



N° 1101

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 mai 2013.

## PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

*visant à étendre aux **collectivités de l'île de La Réunion**  
les possibilités de **délégation du pouvoir normatif national**  
prévues à l'article 73 alinéas 3 et 4 de la Constitution,*

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno LE ROUX, Ericka BAREIGTS, Monique ORPHE, Ibrahim ABOUBACAR, Avi ASSOULY, Chantal BERTHELOT, Christophe BOUILLON, Vincent BURRONI, Hervé FÉRON, David HABIB, Éric JALTON, Bernard LESTERLIN, Serge LETCHIMY, François LONCLE, Gabrielle LOUIS-CARABIN, Émilienne POUMIROL, Frédéric ROIG, Boinali SAID, Catherine TROALLIC, Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, Jean-Pierre ALLOSSERY, François ANDRÉ, Nathalie APPÉRÉ, Christian ASSAF, Dominique BAERT, Serge BARDY, Philippe BAUMEL, Catherine BEAUBATIE, Philippe BIES, Jean-Luc BLEUNVEN, Daniel BOISSERIE, Marie-Odile BOUILLÉ, Isabelle BRUNEAU, Jean-Claude BUISINE, Jean-Yves CAULLET, Jean-Paul CHANTEGUET, Marie-Anne CHAPDELAINÉ, Alain CLAEYS, Jean-Michel CLÉMENT, Marie-Françoise CLERGEAU,

Jean-Jacques COTTEL, Jacques CRESTA, Florence DELAUNAY, Jean-Louis DESTANS, Jean-Luc DRAPEAU, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Olivier DUSSOPT, Sophie ERRANTE, Marie-Hélène FABRE, Michèle FOURNIER-ARMAND, Geneviève GOSSELIN-FLEURY, Pascale GOT, Marc GOUA, Laurent GRANDGUILLAUME, Danièle HOFFMAN-RISPAL, Monique IBORRA, Françoise IMBERT, Serge JANQUIN, Chaynesse KHIROUNI, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Viviane LE DISSEZ, Annick LE LOCH, Michel LEFAIT, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Michel LIEBGOTT, Martine LIGNIÈRES-CASSOU, Lucette LOUSTEAU, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, Michel MÉNARD, Philippe NAUCHE, Nathalie NIESON, Michel PAJON, Germinal PEIRO, Hervé PELLOIS, Christine PIRES BEAUNE, Philippe PLISSON, Pascal POPELIN, Dominique RAIMBOURG, Marie-Line REYNAUD, Denys ROBILIARD, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Gérard SEBAOUN, Suzanne TALLARD, Gérard TERRIER, Thomas THÉVENOUD, Sylvie TOLMONT, Cécile UNTERMAIER, Jean-Michel VILLAUMÉ et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (1) et apparentés (2), députés.

---

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allossery, Pouria Amirshahi, François André, Nathalie Appéré, Christian Assaf, Avi Assouly, Pierre Aylagas, Alexis Bachelay, Guillaume Bachelay, Jean-Paul Bacquet, Gérard Bapt, Frédéric Barbier, Ericka Bareigts, Claude Bartolone, Christian Bataille, Marie-Noëlle Battistel, Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Pascale Boistard, Christophe Borgel, Florent Boudié, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Bridéy, François Brottes, Isabelle Bruneau, Gwenegan Bui, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burrioni, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves Caullet, Nathalie Chabanne, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Marie-Anne Chapdelaine, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cotel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Seybah Dagoma, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay, Guy Delcourt, Carole Delga, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Sophie Dessus, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Jean-Luc Drapeau, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Matthias Fekl, Vincent Feltesse, Hervé Féron, Richard Ferrand, Jean-Pierre Fougerat, Hugues Fourage, Michèle Fournier-Armand, Christian Franqueville, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Hélène Geoffroy, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin, Pascale Got, Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Estelle Grelier, Jean Grellier, Jérôme Guedj, Élisabeth Guigou, Thérèse Guilbert, Chantal Guittet, David Habid, Razzy Hammadi, Mathieu Hanotin, Danièle Hoffman-Rispal, Joëlle Huillier, Sandrine Hurel, Monique Iborra,

Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre Léautey, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonnet, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Axelle Lemaire, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Jean-Pierre Maggi, Jean-Philippe Mallé, Thierry Mandon, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Ségolène Neuville, Nathalie Nieson, Philippe Noguès, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pavros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sylvie Pichot, Sébastien Pietrasanta, Martine Pinville, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Élisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Émilienne Poumirol, Michel Pouzol, Patrice Prat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Dolores Roqué, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Thomas Thévenoud, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Hélène Vainqueur-Christophe, Jacques Valax, Clotilde Valter, Michel Vauzelle, Olivier Véran, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villaumé, Jean Jacques Vlody, Paola Zanetti.

(2) Sylvie Andrieux, Dominique Baert, Serge Bardy, Marie-Françoise Bechtel, Chantal Berthelot, Jean-Luc Bleunven, Guy-Michel Chauveau, Yves Goasdoue, Édith Gueugneau, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent, Annie Le Houerou, Serge Letchimy, Gabrielle Louis-Carabin, Hervé Pellois, Boinali Said.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La capacité d'adaptation des normes nationales aux situations spécifiques des Outremer a été une préoccupation constante du pouvoir constituant depuis l'adoption de la Constitution française de 1946. Celle-ci, en son article 73 déjà, prévoyait ainsi que « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi.* » En 1958, la Constitution voulue par le général de Gaulle a repris cette disposition en la précisant : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'Outre-Mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière.* » Par cette formulation, le constituant précisait le besoin d'une nécessité liée à leur situation particulière pour qu'une telle mesure d'adaptation soit constitutionnelle.

Mais la jurisprudence du Conseil constitutionnel, extrêmement restrictive, voulait qu'il existe un strict lien de proportionnalité entre les situations des départements d'outre-mer et les mesures d'adaptation <sup>(1)</sup>. C'est pour cette raison que, par deux révisions constitutionnelles successives <sup>(2)</sup>, le champ de cet article a été à la fois précisé et étendu. En 2003, le gouvernement de monsieur Jean-Pierre Raffarin étend ainsi l'article 73 de la Constitution par l'article 9 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 pour que les collectivités des Outremer puissent adapter elles-mêmes par la voie réglementaire les textes de loi concernant leurs domaines de compétence et puissent « *être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi* ». Puis le gouvernement de monsieur François Fillon, par l'article 38 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 a étendu cette possibilité de délégation du pouvoir normatif au pouvoir réglementaire gouvernemental.

Or, par leur amendement n° 85 rectifié *bis* du 6 novembre 2002 à la loi constitutionnelle n° 2003-276, Monsieur Virapoullé, Madame Payet, Monsieur Hyst et les membres du groupe Union centriste ont obtenu que La Réunion soit écartée du dispositif de délégation du pouvoir normatif national prévu par l'article 73 alinéas 3 et 4 de la Constitution. L'exposé des motifs de cet amendement précise ainsi que « *le troisième alinéa de*

---

<sup>(1)</sup> Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1984 « *compétence des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion* ».

<sup>(2)</sup> Les lois constitutionnelles du 28 mars 2003 « *relative à l'organisation décentralisée de la République* » et du 23 juillet 2008 « *de modernisation des institutions de la V<sup>ème</sup> République* ».

*l'article 73 consacre en réalité un principe proche de la spécialité législative, comme cela est le cas pour les collectivités d'outre-mer mentionnées à l'article 74* » ce qui leur paraissait contradictoire avec le « [choix] de La Réunion de rester dans son statut départemental actuel » selon une formule du Président Chirac. La motivation de l'exclusion de La Réunion de ce dispositif reflétait donc clairement la crainte d'une évolution statutaire.

