

# L'EVOLUTION STATUTAIRE OU LES INCONNUS DE L'ARTICLE 74 DE LA CONSTITUTION

(suite)

## INTRODUCTION

Dans notre précédent dossier, nous avons rappelé que notre Collectivité (DROM = Département et Région d'Outre Mer) est régie par l'art. 73 de la Constitution avec comme principe celui de **l'assimilation législative**. Les lois votées par la République s'applique à l'identique dans les DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane et Réunion) avec les adaptations nécessaires à la prise en considération de nos spécificités et handicaps. Après les lois Defferre (1982-1983) et la réforme de la Constitution de mars 2003, un véritable pouvoir local est apparu y compris celui du principe de la libre administration dans des domaines de compétences bien définies. Le transfert massif de compétences issues de ces lois confère de fait, aux DROM, une véritable autonomie dans la pratique et la gestion des affaires publiques. Certes l'art 73 n'offre pas de liberté en matière législative ou réglementaire et de façon plus générale de capacité normative, mais cette limite est corrigée des capacités « d'adaptation » et « d'habilitation » introduites dans la Constitution modifiée en mars 2003.

La tutelle de l'Etat s'exerce désormais avec souplesse et discernement ; la Constitution et l'art 73 offrent des espaces de liberté avérés à destination des populations et des activités domiennes. L'identité législative se révèle être un réel projet émancipateur dès lors qu'il est fait usage des possibilités d'adaptation et d'habilitations introduites dans la loi.

La constitution d'aujourd'hui est l'aboutissement d'un processus qui a progressivement substitué à l'Etat centralisateur, un Etat déconcentré et décentralisé pour les collectivités d'Outre Mer.

## 1<sup>ère</sup> PARTIE

### L'Art. 74 et Autonomie (74A) , une transition nécessaire ?

Les tenants du 74 - et de l'autonomie - considèrent que celui-ci est une avancée nécessaire qui s'inscrit dans une perspective d'une plus grande indépendance de la collectivité locale vis-à-vis du pouvoir central. Cet article offre des possibilités de gestion accrues ; c'est un saut qualitatif important vers une libre administration et une nouvelle gouvernance, soit. Cette présentation flatteuse doit être relativisée car tous les DOM n'offrent pas les mêmes potentialités, les mêmes atouts en richesses naturelles et en capacité économique. Dans les économies modernes, il faut rechercher quel cadre institutionnel offre les meilleurs atouts pour le développement économique (avec des objectifs chiffrés) et garantit le progrès social (cf. Nestor RADJOU, voir plus loin). « Le droit au service du commerce et du progrès social, et pas le contraire, » pour reprendre une célèbre formule. Pour bien comprendre la portée de cette évolution (illusion ?) – et l'apprécier à sa juste valeur en terme d'efficacité – rappelons les conditions pratiques permettant le passage du statut actuel (art 73) à un autre (art 74 ou 74A) :

#### 1<sup>ère</sup> ETAPE:

Le gouvernement décide de soumettre au suffrage populaire (art 72-4), le changement statutaire du DOM. La question pourrait être double :

- Une sur l'évolution de la CT (Collectivité Territoriale) en collectivité dotée de **l'autonomie**, (74A) COM,
- L'autre sur la création d'une **assemblée unique** se substituant aux actuels exécutifs : Conseil Régional et Conseil Général (Art. 73), ou une combinaison des deux.

#### 2<sup>ème</sup> ETAPE :

Si le oui l'emporte, l'étape suivante consiste à créer une commission composée de membres des deux assemblée, qui, éventuellement assistée d'experts, négocie avec le gouvernement le contenu de la **loi organique** destinée à fixer les règles de fonctionnement et le champs des compétences de la nouvelle COM : détermination de ses attributions, ses prérogatives, ses organes de fonctionnement, mode l'élection de l'assemblée délibérante, etc...

