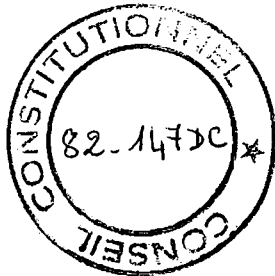


**SÉNAT**

*République Française*

ADOLPHE CHAUVIN

SENATEUR DU VAL D'OISE  
PRÉSIDENT DU GROUPE  
DE L'UNION CENTRISTE  
DES DEMOCRATES DE PROGRES

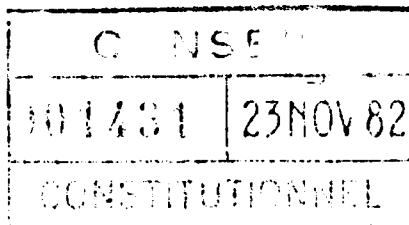


PARIS, le 23 novembre 1982

Les sénateurs soussignés à

Monsieur le Président et  
Messieurs les membres du Conseil  
Constitutionnel  
2, rue Montpensier

75001 PARIS



Monsieur le Président,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 61 de la Constitution nous avons l'honneur de déférer au Conseil Constitutionnel le texte de la loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le Novembre 1982.

Vous voudrez bien trouver, ci-joint, le texte de notre recours, et une série de documents pouvant éventuellement éclairer le Conseil Constitutionnel.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération respectueuse.

*Chaubin*

**SÉNAT**

*République Française*

82 - 147 DC

RECOURS AU

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Paris, le 23 Novembre 1982

RECOURS AU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Les 109 sénateurs soussignés, dont les noms suivent, défèrent au Conseil Constitutionnel conformément à l'article 61 alinéa 2 de la Constitution, la loi portant adaptation de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, à la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, et notamment ses articles 2, 3, 14, 14bis, 15 et 17 qu'ils estiment non conformes aux dispositions des articles 72, 73, 2 et 3 de la Constitution et aux principes fondamentaux reconnus par les lois de la République.

I - INCONSTITUTIONNALITE DE L'ENSEMBLE DE LA LOI POUR VIOLATION DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION EN CE QUE LA PROCEDURE D'ADAPTATION PREVUE A CET ARTICLE N'A PAS ETE RESPECTEE.

Le législateur a méconnu l'article 73 de la Constitution de diverses manières :

- tout d'abord, parce que, appliquant implicitement l'esprit, voire la lettre de l'article 74 (relatif aux territoires d'outre-mer) il n'a pas réalisé une adaptation mais créé une "organisation particulière" pour les D.O.M.

- ensuite, parce que, même si l'on se place dans le cadre de l'article 73, on doit constater que l'objet de l'adaptation n'existe pas :

- enfin, parce que les motifs de l'adaptation ne sont pas compatibles avec le texte constitutionnel.

A - La loi votée en dernière lecture par l'Assemblée Nationale ne réalise pas une adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution mais dote les D.O.M. d'une "organisation particulière" au sens de l'article 74.

L'appartenance des départements d'Outre-Mer à la catégorie des départements est confirmée par la rédaction même des articles 73 et 74 de la Constitution qui procèdent à une distinction importante entre TOM et DOM.

Effectivement, si l'article 73 affirme que : "le régime législatif et l'organisation administrative des DOM peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière"; l'article 74, quant à lui, proclame que : "les TOM de la République ont une organisation particulière tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République" ;

Or, pour la présentation du présent projet de loi le Gouvernement s'est constamment référé au principe et à l'esprit de l'article 74 tout en se réclamant de la lettre de l'article 73, c'est ainsi que le Ministre a affirmé que le projet de loi représentait "la redéfinition du contrat passé en 1946 entre la métropole et celles qui furent quatre vieilles colonies " (J.O. Débats AN m. 5227) ; qu'il faut ainsi analyser l'affirmation de la spécificité "des départements d'outre-mer" (JO Débats AN p. 5229) ; qu'ainsi il convient de comprendre la déclaration du Ministre affirmant : "je rejette avec vigueur l'assimilation pure et simple de la décentralisation dans les départements d'outre-mer"...

.../...

