

# JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

## DÉBATS PARLEMENTAIRES ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

7<sup>e</sup> Législature

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984  
(131<sup>e</sup> SEANCE)

### COMPTE RENDU INTEGRAL

1<sup>re</sup> Séance du Lundi 19 Décembre 1983.

#### SOMMAIRE

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD

1. — **Compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.** — Discussion d'un projet de loi (p. 6713).

*Rappel au règlement* (p. 6713).

MM. Debré, le président.

*Ouverture de la discussion* (p. 6714).

M. Hory, rapporteur de la commission des lois.

M. Lemoine, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.

Exception d'irrecevabilité de M. Debré: MM. Debré, Césaire, le secrétaire d'Etat, le rapporteur. — Rejet par scrutin.

Renvoi de la suite de la discussion à la prochaine séance.

2. — **Ordre du jour** (p. 6726).

PRÉSIDENTE DE M. JEAN BROCARD,  
vice-président.

La séance est ouverte à dix heures.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

COMPÉTENCES DES RÉGIONS DE GUADELOUPE,  
DE GUYANE, DE MARTINIQUE ET DE LA RÉUNION

*Discussion d'un projet de loi.*

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (n° 1798, 1893).

*Rappel au règlement.*

M. Michel Debré. Je demande la parole pour un rappel au règlement.

M. le président. La parole est à M. Debré, pour un rappel au règlement.

**M. Michel Debré.** Monsieur le président, nous avons un règlement, et je dois dire qu'il a été respecté à la lettre, puisque nous venons de recevoir le rapport établi par M. Jean-François Hory au nom de la commission des lois, quinze minutes avant le début de la séance.

Mais je ne suis pas certain — vous non plus, sans doute, monsieur le président — que l'esprit de ce règlement ait été respecté. Le dépôt d'un rapport dans les quinze minutes qui précèdent la discussion d'un projet de loi, ce n'est pas ce que souhaitaient les auteurs du règlement aux termes duquel aucun texte ne peut être mis en discussion « s'il n'a fait, au préalable, l'objet d'un rapport de la commission compétente ».

Je m'en tiendrai là. La lettre est respectée à la minute près, mais, le moins qu'on puisse dire, c'est qu'on a oublié l'esprit du règlement qui devrait garantir le sérieux de nos délibérations.

**M. le président.** Mon cher collègue, je ne manquerai pas de faire part de vos observations demain soir à la conférence des présidents.

#### Ouverture de la discussion.

**M. le président.** La parole est à M. Hory, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Monsieur le secrétaire d'Etat chargé des départements et des territoires d'outre-mer, mes chers collègues, la décentralisation que nous avons engagée en 1981 comporte deux volets : d'une part, la reconnaissance des droits et libertés des collectivités décentralisées et leur organisation administrative; d'autre part, le transfert à ces collectivités de nouvelles compétences et des ressources correspondantes.

La loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions annonçait dans son article 1<sup>er</sup> le dépôt de textes adaptant ses dispositions outre-mer pour tenir compte de la spécificité des collectivités concernées. Or la mise en place des nouvelles institutions régionales de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion remonte à près d'un an maintenant, puisqu'elle se fonde sur les dispositions de la loi du 31 décembre 1982. Il est donc à la fois possible et souhaitable d'envisager aujourd'hui l'extension des compétences des nouveaux conseils régionaux dont nous avons créé l'an dernier les quatre régions d'outre-mer.

Une telle démarche apparaît d'autant plus légitime que la Corse bénéficie d'ores et déjà d'un statut particulier dont la loi du 2 mars 1982 constitue le premier volet et celle du 30 juillet 1982 le second.

Spécifique dans son objet, le projet qui nous est soumis a également vocation à constituer un élément de l'ensemble du dispositif de décentralisation.

Le texte prend en compte ces deux aspects et fonde son équilibre sur leur imbrication.

En troisième lieu, il propose une solution fonctionnelle au problème initialement créé par la loi du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions. Régions et départements ayant outre-mer la même assise territoriale, il convenait d'organiser leur complémentarité dans le respect des textes constitutionnels. Le projet opère, à cet égard, une distinction essentielle entre la région qui prend la charge des actions de développement à moyen et long terme, et le département, qui reste responsable de la gestion quotidienne.