Les lois organiques diffèrent d'une COM à l'autre, respectant ainsi l'esprit de la Constitution qui veut que chaque COM soit reconnue dans sa diversité.

Il s'agit de la mise en place d'un cadre local institutionnel, avec toutefois un contrôle juridictionnel spécifique exercé par le Conseil d'État (et non le Conseil Constitutionnel) et portant sur les actes matériellement législatifs de l'assemblée délibérante. Des lois de pays pourront être élaborées donnant à la nouvelle Collectivité une « dignité constitutionnelle ».

L'hypothèse que nous retenons est celle de la création d'une autonomie renforcée, jouissant de pouvoirs élargis, « abandonnant » à l'État, à la République, ses missions essentielles de souveraineté. A ces exceptions s'en ajoutent d'autres concernant le droit civil, ce qui, en final, aboutit à un exercice complexe expliquant cette longue période de gestation entre le vote et son application.

*Comme le rappelle le Prof. Antonino TROIANELLO (Revue Française de Droit Constitutionnel PUF) à propos de la Polynésie Française,*

*« Cette complexité inédite, dont on peut redouter les effets sur un plan opérationnel, tient à divers facteurs : souci de préciser dans le détail le partage des compétences, originalité du mode de dévolution des compétences aux communes, recomposition du champ du pouvoir réglementaire résultant de l'introduction de la loi du pays.*

*Cette sophistication apparaît dès lors comme la contrepartie du renforcement indéniable de l'autonomie de la Polynésie française tant sur le plan institutionnel que dans l'exercice de ses compétences. »*

Le paysage politique, idéologique et multiculturel des Antilles, laisse penser, que les élus ayant en charge l'élaboration de la **loi organique** rechercheront à la doter du maximum de prérogatives et opteront pour la « **spécialité** » législative la plus large possible. Ils sont convaincus que le poids de l'histoire et des luttes passées doivent être reconnus avec un signe politique fort, l'usage sémantique du vocable « AUTONOMIE » en étant le symbole le plus emblématique; comme si aujourd'hui, les particularismes et la personnalité de la société antillaise étaient déniés dans le statut actuel !. (Ensuite, viendront les compétitions et les luttes intestines dans une Martinique ou une Guadeloupe livrées à elle-même.)

Aux supposées « violences » de l'État actuel, pourrait lui succéder une gouvernance locale tentée par le népotisme, le favoritisme et le clientélisme...(se reporter à la vie politique très agitée en Polynésie et en Nlle Calédonie confrontées aux « affaires »).

Aujourd'hui, il faut admettre, que tel un grand juge, l'Etat est impartial, au-dessus des partis, garant moral de la vie publique.

Il agit dans l'intérêt général, non sans faiblesse ou défaut, bien entendu. Les dossiers chauds de la SARA, de France TELECOM, et d'autres, montrent qu'il tolère des dérives capitalistiques débridées au détriment des consommateurs et des citoyens. Mais dans une Martinique autonome où seront la neutralité, l'arbitrage et les recours acceptés sans conteste ? On appelle cet exercice citoyen « la culture de la responsabilité », c'est l'acte fondateur de « l'homme nouveau martiniquais » (sic) revendiqué par Me. G. Dowrling-Carter reprenant ainsi un vocable largement utilisé dans la plupart des états totalitaires.

*Tout laisse supposer que les nombreux partis politiques et syndicats voudront faire entendre leur voix. Ils y parviendront au milieu d'une cacophonie et d'une instabilité politique à laquelle il sera probablement mis fin, comme toujours, par la distribution de gages...*

De plus, il serait en effet pour le moins surprenant que la Martinique ou la Guadeloupe « choisisse » l'art 74 pour n'appliquer que le seul principe de l'assimilation législative comme c'est le cas à St Martin ou à St Barth, collectivités ayant pourtant opté pour l'autonomie de l'art 74.

Ce serait très contradictoire, mais la contradiction n'est elle pas la marque des grands esprits ?

