

## LA FRANCE D'OUTRE-MER ET LA RÉPUBLIQUE

François Luchaire

Ecole nationale d'administration (ENA) | « *Revue française d'administration publique* »

2007/3 n° 123 | pages 399 à 407

ISSN 0152-7401

ISBN 9782909460062

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-3-page-399.htm>  
-----

Pour citer cet article :

-----  
François Luchaire, « La France d'outre-mer et la République », *Revue française d'administration publique* 2007/3 (n° 123), p. 399-407.  
DOI 10.3917/rfap.123.0399  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

## LA FRANCE D'OUTRE-MER ET LA RÉPUBLIQUE

François LUCHAIRE

*Ancien membre du Conseil constitutionnel, Ancien membre du Conseil d'État*

En quoi la France d'outre-mer est-elle française ? À l'époque coloniale la réponse était claire : elle était sous domination de la France. La Constitution de 1946 a mis fin à la colonisation. Cela ne signifie pas que l'identité des règles juridiques dans la métropole et la France d'outre-mer. Mais la France est une République ; la Constitution reconnaît qu'en font partie les territoires situés en outre-mer en même temps que ceux situés en métropole. L'appartenance à la République implique le respect des principes dont la Constitution affirme qu'ils sont inséparables de la République. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de confirmer cette affirmation et donc de s'opposer à des dispositions concernant l'outre-mer qui seraient contraires à l'appartenance à la République ou aux principes qui lui sont inséparables. Il en résulte d'importantes limites au pouvoir de fixer des règles juridiques. Ces limites s'imposent aux organes de l'État comme à ceux des collectivités d'outre-mer. Pourtant, la Constitution de 1958 proclame dans son préambule le principe de la libre détermination des peuples ; ce principe permet-il à une collectivité d'outre-mer de quitter la République ?

### LA FRANCE D'OUTRE-MER FAIT PARTIE DE LA RÉPUBLIQUE

#### Le principe général

L'article 72 de la Constitution dispose que « les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ». L'appartenance à la République résulte ainsi de la Constitution, alors qu'avant la loi constitutionnelle du 29 mars 2003 cette appartenance ne résultait que de la loi. Cette disposition concerne les collectivités énumérées par l'article 72-3. Celui-ci distingue, d'une part, les collectivités régies par l'article 73 c'est-à-dire les départements ou régions de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion et, d'autre part, « les autres collectivités » régies par l'article 74, c'est-à-dire Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Iles Wallis et Futuna et la

Polynésie française<sup>1</sup>. En revanche, échappent à cette énumération la Nouvelle-Calédonie, les terres australes et antarctiques et l'île de Clipperton.

### **Les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73**

Ils font partie de la République depuis la loi du 19 mars 1946 qui avait érigé en départements français « les colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ».

La désignation géographique maintenue par l'article 72-3 concerne aussi bien les régions que les départements d'outre-mer. Leur appartenance à la République a été consacrée par le Conseil constitutionnel en considérant que les départements d'outre-mer sont des collectivités territoriales parties intégrantes de la République<sup>2</sup>. Mais cette affirmation a, depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, force constitutionnelle.

### **Les « autres collectivités » régies par l'article 74**

Cette catégorie de collectivités d'outre-mer est citée par l'article 72-3 après les collectivités que constituent les départements et régions d'outre-mer. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a substitué cette catégorie à celle des territoires d'outre-mer que consacraient les textes antérieurs et les plaçaient aussi dans la République en tant que collectivités territoriales de la République. Cela concerne la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna ; le Conseil constitutionnel, dans une décision relative au Sénat (décision 25 novembre 2004) a rappelé que « la Polynésie française fait partie intégrante de la République française ». De plus, la loi constitutionnelle a ajouté dans cette nouvelle catégorie Mayotte et l'archipel des îles Saint-Pierre-et-Miquelon ; auparavant ces deux collectivités étaient considérées comme régies par un statut particulier. Cependant la loi du 11 juin 1985 avait fait de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon « une collectivité territoriale de la République conformément à l'article 72 de la Constitution » ; le Conseil constitutionnel avait constaté que cet archipel faisait partie intégrante de la République<sup>3</sup>. Mayotte avait été déclarée « partie de la République française » par la loi du 22 décembre 1979. La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a donc fait passer dans la Constitution ce qui était déjà présent dans les lois antérieures.