La commission, pour tirer les conséquences de ces diverses observations, vous proposera donc, comme c'est son rôle, d'étudier les réponses apportées par le projet à ces trois préoccupations et d'essayer d'améliorer le texte en l'enrichissant chaque fois que cela sera possible.

Je dirai d'emblée qu'il me paraît indispensable de soustraire le projet que nous examinons à l'éternelle querelle sur les statuts, querelle marquée par la polémique, les outrances, les procès d'intention. Mais, malgré cette volonté, comment ne pas repérer ici de l'affaire de l'assemblée unique ?

On se souvient que la loi du 31 décembre 1982 a été précédée d'un premier projet que le Parlement avait adopté. Ce texte prévoyait que la région, érigée en collectivité territoriale, et le département seraient administrés par une assemblée unique élue au scrutin proportionnel. Cette assemblée, qui aurait pris le nom de conseil général et régional, aurait ainsi exercé à la fois les compétences des conseils généraux et celles des conseils régionaux.

Saisi tant par des députés que par des sénateurs, le Conseil constitutionnel estima que les dispositions du texte excédaient le cadre des adaptations autorisées par l'article 73 de la Constitution à laquelle il le déclara non conforme.

Ce premier projet, qui avait pourtant le mérite d'apporter une solution aux difficultés résultant de la présence de deux assemblées élues au suffrage universel sur le même territoire, ne put donc devenir une loi.

Un second texte fut en conséquence déposé par le Gouvernement peu de temps après. La loi du 31 décembre 1982 en est issue.

Je vous rappelle qu'elle a érigé en collectivités territoriales les quatre régions d'outre-mer et créé pour chacune d'entre-elles, à côté du conseil général, un nouveau conseil régional également élu au suffrage universel, mais au scrutin proportionnel.

Elle donna au conseil régional une compétence générale. Son article 1<sup>er</sup> prévoit en effet qu'il est chargé de promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région ainsi que l'aménagement de son territoire, et d'assurer la préservation de son identité dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes.

Cette disposition essentielle constitue, pour les régions d'outre-mer, la base d'un système que le projet de loi qui nous est soumis tend à compléter. Les nouvelles institutions étant mises en place, il restait en effet à délimiter l'étendue des compétences qui doivent maintenant leur être reconnues.

A cet égard, il faut constater que le texte nous invite à faire œuvre d'adaptation certes, mais aussi à parfaire la démarche décentralisatrice déjà largement engagée par le Gouvernement depuis deux ans et demi.

Mon propos n'est évidemment pas ici de rappeler le détail de la quinzaine de textes que nous avons déjà adoptés dans ce domaine ou qui sont encore en cours d'examen. Il faut cependant souligner qu'après la première grande étape que fut la loi « droits et libertés » du 2 mars 1982, l'année 1983 aura été marquée par une action très soutenue en faveur de la décentralisation.

Deux lois très importantes relatives à la répartition des compétences ont en effet été adoptées cette année.

Plus récemment, le IX<sup>e</sup> Plan, lui aussi, a mis l'accent sur la décentralisation.

C'est donc au sein de ce vaste dispositif qu'il faut replacer le texte qui nous est soumis et qui doit avoir pour but de prendre en compte les spécificités des régions d'outre-mer afin de les intégrer pleinement comme toutes les autres collectivités territoriales du pays au processus décentralisateur proposé.

Il est clair, en effet, que les particularités des collectivités d'outre-mer doivent être prises en compte dans la confection des textes qui leur sont applicables et nous devons remarquer ici que jamais, par le passé, le droit appliqué aux départements d'outre-mer n'a été le droit commun de la métropole. La volonté constamment affirmée des populations de ces régions de vivre leur avenir au sein de la collectivité nationale n'a jamais conduit à une transposition pure et simple des règles législatives et réglementaires; en voulant être totale, une telle transposition, véritable assimilation juridique, aurait sans doute été abusive.

