

Commentaire de la décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000

Loi d'orientation pour l'outre-mer

Saisi par plus de soixante députés et par plus de soixante sénateurs de la loi d'orientation pour l'outre-mer, qui intéresse les divers aspects institutionnels, économiques et sociaux de l'avenir des départements d'outre-mer, le Conseil constitutionnel a rejeté la plupart des griefs dont il était saisi.

Il a cependant émis trois importantes réserves d'interprétation sur les dispositions contestées par les requérants et censuré d'office d'autres dispositions du texte déféré.

1. Dispositions contestées par les saisines

Etaient contestés l'article 1^{er} (qui fixe les orientations de la loi), les articles 42 et 43 (relatifs à l'action internationale des DOM) et l'article 62 (relatif au « congrès des élus départementaux et régionaux » et à la consultation des populations des DOM).

Le Conseil a admis pour l'essentiel la constitutionnalité des dispositions critiquées, lesquelles n'avaient pas la portée que leur prêtaient les requérants. En particulier, il a constaté que le « congrès des élus départementaux et régionaux » n'était pas une troisième assemblée délibérante, mais un moyen de concertation entre le conseil général et le conseil régional d'un DOM en vue de formuler de simples propositions d'évolution institutionnelle ou de transferts de compétences.

Ont été cependant censurés :

- à l'article 1^{er}, l'alinéa faisant référence à un « pacte qui unit l'outre-mer à la République », notion directement contraire au principe d'indivisibilité de la République proclamé par l'article 1^{er} de la Constitution ;
- aux articles 42 et 43, les dispositions qui permettaient, à leur seule initiative, aux présidents des conseils généraux et régionaux d'outre-mer de « participer à la signature » d'un accord international, une telle disposition méconnaissant les compétences réservées dans une telle matière au Président de la République et au Premier ministre par la Constitution ;
- à l'article 62, la disposition faisant obligation au Premier ministre de répondre aux propositions de modifications législatives émanant des assemblées locales des DOM, une telle injonction méconnaissant les prérogatives confiées au Premier ministre, en matière législative, par l'article 39 de la Constitution.

Les réserves d'interprétation portent sur les points suivants :

- lorsqu'ils négocient ou signent des accords internationaux, les présidents des conseils généraux ou régionaux d'outre-mer agissent toujours comme représentants de la République.

Ils sont à cet effet désignés par les autorités de la République, qui peuvent à tout moment mettre fin à leur mandat et leur donnent toutes instructions pour l'exécution de celui-ci ;

- les autorités compétentes de la République ne sont liées ni sur le principe de la signature d'un accord international, ni sur la personne du signataire par les délibérations des assemblées locales des DOM ;

- lorsque le Gouvernement dépose un projet de loi organisant une consultation des populations des DOM sur des propositions d'évolution institutionnelle ou de transferts de compétences émanant des assemblées locales, c'est sur le fondement du deuxième alinéa du Préambule de la Constitution de 1958 et le législateur n'est lié ni sur la formulation de la question, ni sur les suites à tirer de la consultation. Celle-ci devra par ailleurs satisfaire aux exigences constitutionnelles de clarté et de loyauté rappelées par le Conseil dans sa décision du 4 mai 2000 relative à la consultation de la population de Mayotte sur son devenir statutaire à l'intérieur de la République.

Ces déclarations de non conformité et ces réserves ne remettent nullement en cause l'économie générale des dispositions contestées.

2. Dispositions dont la non conformité à la Constitution a été relevée d'office

Les censures prononcées d'office portent sur les dispositions suivantes :

- le II de l'article 3 qui, pour la réparation des dommages causés aux marins pêcheurs par les cyclones, traitait défavorablement ceux d'entre eux qui étaient, si peu que ce soit, en retard dans le paiement de leurs cotisations sociales, alors qu'au regard de l'objet du dispositif d'indemnisation, tous les marins pêcheurs sinistrés se trouvent dans la même situation ;

- l'article 9 qui prévoyait d'annexer au projet de loi de finances de l'année un rapport étranger à l'objet des lois de finances ;

- l'article 14 qui, en vue de limiter la concentration des moyennes et grandes surfaces commerciales, imposait aux exploitants des contraintes ne respectant pas l'exigence de clarté découlant de l'article 34 de la Constitution en matière de liberté d'entreprendre ;

- les articles 19 (qui impose dans les dix-huit mois le dépôt d'un projet de loi sur l'organisation des transports publics terrestres de personnes dans les départements français d'Amérique) et 44 (qui oblige le Premier ministre à répondre aux propositions de modifications législatives émanant des DOM) qui comportaient des injonctions au Gouvernement contraires à la Constitution ;

- deux articles (24 et 69) issus d'amendements adoptés selon une procédure irrégulière lors des lectures postérieures à la réunion de la commission mixte paritaire.