Sinon, à quoi bon évoluer vers l'art 74 ? L'autonomie exerce un tropisme fort pour répondre au besoin de rupture et d'affranchissement face à la « domination actuelle », pour reprendre le credo des partis indépendantistes.

Va-t-on se priver de la possibilité de passer de la banale « libre administration » à une autonomie qui réduit **l'Etat à une compétence d'attribution, la COM détenant la compétence de droit commun**. Ce n'est pas rien !. Mais pour des petites régions comme les nôtres, absentes de la scène politique et économique, ce n'est que l'ivresse artificielle du pouvoir car quand il n'y a pas de présence dans les matières essentielles - monnaie, économie, diplomatie, armée, justice...- le roi est nu. Alors, il en faut toujours davantage pour dissimuler les faiblesses et la fragilité du territoire qu'une telle construction juridique sophistiquée s'efforce de compenser ou de gommer...Affirmant nos diversités, une structure juridique ad hoc serait alors une marque de reconnaissance et produirait un *distinguo* politique avec l'ordre républicain en vigueur....

C'est ainsi que de larges compétences sont transférées dans de nombreux domaines s'ajoutant à celles relevant actuellement des deux assemblées, issues des lois Deferre.

L'intensité de l'autonomie se mesurera en fonction de la prise en charge de nouveaux blocs de compétences : droit civil, droit du travail, droit commercial, droit maritime et relations internationales, fiscalité et politique douanières, formation, diplômes, foncier, etc...La préférence locale fera son entrée en force dans les emplois, la création et le contrôle des entreprises, la propriété foncière, etc...tournant ainsi le dos aux règles fondamentales de l'UE.

Le champ et l'âpreté des négociations seront rudes, **l'élaboration de la loi organique pouvant durer plusieurs années (2 ans pour la modeste COM de St Martin)** à laquelle s'ajoute le travail de déclassement de lois en vigueur qui n'ont plus lieu d'être. Le CGCT est réécrit de fond en comble.

*(La comparaison avec les Iles du Nord pollue le débat, nombre d'éminents juristes s'inspirant de l'évolution de ces CT pour tirer des conclusions hâtives sur les vertus du changement alors que les situations sont incomparables et ne peuvent être transposées.*

*Tirer des enseignements de ces toutes nouvelles COM est incongru : il y a peu, elles étaient constituées de deux petites communes de la Guadeloupe, des micros territoires détachés n'atteignant pas 40 000 personnes au total.*

*Sans industrie, sans agriculture, sans activité de pêche, sans secteur artisanal ou BTP, sans passé culturel, n'ayant pas connu l'économie de plantation et la traite négrière, elles doivent leur existence au seul tourisme (2 millions de touristes par an à St Martin, 15 Cies aériennes la desservant...) et à des privilèges fiscaux uniques sur le territoire de la République.*

*Privées de forces politiques idéologiquement marquées et d'expertise juridique, elles ont été propulsées vers le 74 – à leur demande, en décembre 2003 - pour conserver leur statut fiscal et non pour des raisons doctrinales, tout en préservant leur identité législative afin de rester dans l'Europe et en tirer de légitimes avantages (soutien aux politiques régionales).*

*Il s'agit d'une situation paradoxale : bien entendu, telle ne sera pas la voie suivie par la Guadeloupe ou la Martinique.*

*Si une comparaison est à faire, le choix le plus approprié est celui de la Polynésie Française car cette COM (ex TOM) est la plus grande et la plus ancienne collectivité autonome. Lire sur Internet : « Le nouveau statut d'autonomie de la Polynésie française (loi n° 2004-192 du 27 février 2004, portant statut d'autonomie de la Polynésie française) ».*

*En application de leur loi organique, figurent en bonne place un gouvernement, des ministres, un Président (aux pouvoirs étendus), un drapeau, des langues quasi officielles, un hymne, des codes spécifiques ; on est dans une souveraineté répartie sur le territoire de la République. Nul doute que c'est à ce statut dont rêve nos autonomistes et indépendantistes...La Polynésie est probablement la référence historique pour les abolitionnistes du 73 !)*

Sur le plan budgétaire, en première lecture, il n'y a pas de risque car les garanties sont apportées par la Constitution (art.72.2) :

*« Tout transfert de compétences entre l'Etat 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.*

*/...../*

*« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. »*

Le projet de loi organique suit le parcours habituel : approbation du gouvernement, contrôle du Conseil Constitutionnel, commission des lois, votes au Sénat, puis à l'Assemblée Nationale, décrets d'application. Publication de la loi au J.O.