Au contraire, le législateur a tenté — et c'est encore l'objet du projet soumis à notre examen — de prendre en compte les particularismes très marqués de ces régions.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler quelles sont les spécificités les plus fortes des quatre régions d'outre-mer auxquelles s'appliquera ce texte.

La première, et peut-être la plus évidente de ces particularités, est d'ordre géographique et humain. Insulaires pour trois d'entre elles — et quasi insulaires pour la Guyane séparée de l'Amérique du Sud par la forêt — les régions d'outre-mer sont toutes situées dans la zone intertropicale à une très grande distance de leur métropole, ce qui donne son intérêt et son acuité au problème des transports externes. D'une taille très réduite, elles ne comptent évidemment qu'une population relativement faible et cette caractéristique est paradoxalement plus vraie encore pour la Guyane où les activités humaines ne se déploient actuellement que sur une infime portion d'un territoire immense. Il est intéressant de noter également que, par leur origine initiale, par leur environnement régional et par leur communauté nationale, les populations de ces régions portent en elles la richesse et la diversité de trois et quelquefois quatre continents.

La seconde série de particularités est d'ordre économique et s'explique par les contraintes géographiques qui viennent d'être rappelées et, pour une large part aussi, par l'histoire. L'économie des régions d'outre-mer est aujourd'hui encore essentiellement agricole et assise sur une structure foncière de type latifundiaire. Il s'agit, par ailleurs, d'économies extraverties dans le sens où l'ancien « pacte colonial » a orienté les productions locales vers la satisfaction de besoins extérieurs, alors que les besoins locaux étaient couverts de façon souvent insuffisante par l'importation. Aujourd'hui encore, l'étroitesse de leurs marchés intérieurs et l'intégration trop faible dans l'environnement économique international de leurs zones respectives forment obstacle à un rééquilibrage de l'économie des régions d'outre-mer. La prépondérance agricole a comme conséquence paradoxale une véritable hypertrophie du secteur tertiaire public due au fait que les activités productives artisanales ou industrielles n'offrent pas, ou peu, de débouchés.

Cette structure économique emporte évidemment des conséquences sociales qui doivent être regardées, elles aussi, comme de véritables particularismes. Très contrastées, les sociétés des régions d'outre-mer sont marquées par une forte inégalité dans la richesse — donc dans la consommation — dans l'emploi, dans l'accès à la culture et dans les perspectives de promotion. A cet égard, et malgré l'importance des mesures prises dans l'ordre social depuis 1981, l'essentiel du changement reste à opérer.

Mais il apparaît aussi que ce changement ne pourra pas seulement être le fruit de mesures sociales, aussi légitimes qu'elles puissent être. Il ne pourra résulter que d'une volonté globale et déterminée de développement de ces régions qui ont en elles-mêmes, autour d'elles et dans leurs liens avec la métropole, un potentiel très important à exploiter dès lors que leurs populations refusent la fatalité du sous-développement ou même d'un développement inégalitaire.

Tel est le sens de la spécialisation que la loi du 31 décembre 1982 et le projet qui nous est soumis ont essayé de conférer aux nouvelles régions.

L'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable stratégie de développement constituent, en effet, la justification de l'attribution ou du transfert de certaines compétences à la région. Dans ces conditions, il est normal, mes chers collègues, que votre commission se félicite de la cohérence des mesures proposées par le projet de loi et qu'elle s'interroge sur les moyens d'approfondir la volonté qu'il manifeste et de compléter le dispositif qu'il prévoit.

L'exposé des motifs du projet de loi définit les trois grands principes qui ont conduit au choix du renforcement de la région tel qu'il nous est proposé.

Les auteurs du texte ont tout d'abord — je le rappelle — constaté la vocation de la région pour préparer le long terme, le département ayant la charge du quotidien.

Ils ont ensuite pris le parti d'attribuer des blocs de compétences homogènes à la région pour éviter, le cas échéant, la concurrence avec le département. Ils ont enfin estimé souhaitable que la région puisse bénéficier de certains pouvoirs spécifiques reconnus précédemment aux départements dans le domaine fiscal.