"le texte qui vous est présenté a pour objet de mettre en place des institutions représentatives permettant d'accorder à nos compatriotes des départements d'Outre-Mer au sein de la République Française la possibilité de s'administrer librement en prenant directement en charge les affaires qui les concernent ..." (JO Débats AN p.5229, 5282) qu'enfin le Ministre conclut : "en revanche, me paraît tout-à-fait légitime le souci de ceux qui s'interrogent sincèrement sur la doctrine du Gouvernement quant à la nature des liens qui unissent ces départements à la République..." "... Cette doctrine... est tout-à-fait simple et ne souffre aucune ambiguïté, c'est celle de notre Constitution qui repose elle-même sur la logique de l'autodétermination, seule compatible si l'on y réfléchit bien avec la démocratie..." (JO Débats AN 30/09/82 p. 5232) ; qu'il est vrai que pour bon nombre de responsables politiques de l'actuelle majorité : "le principe d'assimilation juridique n'est pas un absolu" (MM.A.CESAIRE, JO Débats AN 9/9/82 p.5239) et que "l'assimilationnisme est une vieilleries doctrinale à range au magasin des accessoires" (même orateur JO Débats AN p.5238)

En outre, l'article 13bis du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale, en prévoyant la possibilité de propositions législatives des futures collectivités d'outre-mer, apparaît directement inspiré des articles 74 et 76 de la Constitution qui "tenant compte des intérêts propres des territoires d'outre-mer dans l'ensemble des intérêts de la République" organise la consultation systématique des assemblées territoriales de ces territoires et la possibilité pour elles de proposer une modification de leur statut.

Les sénateurs soussignés demandent en conséquence au Conseil Constitutionnel de dire que le Gouvernement et le Parlement ont fait application de l'article 74 de la Constitution au lieu de l'article 73 en proposant et adoptant le présent projet de loi.

B - A supposer même que l'on puisse considérer que l'on se trouve dans le cadre de l'article 73, le premier élément nécessaire de la procédure d'adaptation c'est-à-dire l'objet, fait défaut.

Dans une thèse consacrée à ce problème de l'adaptation de la législation métropolitaine aux DOM un spécialiste écrit :

"La notion d'adaptation suppose l'existence de deux objets et l'idée d'ajustement entre eux au moyen de la modification de l'un d'eux en fonction des particularismes de l'autre. En matière juridique, il s'agit d'harmoniser une règle avec une autre, ou avec le milieu auquel elle est destinée. Concernant les départements d'outre-mer, il s'agit apparemment d'ajuster les règles métropolitaines aux particularités de ces collectivités".

(cf rapport Virapouille Sénat)

.../...

Or, en l'espèce, manque le premier élément de la procédure d'adaptation, à savoir le texte à adapter. En effet, après s'être expressément placé dans le cadre du processus qui vient d'être décrit, le Gouvernement a vainement cherché le texte général susceptible de servir de base à l'adaptation.

Le Gouvernement a en effet clairement indiqué qu'il choisissait cette voie tant dans l'exposé des motifs de son projet (document A.N. n° 1084 par.7) que dans le premier article du texte qui est aujourd'hui déféré au Conseil Constitutionnel ("la présente loi a pour objet d'adapter aux DOM de la Guadeloupe ...certaines dispositions de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982"), aux termes duquel, en ce qui concerne les DOM, la présente loi s'applique jusqu'à la promulgation de la loi adoptant certaines de ces dispositions à la spécificité de chacune des collectivités concernées". Le Gouvernement affirme donc son intention de faire réaliser l'adaptation conformément à l'article 73.

Mais cette conception de l'adaptation, tout-à-fait conforme à l'esprit et à la lettre de l'article 73 de la Constitution, n'a pas été respectée dans le projet de loi soumis au Parlement et adopté par lui. Ceci est patent à la lecture du tableau figurant en annexe du rapport SUCHOD (AN document n° 1088) : en effet le texte consigné dans la colonne "texte de référence" n'est pas celui de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 mais celui de la loi n° 82 214 du 2 mars 1982 relative à la Corse ; ainsi le texte adapté est non pas la loi générale mais la loi relative au statut particulier de la Corse.