### **La situation de la Nouvelle-Calédonie**

En tant que collectivité territoriale la Nouvelle-Calédonie faisait partie de la République. Mais le titre XIII ajouté à la Constitution par la loi du 20 juillet 1998 fixant des dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ne classe cette dernière dans aucune catégorie ; elle la désigne seulement par son appellation géographique, elle n'est donc plus une collectivité territoriale de la République. Est-elle française ? La réponse est affirmative puisqu'elle a sa place dans la Constitution française ; mais l'article 72 de celle-ci dispose que les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accès à la pleine souveraineté. On doit donc considérer que la

1. Aucune disposition constitutionnelle ne concerne spécialement les communes d'outre-mer.

2. Décision 435 DC du 7 décembre 2000.

3. Décision 435 DC du 7 décembre 2000.

Nouvelle-Calédonie est un territoire français susceptible de devenir un État souverain. Mais l'article 3 de la loi organique du 19 mars 1999 (prise en application du titre XIII de la Constitution) affirme que « les provinces et les communes de la Nouvelle-Calédonie sont des collectivités territoriales de la République » ; le Conseil constitutionnel l'a souligné<sup>4</sup>, mais en considérant cependant que ces collectivités n'en sont pas moins régies par le titre XIII de la Constitution et qu'en conséquence on ne peut leur appliquer l'article 72 relatif au régime des collectivités d'outre-mer régi par l'article 74 de la Constitution<sup>4</sup>.

### **La situation des terres australes et antarctiques**

D'après la loi du 6 août 1955 certaines îles formaient un territoire d'outre-mer sous le nom de « terres australes et antarctiques françaises » ; elles faisaient donc partie de la République. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ne les classe ni dans les collectivités régies par l'article 73 ni dans celles régies par l'article 74 ; toutefois en les maintenant comme françaises dans le dernier alinéa de l'article 72-3, elle consacre constitutionnellement leur appartenance à la France et donc à la République. Mais cette qualité ne s'adresse qu'aux îles qui, au jour de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, faisaient partie du territoire des îles australes et antarctiques, c'est-à-dire les archipels Crozet et Kerguelen, ainsi que les îles Saint-Paul et Amsterdam. Or une loi nouvelle rattache aux terres australes et antarctiques des îles appelées îles Éparses (Europa, Bassas da India, Juan de Nova, Tromelin et l'archipel des Glorieuses). Un décret du 1<sup>er</sup> avril 1960 avait considéré que ces îles relevaient de « la souveraineté de la France ». C'est donc ce que confirme la loi qui les rattache aux terres australes et antarctiques françaises. Mais cette nationalité française résulte de leur rattachement par la loi à un territoire français. Elle est donc consacrée par la loi et non par la Constitution. Cette observation n'est pas sans intérêt lorsque l'on sait que la souveraineté française sur ces îles est contestée par Madagascar ainsi que par l'île Maurice.

### **L'île de Clipperton**

La souveraineté française sur cette île a été reconnue par une sentence arbitrale rendue par le roi d'Italie le 28 juin 1931. Mais cette souveraineté n'a été consacrée ni par la Constitution ni par un acte législatif français.

## **LA FRANCE D'OUTRE-MER APPLIQUE LES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE**

### **Les principes républicains**

La Constitution, dans son article 1<sup>er</sup>, proclame que « 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 ».

4. Décision 500 DC du 29 juillet 2004.

### L'indivisibilité de la République

Le Conseil constitutionnel applique outre-mer le principe de l'indivisibilité de la République. Dans sa décision 177 DC du 3 août 1984, il a censuré une disposition rendant incompatibles les fonctions de membre du gouvernement avec celles de parlementaire européen ; en effet, il a estimé qu'une telle incompatibilité touchait certains citoyens en raison de leur attache avec une partie du territoire de la France et était donc contraire à l'indivisibilité de la République. Ce principe est lié à celui de l'unité du peuple français. En effet, le Conseil a censuré l'expression « peuple corse » en considérant que « la Constitution ne connaît que le peuple français comprenant tous les citoyens français sans distinction d'origine de race ou de religion »<sup>5</sup>.