### **3<sup>ème</sup> ETAPE**

Ultime étape avant le changement statutaire : vote des populations pour les membres de l'Assemblée unique délibérante. Scrutin proportionnel avec prime éventuelle. Mise en place d'un gouvernement, du Président de la Martinique, (et non de l'Assemblée...) et des organes de fonctionnement. La loi organique n'est pas soumise à l'approbation des élus ; ils sont chargés de l'appliquer. L'exécutif est renforcé, le Président détient des pouvoirs considérables (Cf. site Polynésie). Un Haut Commissaire représentant de l'Etat est nommé.

## 2<sup>ème</sup> PARTIE

Le parcours juridique montre bien les faiblesses, les lacunes et les conflits en germe de cette transformation statutaire si elle devait se réaliser :

1. L'élaboration de la loi organique ne s'appuie pas sur la volonté populaire mais sur une coopération entre les deux exécutifs et le gouvernement. Une fois votée par le Parlement, elle s'impose à la population **sans son accord** et sans celui de la future assemblée délibérante qui n'a pas à se prononcer sur son contenu! Alors que les changements constitutionnels font l'objet de référendum, la loi organique est de droit...C'est une « constitution » locale imposée au mépris des principes de base de toute démocratie.

**1<sup>ère</sup> inconnue. Le peuple n'est pas consulté.**

2. L'accompagnement budgétaire consécutif à des transferts de compétences, est garanti comme on l'a dit, par la Constitution.

Mais bien entendu, il s'agit d'un engagement à « périmètre égal ». Si les hôpitaux, les ports, aéroport, etc...après les routes et les établissements scolaires voulaient s'engager dans une politique de futurs grands travaux (nouveau lycée, doublement de la piste de l'aéroport, construction d'un port en eau profonde à l'Anse Bertrand, capitalisation dans une nouvelle SEM...) ou créer un nouveau fond de retraite complémentaire, le financement serait, a priori, à la charge de la collectivité.

Rien ne dit que l'Etat et l'Europe y participeraient compte tenu des nouveaux liens distendus éloignant ces nouveaux territoires de la République.

**L'autonomie est d'abord financière** «on assume» (Yves JEGO, en Polynésie, mars 2009). Le financement, les ressources financières des politiques publiques locales et le développement économique, liés à des investissements futurs sont la **2<sup>ème</sup> inconnue**. Les recettes fiscales locales transférées dans les caisses de la toute nouvelle collectivité n'y suffiront pas.

3. L'identité législative, l'application stricte du droit communautaire, garantissent le maintien aux bénéficiaires des aides et politiques de l'UE. Soit. Notre conviction, (au contraire des Iles du Nord) est que la forte affirmation identitaire des élus de la Guadeloupe (Conseil Général) et de la Martinique (Conseil Régional et Conseil Général), conduira à rechercher une autonomie la plus large possible.