Si le Gouvernement et le Parlement ont procédé ainsi c'est qu'ils ont constaté qu'ils ne pouvaient adapter un texte qui n'existait pas encore, bien que dans un premier temps l'avant-projet de loi soumis à l'avis des Conseils Généraux ait purement et simplement prévu des règles nouvelles pour les élections des membres de l'assemblée unique car le régime électoral des régions n'a pas encore été voté et que la rédaction actuelle tente de contourner les objections soulevées notamment par le Conseil Général de la Réunion quant à la Constitutionnalité d'un tel procédé. Il a alors cherché un texte à adapter et n'a trouvé que celui de la Corse ; et ainsi la rédaction de l'article 14 du projet de loi : "jusqu'à la publication de la loi fixant les règles d'élection des membres des Conseils Régionaux, les membres des Conseils généraux et régionaux créés par la présente loi seront élus dans les conditions prévues par la présente loi par les articles 4 , 5 à l'exception du troisième alinéa, 8 , 12 à l'exception du dernier alinéa, 13 à 26 de la loi n° 82 214 du 2 mars 1982 et par le titre premier du livre premier du Code Electoral" est pour le moins laborieuse et complexe .

Cet embarras apparaît d'ailleurs de manière particulièrement significative si l'on se réfère au tableau comparatif (voir documents annexes) mettant en parallèle les textes de l'avant-projet soumis aux Conseils Généraux des D.O.M. et celui du projet soumis au Parlement. La confrontation des deux séries de dispositions relatives aux opérations électorales est à cet égard particulièrement éloquente : l'article 14 du projet de loi remplace à lui seul 14 articles de l'avant-projet (art.10 à 23) en rendant provisoirement applicable la loi sur la Corse !

.../...

Le Gouvernement s'étant aperçu, après les objections formulées par le Conseil général de la Réunion (voir annexes) qu'il "n'adoptait" pas mais créait purement et simplement une organisation électorale particulière, essaie de se rabattre sur le seul texte disponible pour lui qu'il ait sous la main : le régime particulier de la Corse.

D'ailleurs, il n'adopte pas ce régime Corse : il le transpose purement et simplement en rendant ipso facto applicable aux DOM des dispositions aussi aberrantes que celle-ci : "un mandataire de chaque liste doit verser entre les mains du T.P.G d'un des départements de Corse, agissant en tant que préposé de la Caisse des Dépôts et Consignations, un cautionnement de 30.000 F" (art.14 du statut de la Corse rendu applicable par l'article 14 de la loi sur les DOM) ; "les antennes du service public de télévision et de radiodiffusion en Corse sont mises à la disposition des listes ..." (art.18 du statut de la Corse).

En outre, le début de l'article 14 de la loi votée par l'Assemblée Nationale est particulièrement révélateur car il signifie que l'on fait des adaptations avant que n'existe le texte que l'on doit adapter ! Le Secrétaire d'Etat le reconnaît d'ailleurs lui-même ouvertement en affirmant que "le projet de loi...anticipe donc sur l'entrée en vigueur de la loi du 2 mars 1982" (JO Débats Sénat, séance du 26 octobre 1982, p. 476).

Or, bien sûr ceci ne saurait être admis car c'est alors dénaturer totalement le principe d'adaptation. Le principe d'assimilation signifie que les lois de la République s'appliquent de plein droit aux DOM sous réserve d'adaptations nécessairement postérieures. On ne peut admettre une "adaptation par anticipation" .

Il y a là une inconstitutionnalité manifeste qui doit être sanctionnée.

C- A Supposer, même que l'on admette l'existence de l'objet de l'adaptation -ce qui, nous l'avons vu est à exclure-encore faudrait-il que les motifs de l'adaptation fussent conformes à la Constitution.

En effet, il est exact qu'il appartient au législateur d'apprécier la "nécessité" de l'adaptation sous réserve d'erreur manifeste d'appréciation, et cela conformément à la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. Mais, à partir du moment où sont donnés les motifs de l'adaptation, encore faut-il que les motifs invoqués aient une existence réelle et soient admissibles au regard de la Constitution.

.../...

Affirmer tout d'abord que l'adaptation s'impose parce que les régions d'outre-mer sont "mono départementales" relève d'un raisonnement tautologique car il suffit au Gouvernement de "bidépartementaliser", par un simple décret, (la Réunion par exemple) pour supprimer l'obstacle, comme cela a été fait en Corse.

Mais c'est à ce niveau du raisonnement juridique qu'apparaît le véritable motif, invoqué à diverses reprises par le Secrétaire d'Etat, (notamment devant l'Assemblée Nationale, séance du 29 septembre, et devant le Sénat, séance du 26 Octobre 1982) : cela coûterait trop cher d'installer des préfectures de Régions et des départements. Et des chiffres sont même avancés de manière précise : 500 millions par an. (JO débats SENAT 26/10/82 p. 4762).

En soi, l'argument financier est déjà sujet à caution. Mais il l'est surtout si l'on fait des rapprochements. La Corse peuplée de 250 000 habitants a été scindée en deux départements malgré le coût financier, pourquoi la Réunion peuplée de 450 000 habitants ne le serait-elle pas aussi ? Les Corses sont-ils plus Français que les Réunionnais ? Le motif (financier) ainsi avancé est contraire à l'article 2 de la Constitution et ne saurait servir de base à une adaptation au sens de l'article 73 de la Constitution.

.../...



II - INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 2 et 3 DE LA LOI POUR VIOLATION DES ARTICLES 72 et 73 DE LA CONSTITUTION.

EN CE QUE

- d'une part, ils créent des collectivités territoriales nouvelles - les départements régions - et font disparaître corrélativement les D.O.M.

- et d'autre part, ils établissent une différence institutionnelle entre les diverses catégories de départements.

A - La création d'une catégorie nouvelle de collectivités territoriales - les départements régions - est contraire à l'article 73 de la Constitution.

Le projet de loi a pour effet - sinon apparent du moins réel - de créer une nouvelle catégorie de collectivités territoriales, les "départements-régions", dont la caractéristique est que les organes uniques - Conseil général et régional et Président - détiennent et exercent cumulativement les compétences départementales et régionales.

Les "départements-régions" remplacent les Départements d'Outre-Mer qui disparaissent de ce fait, en violation de l'article 73 de la Constitution.

1-Il est évident que dans le montage juridique auquel il a procédé, le Gouvernement s'est inspiré du précédent de Paris.

En 1976 a été, en effet, mise en place la catégorie de la "ville-département" à exemplaire unique : Paris.

Il convient toutefois de signaler que la situation de Paris et celle des nouveaux départements régions ne sont pas exactement comparables : au moment où la ville-département a été créée, les exécutifs communal et départemental n'étaient pas confondus, la conjonction est réalisée entre deux collectivités territoriales de même statut constitutionnel, la commune et le département. Alors que département et région ont une dignité inégale, constitutionnelle pour la première, législative pour la seconde. la catégorie des communes-départements ne comporte qu'une seule unité, tandis que les départements-régions sont au nombre de quatre.

En toute hypothèse, le même raisonnement peut être appliqué en ce qui concerne la reconnaissance de leur originalité : de même que le Conseil Constitutionnel a reconnu dans sa décision du 25 février 1982, relative à la Corse, que Paris constituait une catégorie de collectivité territoriale, de même admettrait-il, s'il était saisi, que les

départements-régions constituent une nouvelle catégorie de collectivités.

Ainsi avons-nous désormais les catégories de collectivités territoriales suivantes : les communes, les départements, les territoires d'Outre-Mer (collectivités territoriales à statut constitutionnel), la commune-département de Paris, la collectivité territoriale (innommée) de Mayotte et les départements régions d'Outre-Mer (collectivités à statut législatif).

2 - C'est incontestablement une nouvelle catégorie de collectivités territoriales qui voit ainsi le jour avec les "départements régions".

En effet, la fiction ne résiste pas à un examen de la réalité : la même assemblée va, en fait, voir s'additionner à son profit les pouvoirs du Conseil général et ceux du Conseil régional, sans compter ceux spécifiques que détenaient les anciens Conseils généraux ; de même le Président du Conseil général et régional cumulera les pouvoirs des deux exécutifs départementaux et régionaux. Comment ne pas considérer que les organes du département région seront forcément différents de ceux des départements et des régions et qu'ils auront une nature particulière due à cette conjonction.