Toutefois la décision citée reconnaît que « la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination ». Ceci paraît être une contradiction : comment en effet concilier le principe de l'unité du peuple français composé de tous les citoyens français avec la distinction des peuples d'outre-mer ? La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a répondu à cette question par la rédaction de l'article 72-3 de la Constitution. En effet, par cet article, « la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer ». Ainsi les populations d'outre-mer sont reconnues comme faisant partie du peuple français dont l'unité est ainsi préservée.

L'unité du peuple français a une autre conséquence : d'après l'article 3 de la Constitution, « le peuple français exerce la souveraineté nationale par ses représentants » (et par la voie du référendum) ; chacun de ceux-ci représente tout le peuple et non uniquement les populations de la circonscription qui l'a élu. Le Conseil constitutionnel a étendu ce principe aux sénateurs comme aux députés<sup>6</sup>. Toutefois d'après l'article 24 de la Constitution « le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales de la République » ; le nombre de sénateurs peut donc varier en fonction du nombre de collectivités territoriales incluses dans chaque circonscription. Enfin, contrairement à ce qui fut souvent soutenu, le Conseil constitutionnel a considéré que le principe de la continuité territoriale (entre la France d'outre-mer et la métropole) n'était pas un élément du principe de l'indivisibilité de la République et n'était pas une obligation constitutionnelle<sup>7</sup>.

### La laïcité dans la République

Le principe de laïcité s'étend à toutes les parties de la République, mais l'interprétation de l'article 75 de la Constitution peut permettre d'y déroger. Cet article dispose que « 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 ». Or ce statut personnel peut comprendre des règles d'origine religieuses qui seront donc appliquées par des citoyens français ayant conservé le statut personnel. C'est ainsi qu'à Mayotte a été reconnu « un état civil de comoriens musulmans ». Une ordonnance en date du 2 mars 2000 a remplacé cette expression par « état civil des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte » ; il n'empêche que ce statut de droit local contient de nombreuses règles provenant de la confession musulmane. On peut cependant concilier l'article 75 avec le principe de laïcité en considérant que les règles précitées proviennent de la coutume plus

5. Décision 290 DC du 9 mai 1991.

6. Décision 542 DC du 15 février 2007.

7. Décision 474 DC du 17 juillet 2003.

que de la religion. Elles ne pourraient donc pas être modifiées par une autorité religieuse. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs prévu l'évolution de ces règles coutumières pour « les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés »<sup>8</sup>.

La laïcité est-elle intégralement observée dans toute la France ? La réponse est affirmative avec quelques exceptions : la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des églises et de l'État n'a pas été étendue en Guyane ; aux Iles Wallis et Futuna l'enseignement public primaire fait l'objet d'une concession en faveur d'une mission catholique.

### La démocratie dans la République

Le caractère démocratique prend toute sa signification dans l'article 3 de la Constitution selon lequel « la souveraineté nationale appartient au peuple ». Celui-ci l'exerce par ses représentants (ou par le référendum), ce qui suppose que ces représentants proviennent du suffrage qui, d'après le troisième alinéa de ce même article, « est toujours universel égal et secret ». Chaque élu d'un pays d'outre-mer représente le peuple français dans son intégralité et non seulement les électeurs de sa circonscription. Certes, le Conseil constitutionnel avait retenu « la représentation des départements » dans sa décision 208 DC des 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986 à propos du découpage électoral ; mais, précisément en ce qui concerne la France d'outre-mer, le Conseil est revenu à une meilleure orthodoxie : il a rappelé que chaque parlementaire « représente la nation toute entière et non seulement la population de sa circonscription d'élection »<sup>9</sup>. En revanche dans une assemblée territoriale l'élu représente sa circonscription<sup>10</sup>. Le caractère démocratique de la République conduit à ce que l'organe délibérant d'une collectivité territoriale, d'outre-mer comme de la métropole ne peut procéder que du suffrage universel<sup>11</sup>. Enfin ce même caractère conduit à ce que la répartition des sièges parlementaires entre les circonscriptions doit tenir compte de critères essentiellement démographiques<sup>12</sup>.

