 2011, n° 312093, *Altitude (SARL), Tina-sur-Mer (SCI)*, au Lebon.

(20) Cf. les articles 72-4, 74 et 77 de la Constitution qui distinguent aujourd'hui « compétences » et « organisation ».

(21) Décision n° 65-34 L du 2 juillet 1965, *Nature juridique des articles 1<sup>er</sup>, 5 et 6 de l'ordonnance n° 58-1383 du 31 décembre 1958 portant modification de certaines dispositions du régime de retraite des marins du commerce*, cons. 21 et 22.

(22) Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 précitée, cons. 77.

(23) Articles L.O. 6252-14, L.O. 6242-5, L.O. 6352-14, L.O. 6342-5, L.O. 6462-9 L.O. 6452-5 du CGCT et articles 174 et 175 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(24) Décision n° 96-374 DC du 9 avril 1996, *Loi complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 2, AJDA 1996. 371, note O. Schrameck.

(25) Décisions n° 82-137 DC du 25 février 1982, *Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions*, cons. 6 ; n° 2004-490 DC du 12 février 2004 précitée, cons. 110.

(26) Articles L.O. 6213-3, L.O. 6313-3 et L.O. 6413-3 du CGCT, et article 9 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(27) Article 10 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(28) CE, 27 févr. 1970, n° 77577, *Saïd Ali Tourqui*, au Lebon.

(29) Articles L.O. 6243-1 et L.O. 6343-1 du CGCT, et article 140 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 précitée.

(30) Cf. l'exception admise par la loi organique pour les contrats en cours (décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 précitée, cons. 91 à 94) et le tempérament issu de la jurisprudence en vertu de laquelle les « *lois du pays* » sont opposables aux tiers dès leur adoption (CE, 15 mars 2006, n° 288755, *Société Super Fare Nui*, au Lebon ; RFDA 2006. 1118, note A. Moyrand et A. Troianiello).

(31) Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 précitée, cons. 112.

(32) Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011, *Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française*, cons. 18.

(33) CE, 23 mai 2008, n° 312324, *M. et M<sup>me</sup> Linder*, au Lebon.

(34) Décision n° 82-155 DC du 30 décembre 1992, *Loi de finances rectificative 1982*, cons. 31.

(35) Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, *Réforme de la planification*, cons. 15.

(36) Décisions n° 95-364 DC du 8 février 1995, *Loi organique sur les TOM*, cons. 18, D. 1997. 118, obs. A. Roux ; RFDA 1995. 780, étude B. Mathieu ; n° 2002-458 DC du 7 février 2002, *Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*, cons. 3, D. 2003. 1069, obs. L. Gay ; *ibid.* 2002. 1439, chron. B. Mathieu.

(37) Décisions n° 2009-597 DC du 21 janvier 2010, *Loi organique tendant à permettre à Saint-Barthélemy d'imposer les revenus de source locale des personnes établies depuis moins de cinq ans*, cons. 5, Constitutions 2010. 284, obs. A. Barilari ; n° 2009-598 DC du 21 janvier 2010, *Loi organique modifiant le livre III de la sixième partie du Code général des collectivités territoriales relatif à Saint-Martin*, cons. 5 ; n° 2011-627 DC du 12 avril 2011, *Loi organique tendant à l'approbation d'accords entre l'État et les collectivités territoriales de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy et de Polynésie française est conforme à la Constitution*, cons. 3.

(38) Avis du Conseil d'État n° 363633 du 5 octobre 1999.

(39) Sénat, Séance du 6 novembre 2002.

(40) Décisions n° 93-318 DC du 30 juin 1993, *Loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire de Mongolie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements*, cons. 6 ; n° 93-319 DC du même jour, *Loi autorisant la ratification de la convention internationale n° 139 concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes, adoptés à Genève le 24 juin 1974*, cons. 6.

(41) Décision n° 2007-1 LOM du 3 mai 2007, *Compétences fiscales en Polynésie française*, cons. 5, AJDA 2007. 1076, note J.-E. Schoettl ; GDCC, 15<sup>e</sup> éd. 2009, n° 47.

(42) Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 précitée, cons. 34.

(43) Décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007 précitée, cons. 61.

(44) Article 2 de la loi n° 56-619 du 23 juin 1956 autorisant le Gouvernement à mettre en oeuvre les réformes et à prendre les mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer ; article 46 de la loi n° 77-772 du 12 juillet 1977 relative à l'organisation de la Polynésie française.

(45) Par exemple, article 1<sup>er</sup> (13°) de la loi n° 84-820 du 6 septembre 1984 portant statut du territoire de la Polynésie française.