Les secteurs visés par le texte et auxquels il est fait application des principes qui viennent d'être évoqués sont nombreux. Sont ainsi concernés : la planification régionale et l'aménagement du territoire, l'agriculture et la forêt, les ressources de la mer, les transports, l'énergie et les ressources minières, l'éducation, la recherche, la culture, la communication audiovisuelle, l'environnement, le logement, le tourisme et les loisirs.

L'importance et les modalités de ces transferts de compétences feront l'objet des examens d'articles, mais il convient ici de présenter deux remarques de caractère général.

Tout d'abord, le texte qui nous est proposé peut paraître en retrait par rapport aux dispositions législatives appliquées à la Corse. A cet égard, il faut rappeler que les lois de décentralisation votées pour la Corse l'ont été avant la mise en place du dispositif général de décentralisation applicable à l'ensemble du territoire national et notamment avant l'adoption des deux très importantes lois dites « de compétences » du 7 janvier et du 22 juillet derniers. Le droit commun des transferts de compétences et de ressources est d'ores et déjà applicable aux régions d'outre-mer, alors qu'il n'existait pas lors du vote de la loi du 30 juillet 1982 relative aux compétences de la région Corse. Il faut noter aussi que le projet que nous examinons concerne quatre régions et qu'il ne peut donc traiter les spécificités de chacune d'elles d'une façon aussi individualisée que pour la région

Corse. S'il s'agit aujourd'hui, pour nous, de donner un cadre législatif commun aux quatre régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, rien n'interdit d'envisager que des textes propres à chacune des régions viennent, en tant que de besoin, compléter ultérieurement le dispositif qui nous est proposé.

Outre ces éventuels compléments législatifs, il vous sera peut-être possible, monsieur le secrétaire d'Etat, de répondre aux préoccupations exprimées par un certain nombre des parlementaires directement concernés, si vous acceptez le principe, que je tiens à vous proposer, de l'organisation à notre session de printemps d'un grand débat économique et social sur l'outre-mer. Certes, nous avons chaque année notre discussion budgétaire, mais la rigueur formelle de celle-ci, l'annualité des crédits et les difficultés conjoncturelles ne nous ont pas permis d'ouvrir autour du budget pour 1984 le grand débat-développement que nous souhaitons. L'année 1984 sera celle des modifications institutionnelles, puisque nous achèverons l'examen du présent projet, pour procéder aussitôt à l'étude du projet que vous venez de déposer sur la Polynésie. Vous nous ferez également des propositions pour la Nouvelle-Calédonie, et vous aurez enfin à tirer les conséquences statutaires des vœux des populations de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Tous ces débats seront essentiellement juridiques. Je ne tiens pas les questions juridiques pour des arguties inutiles, mais il serait bon d'équilibrer la réflexion par un grand débat sur les problèmes économiques et sociaux de l'outre-mer considérés à moyen et long terme dans le prolongement de travaux de l'intergroupe D.O.M. - T.O.M. de la commission nationale de planification.

Mais je reviens au projet qui nous occupe pour vous présenter une seconde remarque de caractère général.

Il est apparu possible à notre commission d'élargir sensiblement le champ d'application du texte de façon à mieux prendre en compte la vocation de la région à préparer et à conduire le développement.

L'essentiel des modifications qui vous sont proposées à cet égard porte sur l'introduction de nouveaux chapitres relatifs au développement industriel, à l'emploi, à la formation professionnelle et à la santé. La commission a également souhaité que le rôle des conseils régionaux en matière de développement agricole, de maîtrise des transports extérieurs et d'adaptation des programmes audiovisuels publics soit renforcé.

S'agissant enfin des ressources des régions d'outre-mer, le projet organise au profit de celles-ci des transferts qui devraient aboutir dès 1984 à un quintuplement de leurs moyens financiers. Il confirme également leur responsabilité dans la conduite du développement économique en leur conférant le pouvoir de fixer le taux de l'octroi de mer, qui pourra comporter un droit additionnel perçu par les régions, et en leur attribuant 10 p. 100 du produit de la taxe spéciale de consommation sur les hydrocarbures. La commission a d'ailleurs estimé que la progression de ce produit étant très liée aux actions de développement, il appartenait à la région de le répartir selon un système garantissant les ressources perçues à ce titre par les autres collectivités territoriales, notamment par le département.