### Les aspects sociaux de la République

Le caractère social de la République apparaît dans les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 tandis que la charte de l'environnement, ajoutée à la Constitution par la loi constitutionnelle du 1<sup>er</sup> mars 2005, dispose dans son article 6 que « les politiques publiques doivent promouvoir le progrès social »<sup>13</sup>. Une disposition spécifique concerne l'outre-mer ; elle est contenue dans l'article 74 de la Constitution qui prévoit que les collectivités régies par cet article 74, lorsqu'elles sont dotées de l'autonomie doivent faire l'objet d'une loi organique qui « peut déterminer les conditions dans lesquelles des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établis-

8. Décision 474 DC du 27 juillet 2003.

9. Décision 410 DC du 15 mars 1999 concernant la Nouvelle-Calédonie.

10. Décision 197 DC du 23 août 1985.

11. Décision 308 DC du 9 avril 1992.

12. Décision 208 DC du 1<sup>er</sup> et 2 juillet 1986.

13. Alinéa 10 : la nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

Alinéa 11 : elle garantit à tous, notamment à l'enfant à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

sement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ». Aucune décision du Conseil constitutionnel ne concerne directement le progrès social outre-mer.

Toutefois, à propos d'une loi programme pour l'outre-mer, le Conseil <sup>14</sup> a considéré que « le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec la loi qui l'établit » ; le progrès social paraît bien correspondre avec ce que le Conseil considère comme l'intérêt général.

Enfin, on peut noter que le Conseil a reconnu qu'une collectivité territoriale pouvait exercer sur certaines propriétés un droit de préemption « dans le but de préserver la cohésion sociale, de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants et de sauvegarder et de mettre en valeur des espaces naturels » <sup>15</sup>.

De façon plus générale, le Conseil ne s'est pas opposé à une « loi de programme pour l'outre-mer » qui permet des mesures spécifiques concernant l'emploi, le logement et des dispositions financières de soutien à l'économie » <sup>16</sup>.

### L'égalité dans la République

Le principe d'égalité apparaît dans de nombreuses dispositions constitutionnelles : alinéa 3 du préambule de la Constitution de 1946, article 3 de la Constitution de 1958, Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (articles 1, 6 et 13). Une localisation outre-mer ne permet pas au législateur de porter atteinte au principe d'égalité. Ceci s'applique d'abord aux individus. Le Conseil constitutionnel a jugé que le législateur ne pouvait faire bénéficier d'une amnistie les auteurs d'infractions identiques à celles commises outre-mer en plus grand nombre que dans la métropole <sup>17</sup>. Le Conseil a aussi appliqué outre-mer le principe d'égalité en matière fiscale <sup>18</sup>. Le principe d'égalité s'applique ensuite entre les personnes morales et les personnes physiques et, donc, il concerne les établissements publics <sup>19</sup> ; il s'applique enfin aux collectivités d'outre-mer <sup>20</sup>.

Mais le principe d'égalité supporte de nombreuses dérogations aussi bien outre-mer que dans la métropole ; les unes sont justifiées par des différences de situation <sup>21</sup>. Ces dérogations s'expliquent encore par la présence d'un intérêt général qui peut se limiter à un territoire déterminé <sup>22</sup>.

En ce qui concerne les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, le législateur peut fixer pour chacune d'elles une organisation particulière sans méconnaître le principe d'égalité <sup>23</sup>.

En ce qui concerne les régions et départements d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements intervenus en métropole peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ; toutefois

14. Décision 474 DC du 17 juillet 2003.

15. Décision 547 DC du 15 février 2007.

16. Dans sa décision précitée 474 DC du 17 juillet 2003.

17. Décision 244 DC du 20 juillet 1988.

18. Décision 547 DC du 15 février 2007 considérant n° 47.

19. Décision 112 DC du 9 janvier 1980.

20. Décision 329 DC du 13 janvier 1994.

21. Décision 321 DC du 20 juillet 1993 considérant n° 19 à propos de personnes nées outre-mer.

22. Décision 358 DC du 28 janvier 1995.

23. Décisions 151 DC du 12 janvier 1983 et 196 DC du 8 août 1985.

ces adaptations ne peuvent avoir pour effet de conférer aux départements d'outre-mer une « organisation particulière prévue par l'article 74 »<sup>24</sup>.

