

Décision n° 2003-474 DC
du 17 juillet 2003

(Loi de programme pour l'outre-mer)

Le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61, deuxième alinéa, de la Constitution, de la loi de programme pour l'outre-mer, le 3 juillet 2003, par M. Jean-Marc AYRAULT, Mmes Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX-BACQUET, MM. Jean-Marie AUBRON, Jean-Paul BACQUET, Jean-Pierre BALLIGAND, Gérard BAPT, Claude BARTOLONE, Jacques BASCOU, Christian BATAILLE, Jean-Claude BATEUX, Jean-Claude BEAUCHAUD, Éric BESSON, Jean-Louis BIANCO, Serge BLISKO, Patrick BLOCHE, Daniel BOISSERIE, Maxime BONO, Augustin BONREPAUX, Jean-Michel BOUCHERON, Pierre BOURGUIGNON, Mme Danielle BOUSQUET, MM. François BROTTES, Thierry CARCENAC, Christophe CARESCHE, Mme Martine CARILLON-COUVREUR, MM. Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Michel CHARZAT, Alain CLAEYS, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Gilles COCQUEMPOT, Pierre COHEN, Mme Claude DARCIAUX, M. Michel DASSEUX, Mme Martine DAVID, MM. Marcel DEHOUX, Michel DELEBARRE, Jean DELOBEL, Bernard DEROSIER, Marc DOLEZ, François DOSÉ, René DOSIÈRE, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, Jean-Paul DUPRÉ, Yves DURAND, Henri EMMANUELLI, Claude ÉVIN, Laurent FABIUS, Jacques FLOCH, Pierre FORGUES, Michel FRANÇAIX, Jean GAUBERT, Mmes Nathalie GAUTIER, Catherine GÉNISSON, MM. Jean GLAVANY, Gaétan GORCE, Alain GOURIOU, Mmes Elisabeth GUIGOU, Paulette GUINCHARD-KUNSTLER, M. David HABIB, Mme Danièle HOFFMAN-RISPAL, MM. François HOLLANDE, Jean-Louis IDIART, Mme Françoise IMBERT, MM. Serge JANQUIN, Armand JUNG, Mme Conchita LACUEY, MM. Jérôme LAMBERT, François LAMY, Jack LANG, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Jean-Yves LE DÉAUT, Jean-Yves LE DRIAN, Jean LE GARREC, Jean-Marie LE GUEN, Bruno LE ROUX, Mme Marylise LEBRANCHU, M. Patrick LEMASLE, Mme Annick LEPETIT, MM. Jean-Claude LEROY, Michel LIEBGOTT, Mme Martine LIGNIÈRES-CASSOU, MM. François LONCLE, Victorin LUREL, Louis-Joseph MANSCOUR, Philippe MARTIN, Christophe MASSE, Didier MATHUS, Kléber MESQUIDA, Jean MICHEL, Didier MIGAUD,

Mme Hélène MIGNON, MM. Arnaud MONTEBOURG, Henri NAYROU, Alain NÉRI, Mme Marie-Renée OGET, MM. Michel PAJON, Christian PAUL, Christophe PAYET, Germinal PEIRO, Mmes Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Geneviève PERRIN-GAILLARD, MM. Jean-Jack QUEYRANNE, Paul QUILÈS, Simon RENUCCI, Alain RODET, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Patrick ROY, Mmes Ségolène ROYAL, Odile SAUGUES, MM. Dominique STRAUSS-KAHN, Pascal TERRASSE, Philippe TOURTELIER, Daniel VAILLANT, André VALLINI, Manuel VALLS, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES, Jean-Claude VIOLLET, Philippe VUILQUE, Jean-Pierre DEFONTAINE, Paul GIACOBBI, Mme Chantal ROBIN-RODRIGO, M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et Mme Christiane TAUBIRA, députés ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL,

Vu la Constitution ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de commerce ;

Vu la loi organique n° 96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ;

Vu la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte ;

Vu l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte ;

Vu l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relatif à l'état civil à Mayotte ;

Vu les observations du Gouvernement, enregistrées le 10 juillet 2003 ;

Le rapporteur ayant été entendu ;

1. Considérant que les députés auteurs de la saisine défèrent au Conseil constitutionnel la loi de programme pour l'outre-mer et contestent en particulier, en tout ou en partie, la conformité à la Constitution de ses articles 56, 57, 60 et 68 ;

- SUR L'ARTICLE 56 :

2. Considérant que l'article 56 a pour objet de remplacer dans l'article L. 720-4 du code de commerce les mots : « la part de surface de vente destinée à l'alimentation » par les mots : « la surface de vente totale des commerces de détail à prédominance alimentaire de plus de 300 mètres carrés de surface de vente » ;