Pourtant, cette crainte paraît à la fois infondée et improprement défendue. Infondée, en premier lieu, parce que le dispositif est très strictement encadré, excluant notamment dans son alinéa 4 les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. L'alinéa 6 exclut également les possibilités d'habilitation lorsque « *sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ». De plus, la procédure d'habilitation passe par un grand nombre de contrôles <sup>(3)</sup> : d'abord, elle requière l'adoption par la collectivité demandant à être habilitée d'une délibération susceptible d'être contrôlée par le Conseil d'État tant sur la forme que sur le fond <sup>(4)</sup>. La loi ou le décret d'habilitation, selon que le domaine de compétence délégué relève de l'article 34 ou 37 de la Constitution <sup>(5)</sup>, peut ensuite être contrôlé respectivement par le Conseil constitutionnel ou le Conseil d'État. Enfin, les délibérations adoptant les mesures d'adaptation pour lesquelles les collectivités ont été habilitées peuvent faire l'objet d'un déféré devant le Conseil d'État puisqu'elles restent des actes administratifs. Il convient également de noter que 10 ans après la mise en place de cette possibilité, elle n'a été que très peu utilisée <sup>(6)</sup> et qu'elle n'a donné lieu à aucune tentative séparatiste ou d'évolution statutaire particulière <sup>(7)</sup>.

Le parallèle avec les collectivités visées dans l'article 74 de la Constitution paraît également spécieux : « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* » sont en effet fixées par une loi organique, ce qui les distingue nettement du principe « *d'identité législative* » s'appliquant aux collectivités visées dans l'article 73 de la

---

<sup>(3)</sup> Voir notamment l'article de Pierre-Olivier Caille au juriste *Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion*, fascicule 130-20 du 22 janvier 2012.

<sup>(4)</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2007-547 du 15 février 2007 « *dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* ».

<sup>(5)</sup> Cf. loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 « *relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution* ».

<sup>(6)</sup> « *Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion* », Pierre-Olivier Caille, déjà cité.

<sup>(7)</sup> Il convient à ce sujet de noter que la Guadeloupe, qui est le seul territoire des Outremer à avoir pour l'heure pu mener jusqu'au bout cette capacité est aussi celle qui s'est opposée par un référendum du 7 décembre 2003 par 72,98 % contre la fusion de ses conseils généraux et régionaux. Cette volonté s'est à nouveau manifestée en décembre 2012 lors de la réunion de leur Congrès.

Constitution pour lesquelles les lois et règlements s'appliquent d'office <sup>(8)</sup>. Elles possèdent d'ailleurs une délégation de compétence permanente, contrairement aux collectivités de l'article 73 dont les délégations sont limitées dans le temps. Ces collectivités doivent également être consultées par le gouvernement pour tout projet de ratification ou d'approbation d'accords internationaux relevant de leurs compétences, ce qui n'est pas le cas des collectivités relevant de l'article 73. Enfin il faut également noter que celles des collectivités de l'article 74 qui sont dotées de l'autonomie peuvent prendre des mesures en faveur de leur population en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle et de protection du patrimoine foncier et peuvent participer à l'exercice des compétences conservées par l'État français sous le contrôle de celui-ci.

Improprement défendue ensuite parce que l'inscription de cet alinéa dans l'article 73 n'empêche en rien l'évolution statutaire de La Réunion <sup>(9)</sup>. En effet, les articles 72-1 alinéa 3, 72-4 et 73 alinéa 7 de la Constitution restent pleinement applicables à La Réunion et permettent encore une évolution statutaire soit par la modification de l'emprise territoriale des collectivités réunionnaises soit par leur fusion au profit d'une collectivité à statut particulier. La simple mention « *le département et la région de La Réunion* » à l'alinéa 5 de l'article 73 ne suffit en effet pas à garantir le statut des collectivités réunionnaises <sup>(10)</sup>, l'opinion inverse « *paraît relever du plus pur nominalisme juridique* » <sup>(11)</sup>. Il est au demeurant paradoxal que La Réunion puisse tout à la fois évoluer statutairement et bénéficier de mesures spécifiques au titre de l'article 73 alinéa 1 de la Constitution de 1958 et de l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union