Ce dernier aspect, très légitime, de ménager au département toutes ses possibilités financières d'intervention a sans doute conduit à limiter les ressources attribuées aux régions, et il est certain que l'étendue des compétences que leur reconnaît le projet apparaît actuellement très grande au regard des moyens qu'il leur transfère. Toutefois, en liant les ressources des régions au développement économique, le projet a le mérite d'établir clairement la responsabilité régionale.

Responsabilité, tel est le maître mot du texte qui nous est soumis et qui, en cela, s'inscrit bien dans le vaste mouvement de décentralisation engagé depuis 1981. Il s'y inscrit à son heure, car il correspond à une véritable attente de la population des régions d'outre-mer. En adaptant le régime législatif et l'organisation administrative pour rendre compte de la situation particulière des régions d'outre-mer, il s'inscrit également dans l'esprit de notre Constitution et en respecte la lettre.

Enfin, en ouvrant de véritables perspectives de développement économique et de progrès social aux régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, il accroît, pour l'avenir, leurs possibilités d'intégration harmonieuse dans la communauté nationale.

C'est pourquoi, sous réserve des modifications qu'elle vous suggérera, la commission des lois vous propose d'adopter le projet de loi. (Applaudissements sur les bancs des socialistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'intérieur et de la décentralisation, chargé des départements et des territoires d'outre-mer.

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Mesdames, messieurs les députés, je tiens tout d'abord à remercier le rapporteur pour la qualité de son travail. Certains ont pu regretter que le rapport n'ait pas été distribué un peu plus tôt, mais je crois que tous ceux qui s'intéressent au dossier le connaissent si bien que quelques minutes de plus n'auraient pu changer la face du débat.

Le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter constitue, comme on vient de le rappeler, la deuxième étape de l'œuvre de décentralisation que le Gouvernement a entreprise dans les départements d'outre-mer.

Pour répondre aux vœux de la population comme aux impératifs de développement de l'outre-mer, et ainsi que le prévoyait dans son article 1<sup>er</sup> la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, le Gouvernement s'est attaché à adapter à la spécificité des départements d'outre-mer les grands principes de la décentralisation.

Il a, tout d'abord, mis en place les institutions nécessaires. Dans cette perspective, le Parlement avait voté, à l'automne 1982, une loi qui instituait dans les départements de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, une assemblée unique, qui était une fusion du conseil général et du conseil régional.

Ainsi que M. le rapporteur l'a rappelé, le Conseil constitutionnel, saisi de ce texte, l'a annulé au motif que ses dispositions excédaient ce que l'article 73 de la Constitution admettait en matière d'adaptation des institutions des départements d'outre-mer en ce qui concerne leur spécificité.

C'est pourquoi le Gouvernement avait alors soumis au Parlement un nouveau projet, qui a donné naissance à la loi du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

L'élection des assemblées a eu lieu le 20 février 1983 et vous savez que, dans les quatre départements concernés, la majorité des suffrages est allée vers les propositions de la majorité présidentielle, confirmant ainsi que, dans l'esprit des populations intéressées, les nouvelles institutions répondaient à un réel besoin et qu'elles ouvraient de nouvelles perspectives.

La loi du 31 décembre 1982 traite essentiellement de l'organisation du fonctionnement des institutions régionales et précise la philosophie dans laquelle s'inscrivent ces institutions, mais elle se contente de tracer à grands traits les compétences qui leur sont dévolues, à deux exceptions près, cependant :

D'abord, le pouvoir d'initiative des conseils régionaux en matière d'adaptation de la législation et de la réglementation applicables dans les départements d'outre-mer, pouvoir que certains conseils ont commencé à utiliser, par exemple celui de la Guyane à propos du problème sensible de l'immigration ;

Ensuite, la possibilité pour le Gouvernement de les consulter sur les accords de coopération conclus dans la zone à laquelle appartient la région intéressée.

Pour le moment, et en dehors des prérogatives que je viens d'indiquer, c'est donc le droit commun constitué, par les lois de décentralisation qui définit le champ des compétences des régions d'outre-mer. Les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 s'y appliquent donc pleinement, comme en métropole.

Le Gouvernement s'était, d'autre part, engagé à préciser dans un deuxième temps, par une législation appropriée, l'étendue de ces compétences et à les adapter aux spécificités de l'outre-mer, conformément à l'article 73 de la Constitution. Tel est l'objet du projet de loi qui vous est soumis.

Avant que la discussion ne s'engage sur ce texte, je rappellerai rapidement les principes qui ont présidé à son élaboration et j'évoquerai la concertation dont il a fait l'objet. Enfin, je résumerai les dispositions qu'il contient.

S'agissant tout d'abord des principes, je dois faire une première observation : la contrainte que constitue l'existence d'une région monodépartementale impose de différencier plus nettement qu'en métropole les philosophies qui doivent fonder l'intervention des assemblées élues et de leurs exécutifs. C'est pourquoi le présent projet de loi distingue, comme le rappelle l'exposé des motifs, deux fonctions.

La première fonction, assumée par le conseil général, est ce que j'ai appelé la gestion du quotidien, c'est-à-dire la responsabilité des grands services publics locaux.

La seconde, qui doit être prise en charge par le conseil régional, est la définition des grandes orientations qui doivent présider au développement des départements d'outre-mer sur le long terme, ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des actions susceptibles d'y contribuer.

La deuxième idée est que, toujours pour le même motif, il n'est pas raisonnable de répartir les compétences entre le département et la région dans des conditions absolument identiques à celles qui ont prévalu en métropole, pour les raisons que j'ai rappelées tout à l'heure.

C'est pourquoi le Gouvernement s'est attaché à définir des blocs de compétences cohérents, en conservant dans toute la mesure du possible aux départements les compétences que le droit commun leur attribue, mais en se situant, quand cela était nécessaire, dans le cadre défini par l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire en procédant, le cas échéant, aux adaptations destinées à répondre aux spécificités des départements d'outre-mer. En l'occurrence, il s'agit d'éviter autant que faire se peut les chevauchements de compétences et les doubles emplois.

La troisième idée est de donner aux régions les moyens d'assumer pleinement les responsabilités qui lui sont confiées par la loi du 31 décembre 1982 pour — je cite les termes mêmes de la loi — « promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire, et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

Ces moyens, ce sont notamment les transferts des ressources financières que je qualifierai « d'exorbitantes du droit commun », transferts qui, sans dénaturer les autres collectivités territoriales ni altérer leur autonomie, permettront aux régions d'assumer pleinement les responsabilités qui leur reviennent.

La concertation à laquelle ce projet a donné lieu, ainsi que l'examen auquel vous allez procéder, ont contribué ou contribueront à l'améliorer.

Je rappelle, en effet, que l'avant-projet dont j'ai eu l'occasion de présenter les grandes lignes aux élus locaux dès le mois de juin dernier lors des voyages que j'ai effectués dans plusieurs départements d'outre-mer, a été soumis aux conseils généraux et régionaux à la fin de l'été, et que ces assemblées ont consacré le mois de septembre à son étude et à sa discussion. Puis, après son examen par le Conseil d'Etat et son adoption par le conseil des ministres, le projet a été déposé sur le bureau de votre assemblée le 10 novembre, et a fait l'objet depuis lors de discussions très approfondies au sein de la commission des lois. Je reviendrai tout à l'heure sur les résultats, qui me paraissent très positifs, de cette concertation.

Qu'en est-il, à présent, du contenu de ce texte ?

Comme vous avez pu le noter, il comporte deux grands volets, l'un consacré aux compétences et l'autre portant sur les moyens financiers.

En premier lieu, le projet de loi renforce les compétences de la région d'outre-mer de manière significative dans un grand nombre de domaines : la planification, l'aménagement du territoire, l'agriculture, l'énergie et les ressources minières, l'éducation, la culture, la communication audiovisuelle, l'environnement, le logement et, enfin, le tourisme.