C'est donc véritablement une nouvelle espèce de collectivité territoriale que l'on veut ainsi créer en fondant en une seule deux autres types de collectivités.

Le Conseil constitutionnel a explicitement affirmé qu'il en était ainsi pour la ville de Paris, dans la mesure où il s'agit d'une "commune-département". Et le Gouvernement ayant pris incontestablement comme modèle le statut de Paris pour imaginer la structure des "départements-régions", on ne voit pas pourquoi il en irait différemment pour ceux-ci.

3 - On ne peut valablement soutenir que malgré la création d'une nouvelle collectivité territoriale, le département région, subsistent sur le même territoire deux autres collectivités, un département et une région, de sorte qu'il y aurait trois collectivités territoriales en une seule !

En fait, le département région se substitue au département, et à la région qui disparaissent en tant que tels. Le Conseil Général n'existe plus. D'ailleurs disparaît, dans le projet de loi, l'assise cantonale qui est sa caractéristique essentielle, et disparaît aussi le découpage en circonscriptions cantonales du fait de l'élection de l'assemblée unique à la représentation proportionnelle

A Paris, l'assemblée dite "Conseil de Paris" exerce les attributions d'un Conseil général, et est soumise au régime de dissolution de la loi de 1871, mais ce n'est pas un "Conseil général". C'est ce qu'a jugé le Conseil d'Etat dans un arrêt du 14 mars 1980 (A.J.D.A. 1980, p.531), en des termes qu'il convient de citer in extenso :

"... ; que, selon les dispositions du titre IV, du livre Ier, du Code électoral, intitulé "dispositions spéciales à l'élection des Conseillers municipaux et des membres du Conseil de Paris", ces derniers sont désignés au cours d'une unique consultation électorale, dans une même circonscription, en vue d'appartenir à une seule et même assemblée délibérante d'une nature particulière, que, s'il est indiqué, d'une part, à l'article 5 de la même loi du 31 décembre 1975, que les dispositions des articles 35 et 36 de la loi modifiée, du 10 Août 1871, relative aux Conseils généraux sont applicables à la dissolution du Conseil de Paris et, d'autre part, à l'article 15, que le Conseil de Paris exerce, pour le département de Paris, les "attributions dévolues aux conseils généraux dans les conditions du droit commun", les précisions ainsi apportées par le législateur à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions du Conseil de Paris n'ont eu ni pour objet, ni pour effet d'investir les membres de cette assemblée d'une double qualité, celle de Conseiller municipal et celle de Conseiller Général".

Ainsi, l'analogie avec Paris souvent invoquée pour justifier l'architecture institutionnelle organisée par ce projet conduit nécessairement à considérer que le département-région s'est substitué au département, tout comme la commune-département a "gommé" le département en tant qu'institution originale.

Les départements d'outre-mer disparaissent du fait de la création de nouvelles collectivités; en conséquence l'article 73 de la Constitution est vidé de sa substance et la Constitution est méconnue.

B - Même si, par impossible, était admise la survivance des départements d'outre-mer malgré leur transformation en départements-régions, la différence institutionnelle entre les DOM et les autres départements serait contraire aux articles 2 et 72 de la Constitution.

L'article 72 de la Constitution n'a prévu qu'une catégorie de départements dans laquelle sont inclus les départements métropolitains et les départements d'outre-mer. C'est ce qu'affirme d'ailleurs dans un ouvrage classique un éminent spécialiste : "La Constitution de 1958 confirme le principe de l'assimilation précédemment réalisée en ne distinguant pas, dans son article 72, les départements d'outre-mer et ceux de la métropole" (F.LUCHAIRE, Droit d'outre-mer et de la Coopération, 2è édition, 1966, p.214). Et le même auteur ajoute : "les DOM sont des collectivités

territoriales de la République (article 72 de la Constitution) au même titre que les autres départements"...