Les DROM font parties des RUP, Régions ultrapériphériques. C'est à ce titre, qu'ils sont destinataires à part entière, des politiques communautaires tout comme n'importe lequel des 27 pays membres. Ces RUP sont nommément cités dans le traité d'Amsterdam à l'article 299-2 et cette mention explicite les mettrait, soi disant, à l'abri d'une réduction ou d'un retrait de ces politiques de soutien (période 2000-2006, plus de 3milliards d'€ d'aides – DOCUP -). Les juristes s'interrogent sur le lien juridique possible entre DOM et RUP. S'il n'en existe pas, ils en tirent la conclusion qu'être COM et RUP est possible, les critères étant liés aux handicaps géographiques et structurels comme il est prévu dans le traité CE. Donc, pour la future collectivité régie par l'art 74, il n'y aurait aucun argument qui s'opposerait au maintien de l'acquis communautaire. Cette position n'est pas pertinente et mérite d'être largement nuancée dans notre cas, pour trois raisons :

- Les lois ne sont pas immuables (la LOPOM était prévue pour 15 ans, elle sera remplacée prochainement par la LODEOM) et, conséquence de l'élargissement, l'Europe doit faire face à des demandes des nouveaux pays entrants, avec des ressources limitées. Budget de la Commission Européenne : 1% du PIB global de l'UE.
- La loi organique qui sera proposée sera celle d'une autonomie renforcée avec une **spécialité** législative la plus proche possible des attributs de la souveraineté. S'éloignant de la stricte observance (aux adaptations admises près) au droit français et européen, la COM pourrait être déclassée, à l'avenir, et perdre les avantages indiqués, si des incompatibilités devaient apparaître. Elle se verrait alors offrir ou reléguée en statut PTOM.
- Dans le nouveau traité consolidé (traité de Lisbonne en cours de ratification), un nouvel article a été introduit :

## **VERSION CONSOLIDÉE DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE**

### **Art 355**

**6.** *Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission.*

Il vient à la suite de l'**Art 349 (extrait)**

(ex-article 299 § 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE)

.....  
*Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques **sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.***

Ce qui semblait impossible dans le traité d'Amsterdam, devient à présent envisageable. Le traité rappelle qu'il ne faut pas bouger les lignes concernant les règles et principes communautaires. Ces deux § fixent clairement les limites à ne pas franchir alors, qu'au contraire, l'essence même de l'autonomie renforcée vise à une grande liberté normative.

**C'est la 3<sup>ème</sup> grande inconnue** : l'intégration à part entière dans la Communauté Européenne sera-t-elle préservée?

## **CONCLUSION**

Le passage opérationnel de l'art 73 à l'art 74 est, pour le moins, peu démocratique et périlleux. **Il n'y a pas de précédent significatif : aucun DOM à ce jour n'a été transformé en COM.**

- le citoyen n'est pas consulté pour la ratification de la future loi organique, (= constitution locale),
- Il ne sait pas si l'Etat accompagnera la nouvelle COM dans les domaines du développement économique et des prestations sociales, (absence de RMI et d'ASSEDIC en Polynésie)

- Il pressent que l'exercice d'une autonomie avec ses « spécialités » législatives pourrait exclure la COM aux bénéfices des aides communautaires.
- Il sait que l'Etat n'a jamais introduit de demande pour que la Polynésie et la Nouvelle Calédonie intègrent l'UE (classement en RUP). Il s'interroge, pourquoi cette passivité ? Il sait aussi que Mayotte a préféré devenir DOM pour profiter des aides régionales de l'Europe et que St Pierre et Miquelon souhaitent redevenir DOM...

Les défenseurs de l'autonomie parlent d'« **apprentissage de la responsabilité** » qu'offrirait cette mutation politique. Cette position n'est pas tenable : les derniers grands chantiers qu'on observe en Martinique ont été réalisés sur la base d'initiatives, d'études, et de décisions locales. « La maison de la femme, de la mère et de l'enfant », « l'hôpital de Mangot-Vulcin » sont des projets qui n'ont pas été imposés par le Ministère de la Santé !. Le futur lycée Schoelcher fait l'objet d'âpres discussions entre le Conseil Régional et la Mairie de Fort de France. Y a-t-on vu la main de l'Etat ? Il s'agit d'une confrontation très locale (comme on en verrait fréquemment si l'art 74A s'imposait...).