### La décentralisation dans la République

Le principe de décentralisation, ajouté à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, était déjà le résultat de l'article 72 qui dispose que « les collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ». Enfin, l'article 34 précise que « la loi détermine les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources ». Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de censurer des dispositions législatives contraires au principe de libre administration : dans sa décision 241 DC du 19 janvier 1988, il a jugé qu'un territoire d'outre-mer « devait disposer d'une assemblée délibérante élue dotée d'attributions effectives ».

La décentralisation est plus accentuée dans les départements et régions d'outre-mer que dans la métropole, et ce, surtout depuis la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a modifié les articles 72 et 74 de la Constitution. En effet dans les domaines relevant de leurs compétences le conseil général ou le conseil régional peuvent être habilités par le législateur à adapter des lois ou règlements applicables de plein droit.

Dans certaines des matières relevant du domaine de la loi, le législateur organique a pu préciser dans quelles mesures, conditions et limites une collectivité régie par l'article 73 (à l'exception de la Réunion) pouvait, elle-même, fixer des règles (qui cependant ne peuvent porter sur certaines matières énumérées par la Constitution)<sup>25</sup>. Dans les territoires régis par l'article 74, la décentralisation ne peut porter sur ces mêmes matières ; mais en deçà, la loi organique peut transférer à une collectivité d'outre-mer régie par cet article des attributions de l'État.

### La souveraineté dans la République

« La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucune individu ne peut s'en attribuer l'exercice » (article 3 de la Constitution). Le Conseil constitutionnel a précisé que cette souveraineté « tant dans son fondement que dans son exercice ne peut être que nationale »<sup>26</sup>. Ceci exclut tout partage de la souveraineté entre l'État et une partie quelconque de la France d'outre-mer comme de la métropole. Mais en revanche cela conduit l'outre-mer à participer à l'élection des représentants « des populations d'outre-mer » comme celles de la métropole.

En premier lieu, le Conseil constitutionnel a censuré le transfert à la Polynésie de certaines attributions qui relèvent de la compétence de l'État parce, que pour la plupart,

24. Décision 147 DC du 2 décembre 1982

25. Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral.

26. Décision 71 DC des 29 et 30 décembre 1976

« elles touchaient à la souveraineté de celui-ci ou l'exercice des libertés publiques »<sup>27</sup>. L'accord conclu le 26 juin 1988 entre le gouvernement français et les représentants des formations politiques de la Nouvelle-Calédonie utilise l'expression « souveraineté partagée ». Pour les signataires Kanaks, il s'agit d'un partage entre la population mélanésienne et la population d'origine française résidant en Nouvelle-Calédonie ; mais on pouvait comprendre autrement cette expression car l'accord dispose que « le partage des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie signifie la souveraineté partagée ».

Mais la Nouvelle-Calédonie, tant qu'elle n'a pas accédé à la pleine souveraineté est française ; elle est régie par le titre 13 de la Constitution que seule une loi constitutionnelle française pourrait modifier car, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel, le pouvoir constituant est souverain<sup>28</sup> ; la décision des 29 et 30 décembre 1976 a aussi précisé que « seuls peuvent être regardés comme participant à l'exercice de cette souveraineté, les représentants élus dans le cadre des institutions de la République », ce n'est évidemment pas le cas pour les élus locaux membres d'une assemblée locale dans une collectivité d'outre-mer et notamment pour les représentants des provinces de la Nouvelle-Calédonie.

En second lieu, les représentants du peuple souverain sont ceux qu'il a élu, c'est-à-dire le Président de la République et les parlementaires. Un décret du 14 mars 1964 a constaté que « tous les nationaux français inscrits sur les listes électorales de la métropole, des départements et territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon participent à l'élection du Président de la République ». En raison du décalage horaire, une loi organique d'avril 2006 a décidé que voterait le samedi, au lieu du dimanche, les électeurs de la Guadeloupe, le Guyane, de la Martinique, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Polynésie française (ainsi que ceux votant dans les postes diplomatiques situés sur le continent américain). Ceci permet d'éviter que ces électeurs ne se rendent au bureau de vote qu'après avoir eu connaissance des résultats de la métropole.

