

Questions-réponses sur la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique

Emmanuel JOS, professeur émérite de droit public.

Question : Le Président de la République peut-il saisir le Conseil Constitutionnel pour lui demander de déclarer non conforme à la Constitution une loi en vigueur, en l'occurrence la loi du 27 juillet 2011 créant les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ?

Réponse : Non.

Le Président de la République doit respecter les procédures prévues par la Constitution. L'article 61 de la Constitution prévoit que le Président de la République peut saisir le Conseil Constitutionnel pour demander la vérification de la conformité d'une loi votée par le Parlement **avant sa promulgation mais non après**. La loi du 27 juillet 2011 ayant été promulguée ne peut être déférée par le Président au Conseil Constitutionnel.

Question : Est-il possible de saisir le Conseil Constitutionnel à propos d'une loi déjà en vigueur par la voie de la Question prioritaire de constitutionnalité et à quelles conditions ?

Réponse : oui à certaines conditions énoncées dans l'article 61-1 de la Constitution, précisé par la loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.

Après avoir examiné les arguments contenus dans la requête qui lui a été transmise le 9 février 2015, le Conseil d'Etat (lecture du mardi 5 mai 2015) a conclu « *qu'il n'y a pas lieu de renvoyer au Conseil Constitutionnel la question prioritaire de constitutionnalité relative à la loi du 27 juillet 2011* ».

Question : Le Conseil Constitutionnel a-t-il eu l'occasion de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la consultation du 24 janvier 2010 ?

Réponse : Oui.

S'agissant de la consultation du 24 janvier 2010, dans sa Décision n° 2010-618 du 9 décembre 2010 loi de réforme des collectivités territoriales, le Conseil Constitutionnel a pris acte de la réponse favorable des électeurs de la Guyane et de la Martinique en

vue de « la création d'une collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution ». Il a en effet considéré « que **dans ces conditions**, le législateur a pu s'abstenir de fixer le nombre de conseillers territoriaux en Guyane et en Martinique sans méconnaître ni le principe d'identité législative mentionné au premier alinéa de l'article 73 de la Constitution ni le principe d'égalité entre collectivités territoriales ; que toutefois, il lui appartient d'ici 2014 soit **d'instituer ces collectivités uniques**, soit de fixer le nombre des élus siégeant dans les conseils généraux et régionaux de ces départements et régions d'outre-mer ; » De fait le législateur a institué ces « **collectivités uniques** » par la loi du 27 juillet 2011.

Question : Le Conseil Constitutionnel a-t-il eu l'occasion de se prononcer à nouveau sur la conformité à la Constitution de la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ?

Réponse : Oui.

Le Conseil Constitutionnel a validé ces créations et le rattachement de ces deux collectivités territoriales au régime de l'article 73 de la Constitution dans sa **Décision n° 2011-636 du 21 juillet 2011** loi organique relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. En effet, dans cette décision le Conseil Constitutionnel considère que la loi organique qui lui est soumise « a pour objet principal de tirer les conséquences de la transformation des départements et régions de Guyane et de Martinique en des collectivités territoriales à statut particulier exerçant à la fois les compétences d'un département d'outre-mer et d'une région d'outre-mer ; »

On constate dans cette Décision :

Premièrement que cette transformation n'a fait l'objet d'aucune objection ni réserve de la part du Conseil.

Deuxièmement que le Conseil classe les deux nouvelles collectivités territoriales dans la catégorie des collectivités territoriales à statut particulier, catégorie qui est prévue dans l'énumération des collectivités territoriales de la République faite par l'article 72 alinéa premier de la Constitution.

Troisièmement qu'il a admis que ces collectivités territoriales font partie des collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution puisque la loi organique qui lui est soumise porte précisément sur les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

De plus, le considérant n° 4 de cette Décision du 21 juillet 2011 est ainsi rédigé :

« Considérant que les articles 1^{er} et 4 de la loi organique ont pour objet de tirer les conséquences de la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique pour ce qui concerne les habilitations prévues par l'article 73 de la Constitution ; que l'article premier supprime la référence aux départements et régions de Guyane et de Martinique dans les quatrième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales ; que l'article 4 insère les dispositions relatives aux habilitations applicables à ces collectivités dans la septième partie de ce code ; **que ces nouvelles dispositions sont conformes à la Constitution...** »

Il résulte de ce considérant que le Conseil Constitutionnel valide les dispositions de la loi organique qui tirent les conséquences de la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique. Ces conséquences sont la suppression des références aux départements et aux régions de Guyane et de Martinique dans les parties quatre et cinq du code général des collectivités territoriales et leur remplacement par les références aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique dans la septième partie de ce code.

Cela signifie que le Conseil Constitutionnel valide la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique en validant les dispositions qui leur sont applicables.

L'ensemble du texte de la loi organique qui lui a été soumis a été déclaré **conforme à la Constitution**.