Pour appartenir à la même catégorie, ces collectivités doivent présenter des caractéristiques institutionnelles communes, c'est-à-dire des organes de même nature. Ceci est également commandé par le caractère indivisible de la République qui, hors le cas des TOM pour lesquels il est expressément prévu par la Constitution qu'ils peuvent avoir une "organisation particulière", exige l'unité de source normative et l'existence d'un droit commun institutionnel. Et il serait vain d'objecter que la Corse a pu bénéficier de dérogations avec l'approbation du Conseil constitutionnel, car justement dans sa décision du 25 février 1982, le Conseil a bien marqué à plusieurs reprises, que le statut de la Corse n'était approuvé que dans la mesure où il ne s'écartait pas du schéma institutionnel commun à intervenir : "Considérant que ... la création de la région de Corse intervient dans le cadre de la législation relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions"... ; "Considérant qu'en l'état actuel de la définition des attributions respectives des autorités décentralisées et des organes de l'Etat, le texte de loi... ne comporte pas de disposition qui puisse en tant que telle, être regardée comme portant atteinte au caractère indivisible de la République...", "Considérant qu'en l'état actuel de la législation et jusqu'à l'intervention du texte destiné à fixer le régime général des élections aux Conseils régionaux, rien ne permet de soutenir que le régime applicable à la région de Corse sera dérogatoire au droit commun applicable à l'ensemble des régions."

En clair, le Conseil Constitutionnel, constatant que, selon le législateur lui-même, la Corse est une région, veille à ce que lui soit appliqué le "droit commun applicable à l'ensemble des régions". Et le même raisonnement est valable pour les D.O.M.

Or, qu'y aura-t-il de commun entre les Conseil généraux de métropole et les assemblées des D.O.M? Les uns seront élus sur une base cantonale, et les autres sur une base départementale. Et quoi de commun également entre un Président de Conseil général métropolitain et le président du Conseil régional et départemental qui cumulera toute une série de pouvoirs en réunissant sur sa tête la double qualité de président régional et départemental !

On observera au surplus que la base cantonale du Conseil général a une signification particulière comme l'a fait remarquer M. Jean FOYER devant l'Assemblée Nationale (JO Débats AN séance du 29 septembre 1982, p.5236) : "L'élection des conseillers généraux par canton est, en effet, la garantie indispensable de la solidarité départementale entre les petites communes et les grandes, entre les zones rurales et les villes,

.../...

elle est le moyen pour les zones rurales qui hélas ! aujourd'hui se dépeuplent, de faire entendre leur voix au sein de l'assemblée départementale. Elle est la condition indispensable d'un aménagement harmonieux et d'un développement équilibré du département".

En définitive, donc, même si était admise la fiction de la survivance de l'institution départementale, cela serait contraire aux articles 2 et 72 de la Constitution.

III - INCONSTITUTIONNALITE DES ARTICLES 14, 14bis et 15 de LA LOI POUR VIOLATION DE L'ARTICLE 2 DE LA CONSTITUTION

EN CE QUE

ils établissent une discrimination :

- d'une part, entre les populations des départements d'outre-mer et celles des départements métropolitains ;

- et d'autre part, entre les populations de la Réunion, de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, et la population de St- Pierre et Miquelon.

A - La loi ne donne pas les mêmes droits aux populations des départements d'outre-mer et des départements métropolitains.

1- L'article 2 de la Constitution "assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion". Ainsi qu'à pu le dire un commentateur de l'article 2 de la Constitution, "la discrimination implique une atteinte à la qualité même du citoyen... Les mesures (discriminatoires) font des administrés des "citoyens diminués" (commentaire de l'article 2 de la Constitution, par JC MAESTRE, in LUCHAIRE et CONAC, la Constitution de la République française, I , p.87).

Les habitants des DOM sont des "citoyens diminués" car on ne leur reconnaît pas le droit d'être représentés distinctement, comme les citoyens de métropole, par des conseillers généraux et par des conseillers régionaux. On ne leur reconnaît pas le droit, parce qu'ils sont citoyens dans les DOM, d'élire des représentants dans un cadre cantonal: la spécificité du canton de Cilaos, à la Réunion, ne peut être reconnue comme l'est celle de tel ou tel canton de montagne en métropole.

.../...

Et cette discrimination, qui fait des DOMIENS des "citoyens diminués", déjà condamnable en elle-même, l'est encore davantage lorsque l'on sait qu'elle est motivée essentiellement par des soucis d'économie, comme l'a expressément reconnu le Secrétaire d'Etat devant les deux assemblées (cf JOURNAL P 4762 ). Ainsi les Corses qui sont dans une situation tout-à-fait comparable aux Réunionnais sont-ils mieux traités que ceux-ci.