---

<sup>(8)</sup> Bien que Ferdinand Mélin-Soucramanien dans son article « *les collectivités territoriales régies par l'article 73* » in « Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel » n°35-2012, dossier « *la Constitution et l'Outre-mer* », estime que la distinction entre le principe de spécialité législative de l'article 74 et celui d'identité législative de l'article 73 n'est plus pertinente, préférant parler d'une « *échelle de spécialité* ».

<sup>(9)</sup> *Ibidem*.

<sup>(10)</sup> Contrairement à ce qui est notamment défendu par Jean-Philippe Thiellay, « *les outre-mers dans la réforme de la Constitution* », AJDA 24 mars 2003. Voir sur le sujet Ferdinand Mélin-Soucramanien, déjà cité, mais aussi « *La Réunion et le droit commun de la réforme territoriale* » par Frédéric Sauvageot in « *les Outre-mer à l'épreuve du changement* ».

<sup>(11)</sup> Ferdinand Mélin-Soucramanien dans son article « *les collectivités territoriales régies par l'article 73* » in « Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel » n°35-2012, dossier « *la Constitution et l'Outre-mer* », déjà cité.

européenne et ne puisse pas proposer elle-même de telles adaptations hors de ses domaines de compétences <sup>(12)</sup>.

Pourtant, La Réunion aurait, comme ses pairs d'Amérique, besoin de mesures spécifiques et adaptées à sa situation. Elle cumule en effet les handicaps, les statistiques les plus défavorables (en matière d'inégalité, de chômage, d'illettrisme, de mortalité, ...) et les spécificités. Les législations nationales ne sont pas toujours nécessairement adaptées (par exemple, sur l'habitat) et les besoins du territoire peuvent nécessiter un ensemble de mesures spécifiques qu'il serait compliqué de faire inscrire à l'ordre du jour parlementaire.

Supprimer le cinquième alinéa de l'article 73 de notre Constitution, c'est donc rendre sa cohérence à la décentralisation voulue par le gouvernement Raffarin sous le président Chirac et offrir aux collectivités de La Réunion un outil pour répondre aux attentes de leur population. C'est aussi parce qu'il a compris les trop nombreuses rigidités dont souffrent les collectivités des Outremer pour répondre aux besoins spécifiques de leurs populations que le candidat Hollande, dans ses 30 engagements en faveur des Outremer à l'engagement 22, disait « *Je créerai un partenariat dynamique entre l'État et les collectivités d'outre-mer [...] en octroyant davantage de compétences aux régions d'outre-mer.* ». C'est parce qu'ils ont eu le sentiment d'être compris et écoutés que les Réunionnais ont voté pour lui à 72,86 % des suffrages exprimés.

Par cette proposition, nous désirons donc accomplir la décentralisation de 2003, offrir au département et à la région de La Réunion les moyens dont ils ont besoin pour décider des normes juridiques les plus adaptées aux besoins locaux et tenir les engagements de l'ensemble de la classe politique envers La Réunion.

---

<sup>(12)</sup> Voir à ce sujet le discours de madame Brigitte Girardin, ministre de l'Outremer, lors de l'examen en séance de l'amendement 85 rectifié *bis* par le Sénat le 6 novembre 2002 : « *Je tiens tout de même à préciser que, par cet article 73-3, il s'agit ni plus ni moins pour le Gouvernement d'appliquer, sur un plan national, la possibilité de déroger au droit communautaire permise par l'article 299-2 du traité d'Amsterdam* ».

PROPOSITION DE LOI CONSTITUTIONNELLE

**Article unique**

Supprimer l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution.