

Outre-mer : des statuts de plus en plus différenciés

La Constitution du 27 octobre 1946 a créé la catégorie des départements d'outre-mer (DOM) et des territoires d'outre-mer (TOM). Elle donne rétroactivement une base constitutionnelle à la loi du 19 mars 1946 dite de départementalisation. Celle-ci entendait marquer le pas avec le droit colonial (règles diversifiées selon les territoires) et avait transformé en départements "les quatre vieilles" colonies : Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion.

Dans la Constitution de 1946, le régime des départements d'outre-mer obéit à un principe d'assimilation. Il est calqué sur le droit métropolitain, sauf exceptions déterminées par la loi. Les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres au sein de la République.

La Constitution de 1958 reprend les deux catégories de collectivités outre-mer, les DOM et les TOM. L'expression "DOM-TOM" devient commune pour désigner l'ensemble de l'outre-mer français.

À partir des années 1970, cette classification dualiste est contournée par la multiplication de statuts particuliers (Mayotte en 1976, Saint-Pierre-et-Miquelon en 1985, Nouvelle-Calédonie depuis 1985, Polynésie française), en plus de ceux déjà existant (TAAF, Wallis-et-Futuna).

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République procède à une réécriture complète des dispositions constitutionnelles relatives à l'outre-mer et cherche à concilier l'appartenance réaffirmée des outre-mer à la République avec l'existence de régimes juridiques qui tendent vers une diversification accrue.

En 2003, la Constitution redéfinit la classification de l'ensemble des collectivités territoriales (article 72) :

- les départements et les régions d'outre-mer Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion ;
- les collectivités d'outre-mer Mayotte, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna.

Deux régimes législatifs pour l'outre-mer coexistent et rassemblent l'ensemble des collectivités ultramarines à l'exception de la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) :

- le régime de l'identité législative (article 73 de la Constitution) concerne les quatre départements et régions d'outre-mer. Les lois et règlements nationaux sont applicables de plein droit en outre-mer. Pour tenir compte des spécificités ultramarines, des adaptations sont néanmoins possibles. Celles-ci peuvent être demandées par le Parlement et le gouvernement, ou par les collectivités si elles y ont été autorisées par la loi. Les collectivités peuvent aussi élaborer des règlements portant sur certaines questions relevant du domaine de la loi, à l'exception des matières "régaliennes" (exemple : justice, libertés publiques, etc.) ;
- le régime de spécialité législative et d'autonomie (article 74 de la Constitution) concerne les collectivités d'outre-mer (COM) : une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité soumise à ce régime. Elle détermine également les lois qui s'y appliquent. Les assemblées locales peuvent élaborer des règlements relevant du domaine de la loi, à l'exclusion des matières régaliennes.

L'article 73 de la Constitution prévoit la possibilité de créer une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer, ou d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités. La création d'une collectivité territoriale unique a été proposée aux électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique qui l'ont rejetée lors d'une consultation le 7 décembre 2003.

À la suite du mouvement social de février-mars 2009 dans les DOM, les états généraux d'outre-mer relancent le débat institutionnel. En 2010, de nouvelles consultations ont lieu, en Martinique et en Guyane. Le 10 janvier, les électeurs rejettent la transformation en collectivité d'outre-mer, mais ils approuvent, le 24 janvier, la création d'une collectivité unique.

Prenant acte de ces résultats, la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique crée ces deux nouvelles collectivités et leurs institutions : l'Assemblée de Guyane et l'Assemblée de Martinique. Ces collectivités sont régies par une septième partie du code général des collectivités territoriales créée par la même loi. Après des élections territoriales organisées en décembre 2015, en même temps que les élections régionales, ces deux collectivités territoriales uniques entrent en vigueur le 1er janvier 2016.

La Constitution prévoit par ailleurs des "passerelles" d'une catégorie à l'autre, pour tout ou partie d'une collectivité. Ainsi les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, anciennes communes de la Guadeloupe (DROM), ont choisi lors d'une consultation le 7 décembre 2003 de s'en séparer et de devenir chacune une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74. La loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a entériné cette évolution et fixé leurs statuts.

Consultée par référendum le 29 mars 2009, la population de Mayotte s'est prononcée en faveur de la départementalisation du territoire. Ainsi, Mayotte devient département et région d'outre-mer (DROM) à assemblée délibérante unique : le conseil départemental exerce également les compétences d'un conseil régional. Le 31 mars 2011, elle est devenue le 101e département français et le 5e département d'outre-mer.

Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ne relèvent pas de la catégorie des collectivités d'outre-mer. Elles constituent une collectivité *sui generis* dont le statut est défini par la seule loi ordinaire. La loi du 6 août 1955 confère aux TAAF "l'autonomie administrative et financière", la loi du 21 février 2007 a consacré l'attribution de la personnalité morale à la collectivité, lui permettant d'avoir un budget propre et d'intervenir en justice.

La Nouvelle-Calédonie a connu de nombreux statuts différents : colonie française jusqu'en 1946, territoire d'outre-mer jusqu'en 1999 et enfin collectivité "à statut particulier" d'outre-mer. Le statut actuel découle des accords de Matignon, signés le 26 juin 1988, qui ont créé trois provinces semi-autonomes. En 1998, l'accord de Nouméa définit pour "vingt ans l'organisation politique de la Nouvelle-Calédonie et les modalités de son émancipation". Le territoire bénéficie d'un début d'autonomie politique. Lors du référendum d'autodétermination du 4 novembre 2018, la population s'est prononcée contre l'indépendance et la pleine souveraineté du territoire. 56,4% des électeurs ont voté non à l'indépendance, 43,6% ont voté oui. Le non à l'indépendance l'ayant emporté, un deuxième référendum d'autodétermination a été organisé le 4 octobre 2020, donnant également une majorité de "non" à l'indépendance (53,26%). Le troisième et dernier référendum prévu par les accords de Nouméa est organisé le 12 décembre 2021. Les indépendantistes appellent à ne pas participer au référendum. Le "non" l'emporte avec 96,50% des voix (le taux de participation est de 43,87%).

Le statut de la Polynésie française est fixé par la loi du 27 février 2004. Celle-ci définit une organisation différente de celle du droit commun, proche d'un parlementarisme d'assemblée. Le président de la Polynésie dirige l'action du gouvernement de la Polynésie (sept à dix ministres) et de l'administration, il promulgue les "lois du pays". L'Assemblée de Polynésie est élue au suffrage universel direct tous les cinq ans. Malgré une organisation institutionnelle originale, la Polynésie ne bénéficie pas d'une autonomie politique mais d'une autonomie administrative.

Source : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/19622-outre-mer-des-statuts-de-plus-en-plus-differencies>