

# Expérimentation et adaptation

Les réunionnais sont tiraillés entre deux aspirations pouvant sembler contradictoires : appartenir pleinement à la République et bénéficier d'un cadre institutionnel tenant compte de leurs spécificités. Le débat est relancé à l'occasion des Assises des outre-mer et de la volonté affichée de la Commission européenne de reconnaître les particularités des régions ultrapériphériques. Elements de clarification.

L'histoire des relations institutionnelles entre la France métropolitaine et La Réunion n'est pas un long fleuve tranquille. L'image de nos rivières imprévisibles qui alternent entre cours paisibles et rapides, entre bassins et cascades, rend mieux compte de la réactivation récurrente, depuis la départementalisation de 1946, des débats relatifs à ce que doit être la place de La Réunion dans la France. Les Réunionnais sont ainsi tiraillés entre deux aspirations pouvant sembler contradictoires : continuer à appartenir pleinement à la République et dans le même temps bénéficier d'un cadre institutionnel et normatif tenant compte de leurs spécificités.

De nombreux éléments permettent d'affirmer que cette épineuse question sera à nouveau, dans les prochains mois, au cœur des préoccupations. D'abord, à l'occasion de son discours d'ouverture des Assises des outre-mer prononcé à Cayenne le 29 octobre 2017, le président de la République a fait preuve de volontarisme en indiquant qu'il était prêt à « porter » les réformes réglementaires, législatives et constitutionnelles permettant plus d'expérimentation et d'adaptation de notre droit sur les territoires de la République. Ensuite, faisant écho à ce propos, les Assises des outre-mer seront l'occasion de travaux de réflexion et de contributions destinés à « accompagner les territoires dans la construction de leur destin ». Il s'agira notamment de proposer l'application de règles de droit spécifiques et adaptées. Enfin, la Commission européenne, à travers sa communication du 24 octobre 2017, invite les institutions européennes et les Etats membres à « reconnaître de manière proactive [le] contexte géopolitique

et économique spécifique » des RUP. Une vision partagée semble ainsi émerger : il serait nécessaire de traiter différemment les outre-mer, de les laisser expérimenter de nouvelles règles de droit et de leur permettre d'adapter eux-mêmes les règles de droit.

Il est très étonnant pour le juriste de constater que ces orientations puissent être perçues comme novatrices. Au plan juridique, en effet, ces questionnements bien connus trouvent des réponses bien maîtrisées dans la Constitution (articles 37-1 et 72 à 74) ainsi que dans la façon dont le Conseil constitutionnel interprète le principe d'égalité.

## Rien de nouveau pour le juriste

S'agissant plus précisément de La Réunion, la nature du lien la rattachant à la Métropole est définie depuis la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 par l'article 73 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution. Cet article énonce que « dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit ». Cette disposition consacre un principe d'identité normative ou d'assimilation qui, depuis la loi de départementalisation du 19 mars 1946 implique que le droit applicable à la Réunion est normalement le droit commun. Toutefois, cette affirmation est immédiatement tempérée, ce même alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 73 précisant que ces lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Autrement dit, notre Constitu-



François Cafarelli. (Photo Raymond Wae Tion)

tion autorise déjà le traitement juridique différencié des outre-mer afin de tenir compte de leurs singularités. Ajoutons que le Conseil constitutionnel comme le Conseil d'Etat admettent sans aucune difficulté que le législateur et le gouvernement puissent traiter de façon différente des situations objectivement différentes ou puissent mettre en place une différence de traitement justifiée par un motif d'intérêt général. Ainsi de nombreux textes (lois et décrets, codes) comprennent souvent des articles spécifiques aux outre-mer ou à certains d'entre eux. Certains sont même consacrés aux seuls

outre-mer (Loom, Ledoom, Lerom)!

De la même façon, La Réunion peut bénéficier de la mise en œuvre de normes expérimentales qui, par nature, dérogent aux normes générales s'appliquant normalement sur le reste du territoire. L'article 37-1 de la Constitution énonce ainsi que « la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ». Il permet au législateur et au gouvernement, dans leurs domaines de compétences, de prévoir la mise en place de dispositifs expérimentaux, éventuellement sur le territoire réunionnais (12 expérimentations dans la Lerom!). Ces expérimentations peuvent également concerner le périmètre des compétences du département et de la région. L'article 72 alinéa 4 autorise ainsi une loi ou un règlement à prévoir la possibilité, pour l'une de ces collectivités, de déroger aux règles régissant l'exercice de leur compétence, pour autant qu'une telle dérogation ne mette pas en cause l'exercice d'une liberté publique ou un droit d'une particulière importance. C'est sur cette base juridique que certains départements ont été chargés de la gestion du RSA à titre expérimental, avant la généralisation de la réforme. C'est là l'une des principales caractéristiques de l'expérimentation : elle doit déboucher sur une généralisation ou doit être abandonnée. L'expérimentation permet donc l'application à La Réunion de règles différentes mais cet outil, transitoire par essence, n'a pas été pensé pour produire des règles juridiques pérennes tenant compte des seules spécificités réunionnaises, à la différence de l'adaptation.

Sur le fondement de l'article 73 alinéa 2, le Département et la Région ont ainsi la possibilité de décider d'adaptations des lois et règlements « dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement ». Ces deux collectivités peuvent donc, en l'état du droit et si elles y sont habilitées, tenir la plume pour réécrire les lois et les décrets qui organisent l'exercice de leurs compétences. A titre d'exemple, la région Réunion peut d'ores et déjà demander la possibilité de modifier les règles applicables en matière de formation professionnelle ou de transport. Si autonomie il y a, elle n'existe que dans un cadre strict. Celui-ci est d'abord délimité par la nécessité d'obtenir une habilitation (il faut convaincre le législateur ou le gouvernement). Il est ensuite possible de contester, devant le Conseil d'Etat, la délimitation sollicitant l'habilitation comme celle définissant les adaptations. Il est enfin impossible, comme en matière d'expérimentation, de procéder à des adaptations remettant en cause l'exercice d'une liberté publique ou un droit d'une particulière importance.

## L'outil n'est pas le projet

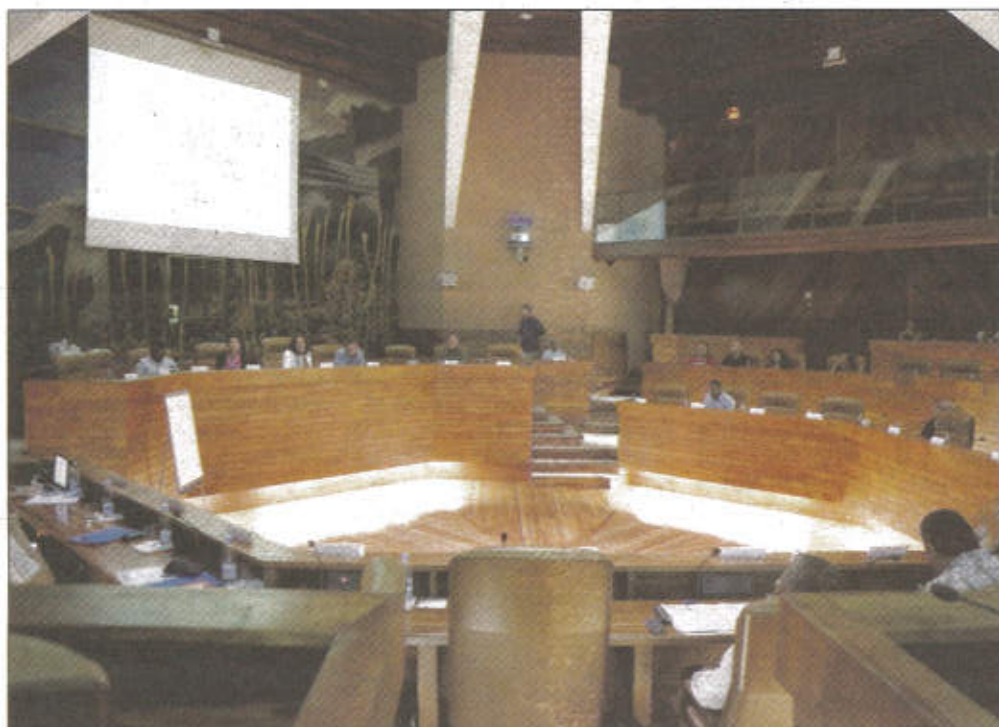
Il existe un deuxième outil permettant l'adaptation des règles de droit outre-mer. L'article 73 alinéa 3, dans le prolongement de l'article 73 alinéa 2, prévoit une possibilité pour les départements les régions d'outre-mer de tenir la plume pour, adapter règles applicables sur leur territoire mais dans des matières pouvant relever de la

compétence du législateur ou du gouvernement. Le cadre de leur autonomie est évidemment délimité mais encore plus strictement. L'article 73 alinéa 4 détermine une liste de matières « régaliennes » ne pouvant faire l'objet d'une quelconque adaptation parce qu'elles sont le cœur de l'identité juridique de notre pays (la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'organisation de la justice, la politique étrangère, la défense, l'ordre public...). En dépit de ces garde-fous, une partie des élus réunionnais a estimé, en 2003, que cette possibilité d'adaptation portait en germe le risque de voir La Réunion s'engager sur le chemin de l'autonomie, voire de l'indépendance. Cette possibilité d'adaptation a donc été refusée à la Réunion à travers l'adoption de l'article 73 alinéa 5 de la Constitution plus connu sous le nom d'« amendement Virapoullé ». 14 ans plus tard, une telle crainte apparaît juridiquement mal fondée. En effet, les autres départements et régions d'outre-mer ont très peu utilisé cet outil, notamment en raison de la complexité de l'exercice, et jamais dans une perspective autonomiste. De plus, il est aujourd'hui acquis que la rédaction des articles 72-4 et 73 alinéa 7 de la Constitution permet, malgré l'« amendement Virapoullé », le choix, pour La Réunion, d'une collectivité unique en lieu et place de la Région et du Département, d'une assemblée unique (Région/Département) ou d'une soumission à l'article 74 de la Constitution régissant les collectivités bénéficiant d'un principe de spécialité (et non plus d'identité) législative (Polynésie, Wallis et Futuna...). Il est donc clair que l'usage de ce deuxième outil d'adaptation ne présenterait aujourd'hui, pour La Réunion, aucun risque institutionnel particulier.

Différencier, expérimenter et adapter les règles au contexte réunionnais : tout cela est donc déjà possible. Seules les adaptations de l'article 73 alinéa 3 de la Constitution manquent à la palette des outils des élus réunionnais. La suppression de l'exception réunionnaise sur ce point est ainsi envisageable mais elle ne doit pas occulter les enjeux liés à la mise en œuvre de ces différents outils. Expérimentation et adaptation ont été pensées comme des techniques différentes et complémentaires de production du droit. Combinées et non pas opposées, elles permettent de mieux prendre en compte la spécificité du territoire et sont donc au service des projets politiques avec lesquels elles ne doivent pas être confondues. Chacun doit garder à l'esprit que l'outil porte le projet ; il n'est pas le projet.

François Cafarelli  
Maître de conférences  
en droit public  
Université de la Réunion

Le titre, le chapeau et les inter-titres sont de la rédaction.



Le Département et la Région ont la possibilité de décider d'adaptations des lois et règlements « dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement ». (Photo d'illustration David Chane)

Parce que le monde bouge, le **Quotidien** aussi !

Présent sur les réseaux sociaux

facebook

twitter



d'infos

de photos

d'actus en direct et en vidéo

Rejoignez-nous sur

Facebook

Le Quotidien de La Réunion

Twitter

@lequotidien

Instagram

lequotidiendelaunion