## COMMENT QUITTER LA RÉPUBLIQUE ?

### Libre détermination des peuples

Le principe de libre détermination des peuples peut-il conduire une collectivité d'outre-mer à ne plus faire partie de la République ? Ce principe de libre détermination est reconnu, dans sa généralité, par le préambule de la Constitution ; il dispose en effet que « en vertu du principe de la libre détermination des peuples la République offre aux territoires d'outre-mer, qui manifestent la volonté d'y adhérer, des institutions nouvelles [...] ». La loi constitutionnelle du 22 mars 2003 n'utilise plus l'expression territoire d'outre-mer. Dans son article 72-3, elle reconnaît « au sein du peuple français, les populations d'outre-mer ». C'est donc pour celles-ci que s'applique plus spécialement le principe de la libre détermination des peuples. La Constitution dans son article 53 confirme ce principe en cas de cession d'une partie du territoire français. La jurisprudence du Conseil constitutionnel l'applique en cas d'accession à l'indépendance d'une collectivité d'outre-mer, c'est-à-dire en cas de sécession.

#### *La cession*

Bien que la Constitution reconnaisse la nationalité française aux collectivités d'outre-mer, il n'est pas nécessaire de la réviser pour céder à un État étranger une

27. Décision 490 DC du 12 février 2004.

28. Décision 312 DC du 2 septembre 1992.

collectivité d'outre-mer en tout ou en partie. En effet, l'article 53 de la Constitution dispose que « les accords qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire ne pourront être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi ». Cet article 53 vaut pour l'outre-mer comme pour la métropole. En effet, le Conseil constitutionnel considère que le mot « territoire » doit être interprété comme désignant tout territoire français et non seulement les territoires d'outre-mer<sup>29</sup>. De plus le dernier alinéa de cet article 53 ajoute que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées » ; le mot consentement mérite d'être pris dans son sens littéral : si la consultation est opérée sous forme de référendum, le consentement exigé paraît être celui de la majorité des électeurs et non seulement de la majorité des votants. Enfin, le Conseil constitutionnel considère que l'article 53 fait application du principe de « libre détermination des peuples » peut être invoqué à propos d'une sécession.

### *La sécession*

Le principe de « la libre détermination des peuples » est consacré par le préambule de la Constitution. Il avait été aussi rappelé par l'ancien article 1<sup>er</sup> (abrogé par la loi constitutionnelle du 4 août 1995).

Il est donc le fondement constitutionnel de toute sécession. C'est ainsi que deux territoires d'outre-mer sont devenus indépendants à la suite d'un référendum d'autodétermination : le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité d'un référendum local portant sur l'indépendance d'une collectivité d'outre-mer<sup>30</sup>. Pour les Comores, il a eu lieu le 27 décembre 1974 et pour les Afars et les Issas le 8 mai 1977.

Deux questions se posent. En premier lieu, quels sont les peuples concernés par le principe de libre détermination ? Le Conseil constitutionnel a répondu à cette question en considérant qu'il s'agissait « des peuples d'outre-mer » ; en effet, dans sa décision 290 DC du 9 mai 1991 à propos de la Corse, il a considéré qu'il fallait distinguer « le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination ». La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, en ajoutant à la Constitution un article 72-3, ne contredit pas cette décision du Conseil ; mais elle ajoute une précision : les populations d'outre-mer font partie du peuple français car la Constitution « reconnaît au sein du peuple français des populations d'outre-mer ». Ce n'est qu'à ces dernières qu'est reconnu le droit de libre détermination.

En second lieu, qui peut prendre l'initiative de consulter une population d'outre-mer sur son appartenance à la République ?

Le Conseil constitutionnel, à propos d'un référendum local d'autodétermination en Nouvelle-Calédonie a souligné que cette consultation avait été décidée « par les autorités compétentes de la République ». On peut donc penser que le Conseil n'aurait pas admis une consultation de ce genre si elle avait été décidée par les autorités locales<sup>31</sup>.

Cette constatation réduit quelque peu l'effectivité du droit de libre détermination.

29. Décision 59 DC du 30 décembre 1975.

30. 21 décembre 1975 pour les Comores et 2 juin 1987 pour la Nouvelle-Calédonie.

31. Décision 226 DC du 2 juin 1987.