3. Considérant que, par cette disposition, le législateur a modifié un critère de délivrance des autorisations d'exploitation des commerces alimentaires de détail ; que, contrairement à ce que soutiennent les requérants, il a défini ce critère de façon suffisamment claire et précise ; qu'en outre, cette définition, qui vise à limiter les positions dominantes, n'est pas contraire au principe de liberté du commerce et d'industrie ;

- SUR L'ARTICLE 57 :

4. Considérant que l'article 57 dispose : « L'État s'engage à mettre en œuvre les orientations contenues dans le document « Stratégie de développement durable du territoire de Wallis et Futuna » signé à Mata-Utu le 20 décembre 2002 » ; que les requérants soutiennent que cet article, soit n'a pas valeur législative, soit constitue une injonction au législateur ;

5. Considérant qu'aux termes de l'avant-dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution : « Des lois de programme déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'État » ;

6. Considérant que l'article 57, qui se réfère aux objectifs économiques et sociaux figurant dans un document signé par l'État et le territoire des îles Wallis et Futuna, trouve sa place dans une loi de programme ;

- SUR L'ARTICLE 60 :

7. Considérant que l'article 60 prévoit que l'État versera une « dotation de continuité territoriale » aux régions d'outre-mer, aux collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 de la Constitution ainsi qu'à la

Nouvelle-Calédonie ; que cette dotation est « destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain » et « contribue à financer une aide au passage aérien des résidents dans des conditions déterminées par la collectivité » ; que le troisième alinéa de cet article prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités de répartition de cette dotation entre les collectivités concernées ;

8. Considérant que les requérants soutiennent que cette nouvelle disposition est entachée d'un vice de procédure ; qu'elle méconnaîtrait le « principe de continuité territoriale », le principe d'égalité, ainsi que les articles 34, 72-2 et 73 de la Constitution ;

. En ce qui concerne le vice de procédure :

9. Considérant que, selon les requérants, le conseil des ministres de la Polynésie française aurait dû être consulté sur le projet de création de la dotation de continuité territoriale, en application de l'article 32 de la loi organique du 12 avril 1996 susvisée qui dispose : « Le conseil des ministres est obligatoirement consulté... sur les questions ou dans les matières suivantes : ... 3° Conditions de la desserte aérienne entre la Polynésie française et tout autre point du territoire national » ;

10. Considérant que le Conseil constitutionnel se prononce sur la régularité de la procédure législative au regard des règles que la Constitution a elle-même fixées ou auxquelles elle a expressément renvoyé ;

11. Considérant que la Constitution, dans le texte en vigueur lors du dépôt au Parlement du projet d'où est issue la loi déferée, ne renvoyait pas à la loi organique le soin de fixer les conditions de consultation des institutions de la Polynésie française ; qu'ainsi, le grief tiré du défaut de consultation du conseil des ministres de la Polynésie française ne saurait être utilement invoqué ;

. En ce qui concerne la méconnaissance du principe dit de « continuité territoriale » :

12. Considérant que les auteurs de la saisine estiment que le législateur est resté en deçà de sa compétence en ne mettant pas suffisamment en œuvre le principe dit de « continuité territoriale », lequel serait, selon eux, indissociable du principe d'indivisibilité de la République ;

13. Considérant que le principe dit de « continuité territoriale » n'a valeur constitutionnelle ni en lui-même ni comme corollaire du principe d'indivisibilité de la République ; que les griefs relatifs à sa méconnaissance sont, dès lors, inopérants ;

. En ce qui concerne la violation des articles 34, 72-2 et 73 de la Constitution :

14. Considérant que l'article 60 serait, selon les requérants, contraire à l'article 34 de la Constitution en tant qu'il renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de répartition de la dotation entre collectivités d'outre-mer ; qu'il ne respecterait pas les premier, quatrième et cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités locales ; qu'il accorderait à La Réunion des compétences que l'article 73 de la Constitution lui interdit d'exercer ;

- Quant au premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

15. Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi » ; que, par elle-même, cette disposition n'interdit nullement au législateur d'autoriser l'État à verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé ;

- Quant au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

16. Considérant que le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose : « Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi » ;

17. Considérant que l'article 60 de la loi déferée a exclusivement pour objet de contribuer au financement d'une « aide au passage aérien » des résidents d'outre-mer ; que cette contribution s'ajoutera aux autres concours éventuellement consacrés au même objet par l'État, l'Union européenne et les collectivités concernées ; qu'elle n'a pour objet ni de créer, ni de transférer à ces dernières de nouvelles compétences ; que, par

suite, le grief tiré de la violation du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution doit être écarté ;

- Quant au cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution :

18. Considérant qu'aux termes du cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution : « La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » ; que cet alinéa, qui a pour but de concilier le principe de liberté avec celui d'égalité par l'instauration de mécanismes de péréquation financière, n'impose pas que chaque type de ressources fasse l'objet d'une péréquation ; que, dès lors, l'article 60 de la loi déferée ne méconnaît pas le cinquième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution ;

- Quant à l'article 73 de la Constitution :

19. Considérant que le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution exclut le département et la région de La Réunion de la possibilité accordée par les deuxième et troisième alinéas de cet article de disposer d'un pouvoir normatif dans des domaines relevant de la loi ; que, toutefois, l'article 60 de la loi déferée n'emporte pas habilitation à exercer une telle compétence ; que, par suite, le grief tiré de la violation de l'article 73 de la Constitution ne peut qu'être rejeté ;

- Quant à l'article 34 de la Constitution :

20. Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ;

21. Considérant que le dernier alinéa de l'article 60 de la loi déferée renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de fixer « les modalités de répartition de cette dotation entre les collectivités en tenant compte notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole ainsi que les modalités d'établissement par chaque collectivité du bilan annuel et des statistiques liées à cette aide qui seront communiqués au représentant de l'État » ; que, s'agissant d'une subvention versée par l'État aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative, le législateur n'est pas resté en deçà de la compétence que lui confère l'article 34 de la Constitution en renvoyant, sous les conditions qu'il a précisées, à un décret en Conseil d'État les modalités de répartition de cette subvention ;

. En ce qui concerne la rupture d'égalité :

22. Considérant enfin qu'il est fait grief à l'article 60 de rompre l'égalité, d'une part, entre la Corse et l'outre-mer et, d'autre part, entre les personnes qui résident outre-mer et celles, originaires d'outre-mer, qui vivent en métropole ;

23. Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;

24. Considérant que, par sa situation géographique et son régime statutaire, la collectivité de Corse ne se trouve pas, eu égard à l'objet de la loi déferée, dans la même situation que les collectivités régies par les articles 72-3 et suivants de la Constitution ; que, de même, les personnes originaires d'outre-mer qui vivent en métropole se trouvent, eu égard à l'objet de la loi, dans une situation différente de celle des personnes résidant outre-mer ; que, par suite, le principe d'égalité n'est pas méconnu par l'article 60 de la loi déferée ;

25. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 60 de la loi déferée n'est pas contraire à la Constitution ;

- SUR L'ARTICLE 68 :

26. Considérant que l'article 68 de la loi déferée insère dans la loi du 11 juillet 2001 susvisée relative à Mayotte un article 52-1 ainsi rédigé : « Le statut civil de droit local régit l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités. - L'exercice des droits, individuels ou collectifs, afférents au statut civil de droit local ne peut, en aucun cas, contrarier ou limiter les droits et libertés attachés à la qualité de citoyen français. - En cas de silence ou d'insuffisance du statut civil de droit local, il est fait application, à titre supplétif, du droit civil commun. - Les personnes relevant du statut civil de droit local peuvent soumettre au droit civil commun tout rapport juridique relevant du statut civil de droit local » ;

27. Considérant que les députés requérants soutiennent que les dispositions du deuxième alinéa de cet article 52-1 sont contraires à l'article 75 de la Constitution et méconnaissent, par leur imprécision, le principe de sécurité juridique ;

28. Considérant, en premier lieu, qu'aux termes du Préambule de la Constitution de 1958 : « Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946. - En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique » ; que l'article 1^{er} de la Constitution proclame : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée » ; qu'aux termes de l'article 72-3 de la Constitution : « La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité » ; qu'enfin l'article 75 dispose : « Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé » ;

29. Considérant qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que les citoyens de la République qui conservent leur statut personnel jouissent des droits et libertés de valeur constitutionnelle attachés à la qualité de citoyen français et sont soumis aux mêmes obligations ; qu'en rappelant ce principe par la disposition critiquée, le législateur n'a pas méconnu l'article 75 de la Constitution ; que, dès lors qu'il ne remettait pas en cause l'existence même du statut civil de droit local, il pouvait adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés ;

30. Considérant qu'il s'ensuit que l'article 68 n'est pas contraire à la Constitution ;

31. Considérant qu'il n'y a lieu, pour le Conseil constitutionnel, de soulever d'office aucune question de conformité à la Constitution,

D É C I D E :

Article premier.- Les articles 56, 57, 60 et 68 de la loi de programme pour l'outre-mer sont déclarés conformes à la Constitution.

Article 2.- La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 17 juillet 2003, où siégeaient : MM. Yves GUÉNA, Président, Michel AMELLER, Jean-Claude COLLIARD, Olivier DUTHELLET de LAMOTHE, Pierre JOXE, Pierre MAZEAUD, Mmes Monique PELLETIER, Dominique SCHNAPPER et Simone VEIL.