Question : La validité de la réponse des électeurs de Guyane et de Martinique à la question qui leur a été posée le 24 janvier 2010 était-elle subordonnée à l'exigence d'un oui représentant 25 % des inscrits ?

Réponse : Non.

Le texte applicable aux consultations effectuées sur la base des articles 72-4 et 73 de la Constitution, ce qui fut le cas le 10 et le 24 janvier 2010 est celui de l'article L561 du code électoral créé par l'article 10 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 qui indique « Les électeurs répondent à la question dont le texte est déterminé par le décret du Président de la République. Le corps électoral se prononce à la majorité des suffrages exprimés ».

Il ne saurait être question d'appliquer à ces consultations non seulement des dispositions postérieures à elles (consultations en janvier 2010 et nouvelle loi en décembre 2010) mais surtout qui ne les concernent pas telles que l'article 26 de la loi du 16 décembre 2010 relative à la réforme des collectivités territoriales qui prévoit

cette exigence du quart des inscrits en cas de fusion d'une région et de plusieurs départements. Ces dispositions ne sont pas applicables aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution.

Question : [Etait-il possible de poser une question le 10 janvier 2010 et une autre question différente le 24 janvier 2010 ?](#)

Réponse : Oui.

Il était possible de poser une question le 10 janvier et une autre question le 24 janvier.

En effet l'exigence posée par l'article 11 de la Constitution du respect de deux ans ne concerne en rien les consultations réalisées sur le fondement des articles 72-4 et 73 de la Constitution. Cette exigence concerne les propositions de référendums nationaux, pour lesquels votent tous les électeurs français, organisés « à l'initiative d'un cinquième des membres du Parlement, soutenue par un dixième des électeurs inscrits sur les listes électorales ».

Question : [La question posée par le Président de la République le 24 janvier 2010 était-elle conforme à la Constitution ?](#)

Réponse : Oui.

Outre le fait que le Conseil Constitutionnel ne l'a pas contesté lorsqu'il en a eu l'occasion (voir les décisions du 9 décembre 2010 et du 21 juillet 2011), on constate que le libellé « *collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution* » s'inspire de l'avis n° 382-327 du 8 janvier 2009 statut de Mayotte du Conseil d'Etat qui indique « *Les articles 72-3 (deuxième alinéa) et 73 (dernier alinéa) de la Constitution prévoient, s'agissant de l'organisation des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution, trois régimes d'application : un régime comportant une région d'outre-mer et un département d'outre-mer avec deux assemblées délibérantes ; un régime comportant une région d'outre-mer et un département d'outre-mer avec une assemblée délibérante unique ; un régime comportant une collectivité unique exerçant les compétences d'une région d'outre-mer et d'un département d'outre-mer* ».

Cette formulation a l'avantage de la clarté. En effet l'expression « *collectivité unique* » signifie clairement que les deux collectivités existantes département et région sont remplacées par une seule. Et « *exerçant les compétences dévolues au département et à la région* » indique clairement non seulement que la nouvelle collectivité ne vient pas s'ajouter au département et à la région qui continueraient à exercer leurs

compétences, ce qui serait curieux, mais surtout que la nature des compétences de la collectivité unique est clairement précisée, ce qui ne l'avait pas été dans la question posée le 7 décembre 2003.

Question : Un recours contre la création des collectivités territoriales de la Guyane et de la Martinique auprès de la Cour européenne des droits de l'homme est-il susceptible d'aboutir à l'annulation de leur création ?

Réponse : Non.

En vertu de l'article 35 de la Convention (CEDH), les recours individuels (personne physique ou groupe) auprès de la Cour européenne des droits de l'homme doivent répondre à un certain nombre de conditions pour être recevables :

- le requérant doit être personnellement et directement victime de la violation alléguée et il doit avoir subi un préjudice important ;
- les voies de recours internes doivent avoir été épuisées ;
- la saisine doit intervenir dans les 6 mois suivant la dernière décision de justice concernant l'affaire ;
- la requête doit être compatible avec les dispositions de la Convention ou de ses protocoles, et elle ne doit pas être manifestement mal fondée ou abusive ;

Parmi les diverses raisons qui peuvent entraîner l'irrecevabilité (le requérant devant être personnellement et directement victime et subir un préjudice important, délai de 6 mois etc.) il y notamment celles-ci :

La violation de l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH ne peut être invoquée dans la mesure où il ne concerne pas les consultations locales mais l'élection du « corps législatif » c'est-à-dire les députés et les sénateurs.

Le droit à un procès équitable ne peut pas non plus être invoqué dans la mesure où l'article 6 de la convention indique « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle* ». Les contestations relatives aux différentes procédures intentées contre la consultation du 24 janvier 2010 et la création des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique ne me semblent pas entrer dans ce cadre. Il ne s'agit pas de droits à caractère civil tels que l'entend la Cour européenne ou encore moins d'accusation en matière pénale.