D'autres investissements coûteux (et critiqués) ont été décidés : le TCSP (tramway) dont le coût final (285 M€ prévus) sera comparable au budget du Conseil Régional car les dérapages financiers et les aléas techniques (cf. Strasbourg) s'invitent toujours pour des projets de cette importance. Le CR (et le CG) ont choisi d'investir dans un transport collectif « high tech » au détriment de l'amélioration du transport routier ; les martiniquais paient le prix fort cet arbitrage local et...soi-disant visionnaire.

Les récentes inondations de la Martinique prouvent que de grands travaux (surélévation d'une partie de l'autoroute, modifications des glissières, drainage...) ont fait cruellement défaut. Aux calamités subies, l'Etat apportera un concours financier et technique sans faille et classera les communes sinistrées en zones de catastrophes naturelles. Qui peut affirmer avec honnêteté qu'il en sera toujours de même dans une COM régie par l'art. 74 ? La période cyclonique approchant, d'autres sinistres sont possibles. A qui fera t on appel ? Au FMI, à la Banque Mondiale ?.

Le réseau en fibre optique déployé dans le cadre d'une DSP avec le groupe guadeloupéen LORET double celui existant de France Telecom parce que le CR de la Martinique souhaitait l'indépendance du Haut Débit, et se démarquer d'une entreprise publique nationale... A l'apprentissage de la responsabilité on pourrait opposer celui de la culture de l'inconséquence budgétaire.

La filière touristique ne laisse personne indifférent et désespère les professionnels ; le statut proposé ne fournira aucune réponse à son redémarrage.

L'autonomie ? Nous y sommes quasiment ! N'était-ce le statut actuel, il n'y aurait ni TCSP, ni un second réseau Haut Débit...mais on aurait dénoncé l'Etat pour excès de pouvoir !.

L'époque lointaine où la construction de deux salles de classes pour une école maternelle nécessitait les accords du Préfet, du Rectorat, du Ministère de l'Education Nationale et celui enfin des Travaux publics est bien révolu.

Le Maire décide et finance sous sa responsabilité ; il transmet à minima son projet au contrôle de légalité et lance sa consultation !. De même, l'entreprise martiniquaise exporte où elle veut et investit ses capitaux librement où bon lui semble parce que cette liberté est la base du traité de Rome.

(lire à cet égard l'excellent document de l'économiste Nestor RADJOU : « CESE – Evolution statutaire en Guyane ». De façon rigoureuse, il démontre que le sous-développement en Guyane n'est pas dû à l'actuel statut DOM – art 73 – dont il ne faut pas faire le procès, mais au déficit en matière de compétence, de transparence et du sens de l'intérêt général)

Certes le curseur de l'autonomie se met là où les élus l'ont décidé, en toute liberté car l'Etat n'y fera pas obstacle. A qui ferait-on croire que le CR de la Martinique se satisfera d'une stricte observation des règles communautaires, donc françaises, et limitera ses appétits quand au nombre et au champs de ses compétences futures?.

« **L'assujettissement au droit communautaire** assigne ainsi des limites aux mesures susceptibles d'être arrêtées... » (Prof. B. Castagnede -l'Outre Mer à l'épreuve de la décentralisation – p. 72).

Le moment est-il bien choisi pour un changement statutaire ? Quel profit, quel avantage pour les populations ? Quelle évaluation (« benchmarking ») pour la croissance du PIB et la création d'emplois en ces temps de crises financières et économiques ?

Les sentiments malheureusement anti français de courants politiques locaux ne sont pas étrangers à cette démarche. Certes, les Etats de la Communauté sont libres d'organiser et d'administrer la conduite des pays comme ils l'entendent. Mais prendre des risques institutionnels, est-ce opportun dans un environnement mondialisé et très dégradé ? En avons-nous les moyens en ces temps troublés ? Il ne faudrait pas qu'on assiste à une lente dislocation des liens de la solidarité nationale, la plus belle des conquêtes sociales.

Claude GELBRAS, Ste Luce, 25 Mai 2009