2 - Sur un point plus précis doit être relevée la discrimination consistant à retenir un seuil de 5 % des suffrages exprimés en deça duquel les listes de candidats n'obtiendront pas de sièges. Comme on a pu le faire remarquer, pourquoi ce qui est bon en Corse serait-il mauvais dans les DOM ? Pourquoi favoriserait-on la représentation de groupuscules quand il s'agit de la Corse et pourquoi n'en voudrait-on pas lorsqu'il s'agit des DOM ?

B - La loi établit par ailleurs une discrimination injustifiée au sein des DOM, entre ceux qui voient leurs structures bouleversées et le cinquième DOM St Pierre et Miquelon, qui est totalement épargné.

Et comme cela a été fait remarquer au cours des débats parlementaires, serait-ce parce que dans ce cinquième DOM il n'est pas nécessaire de changer la majorité qui, socialiste, correspond aux vœux du Gouvernement et de sa majorité parlementaire ?

Comment expliquer, par ailleurs, que l'invitation au législateur contenue dans l'article 1er de la loi du 2 mars 1982 (dernier alinéa) reste lettre morte pour St Pierre et Miquelon ? Cela signifie-t-il que la loi du 2 mars 1982 s'applique intégralement et sans adaptation au cinquième DOM ?

Dans ce cas rien ne presse car il y a une bonne majorité et l'on peut attendre la mise en place générale des nouvelles collectivités régionales.

IV - INCONSTITUTIONNALITE DE L'ARTICLE 17 DE LA LOI POUR VIOLATION DES ARTICLES 2 ET 72 DE LA CONSTITUTION, ET D'UN PRINCIPE FONDAMENTAL RECONNU PAR LES LOIS DE LA REPUBLIQUE

EN CE QUE

Cette disposition met fin de manière anticipée au mandat de certains Conseils généraux.

En mettant fin de manière anticipée au mandat de quatre conseils généraux, le législateur méconnaît plusieurs dispositions ou principes à valeur constitutionnelles.

A - Tout d'abord, en interrompant le mandat d'assemblées régulièrement élues au suffrage universel, le législateur porte atteinte à l'autorité du suffrage universel telle qu'elle est exprimée à l'article 3 de la Constitution.

C'est la première fois que serait autorisée la cessation anticipée des fonctions d'assemblées élues au suffrage universel alors qu'aucun motif sérieux ou grave n'impose cette solution. Il y a là un précédent qui, s'il était admis, permettrait ensuite à un gouvernement de faire prononcer par sa majorité à l'Assemblée Nationale, la dissolution générale ou partielle d'assemblées locales dont la composition politique ne lui conviendrait pas.

Le cas de l'Assemblée de Nouvelle-Calédonie, ne saurait être invoqué ici à l'encontre de la thèse défendue, car il s'agissait alors d'une décision particulière applicable à un seul cas, motivée par le blocage institutionnel constaté dans ce territoire; qui plus est, la situation des TOM est très différente de celle des départements dont on a pu dire qu'ils étaient "le coeur de la République". Enfin, qu'est-ce qui justifie la dissolution quasi-immédiate des anciennes assemblées, alors que rien ne s'opposerait à ce que soit attendu le premier renouvellement partiel pour appliquer la réforme ?

B - L'article 17 est également contraire à l'article 2 de la Constitution dans la mesure où il introduit une discrimination entre les Conseillers généraux de métropole - qui iront jusqu'au terme de leur mandat -, et les Conseillers généraux des quatre DOM.

Et il y a également discrimination au détriment des Conseillers généraux des quatre DOM, au regard de la situation des Conseillers généraux de Saint-Pierre et Miquelon.

C - L'article 17 est encore contraire à l'article 72 de la Constitution dans la mesure où il porte atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Dans un Etat unitaire les organes centraux ont compétence pour fixer les règles relatives à l'organisation, au statut des collectivités territoriales et ainsi, en France le législateur a-t-il reçu compétence en vertu de l'article 34 de la Constitution pour fixer ces règles.

Toutefois, le législateur ne peut mettre

en cause le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales dont le Conseil Constitutionnel a rappelé à deux reprises la force ou la prééminence (Décision du 23 mai 1979, territoire de Nouvelle-Calédonie et du 25 février 1982, droits et libertés des communes, départements, régions). Or, mettre fin avant le terme prévu au mandat d'assemblées locales élues au suffrage universel est incontestablement porter atteinte à ce principe constitutionnel. En effet, si on admettait que le législateur puisse, comme il veut le faire pour les quatre conseils généraux des DOM, interrompre le mandat de conseillers généraux élus il y a trois ans et demi pour certains et six mois pour d'autres, il suffirait alors à la majorité gouvernementale et parlementaire en présence d'une majorité hostile au sein des assemblées départementales, de prononcer la dissolution de ces assemblées par voie législative ; et de recommencer aussi souvent que cela serait nécessaire. C'est d'ailleurs la motivation qui existe actuellement pour les conseils généraux des DOM.

D - Enfin, l'article 17 est contraire au principe fondamental que l'on peut tirer de la loi TRÉVENEUC et selon lequel la permanence des Conseils Généraux doit être garantie afin de leur permettre d'assurer éventuellement la continuité de la République.

La loi du 15 février 1872, dite loi Tréveneuc, est toujours en vigueur(1). Son article 1er dispose :

" Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale, au chef-lieu de chaque département.

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département, si le lieu habituel de leurs séances ne leur paraît pas offrir de garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations. Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres".

.../...

(1) Elle figure notamment dans le code administratif Dalloz. Elle est officiellement répertoriée au fichier législatif du Secrétariat Général du Gouvernement.



Cette loi a toujours été considérée comme présentant un caractère fondamental. Le doyen DUGUIT, dans son traité de droit constitutionnel (Tome IV, p.584) admet sa permanence. Le général de Gaulle y fait expressément référence dans son discours de Brazzaville du 16 Novembre 1940 : "...à défaut d'un Parlement libre et fonctionnant régulièrement, la France aurait pu faire connaître sa volonté par la grande voix de ses conseils généraux ; les conseils généraux auraient même pu en vertu de la loi du 15 février 1872..." pourvoir à l'administration générale du pays"...

Elle peut donc être considérée comme susceptible de porter reconnaissance d'un "principe fondamental". Ce principe fondamental est celui selon lequel les conseils généraux constituent en quelque sorte un dernier rempart au cas où les institutions politiques seraient mises hors d'état de fonctionner. La permanence des conseils généraux doit être assurée.

Or, si l'on admet aujourd'hui que certains conseils généraux peuvent être dissous, au prétexte d'appliquer immédiatement une réforme les concernant, rien n'empêche alors un gouvernement disposant d'une majorité sûre à l'Assemblée, de mettre fin demain au mandat d'une partie ou de l'ensemble des conseils généraux de manière immédiate et brutale. Il y a donc là un obstacle de principe à l'interruption immédiate des mandats des quatre conseils généraux des DOM.

La dissolution de ces conseils généraux prévue par l'article 17 de la loi est donc contraire à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Par ces motifs et tous ceux précédemment exposés, les sénateurs soussignés demandent au Conseil Constitutionnel de prononcer l'inconstitutionnalité de la loi attaquée ou tout au moins des diverses dispositions susvisées.

Les sénateurs soussignés défèrent au Conseil Constitutionnel le projet de loi portant adaptation de la loi n° 82 213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, à la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion, définitivement adoptée par l'Assemblée Nationale le 23 Novembre 1982.

Ils lui demandent notamment de bien vouloir déclarer :

- les articles 2 et 3 du présent projet de loi non conformes aux articles 72 et 73 de la Constitution.
- les articles 14, 14bis et 15 du présent projet de loi non conformes à l'article 2 de la Constitution.

.../...

- l'article 17 du présent projet de loi non conforme à l'article 2 et 72 de la Constitution, et à un principe fondamental reconnu par les lois de la République.

Plaise au Conseil Constitutionnel de bien vouloir déclarer non détachables de l'ensemble du projet de loi, les dispositions ci-dessus contestées.

Paris, le 23 novembre 1982