Trois titres de ce projet sont consacrés aux compétences.

Le titre 1<sup>er</sup> s'intitule « Du développement économique et de l'aménagement du territoire ».

Le chapitre I<sup>er</sup> : « De la planification régionale et de l'aménagement du territoire », a deux objets : d'une part, il réaffirme la vocation de la région à participer pleinement à la planification, en précisant la procédure d'élaboration du plan régional ; d'autre part, il ouvre la possibilité pour les régions d'adopter un schéma d'aménagement régional dont il définit à la fois le contenu et les conditions d'élaboration.

Le chapitre II pose le principe, compte tenu de la vocation économique de la région, de la compétence des régions d'outre-mer en matière de développement rural et d'aménagement foncier. Il les fait entrer au conseil d'administration des S. A. F. E. R. et les autorise à créer des agences du modèle de celles prévues à l'article 7 de la loi du 31 décembre 1982 pour intervenir dans le champ de compétences précisé par le projet.

Enfin, il a paru nécessaire de prévoir une mention particulière au profit de la Guyane, s'agissant des responsabilités qui seront celles de la région dans la mise en valeur de la forêt guyanaise. L'Etat devra désormais conclure à cette fin des conventions avec la région, si celle-ci le demande.

Le chapitre III : « De la mise en valeur des ressources de la mer » confie à la région le soin d'attribuer les aides aux cultures marines, mais aussi aux travaux d'aménagement qui leur sont destinés. C'est un cas typique où il a semblé préférable d'éviter, dans le cadre d'une région monodépartementale, la concurrence de compétences entre le département et la région qui résulterait de l'application stricte de la loi du 22 juillet 1983.

Tel est également le cas pour ce qui concerne le chapitre IV : « Des transports » qui regroupe, au niveau de la région, l'exercice des compétences en matière de transports non urbains de personnes et de transports scolaires et fusionne les comités régionaux et départementaux des transports qui ont été créés par la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982.

Le chapitre V : « De l'énergie et des ressources minières » ouvre la possibilité pour les régions d'outre-mer d'élaborer des plans énergétiques régionaux et pose, notamment, le principe de la participation des régions au côté de l'Etat et des établissements concernés à l'exploitation des énergies nouvelles et renouvelables. Les régions sont également associées à la mise en œuvre de l'inventaire minier et sont consultées sur les programmes de prospection et d'exploitation des ressources minières.

Le titre II s'intitule : « De l'éducation, de la recherche, de la culture et de la communication ». Le chapitre I : « De l'éducation et de la recherche » répond au même objectif de cohérence administrative et regroupe, au niveau de la région, en ce qui concerne le deuxième degré, la responsabilité de la construction, de l'équipement, de l'entretien et du fonctionnement des établissements, collèges compris. C'est là un point sur lequel nous aurons peut-être à discuter.

Il affirme, en outre, la compétence du conseil régional dans la définition et le financement des activités éducatives complémentaires qui se réfèrent à l'identité régionale, c'est-à-dire qui sont relatives à la culture et aux langues régionales et précise selon quelles modalités ces activités peuvent être organisées. La participation de la région à la détermination des programmes d'enseignement et de recherche de l'enseignement supérieur est également précisée.

Le chapitre II : « Du développement culturel » permet à la région de définir ses actions en matière culturelle et d'intervenir concurremment avec les départements et les communes qui doivent, bien entendu, continuer à jouer leur rôle. L'Etat aide la région à assumer ses responsabilités en la matière, grâce à la mise en place d'une dotation globale pour le développement culturel.

Le chapitre III : « De la communication audiovisuelle » vise à renforcer l'information et la consultation des assemblées régionales d'outre-mer sur le fonctionnement du service public de la radiodiffusion sonore et de la télévision en adaptant dans cet esprit certaines dispositions de la loi du 29 juillet 1982.

Le titre III intitulé « Du cadre de vie » concerne l'environnement, le logement ainsi que le tourisme et les loisirs.

Le chapitre I : « De l'environnement » confie aux régions d'outre-mer le soin de définir leur politique en matière d'environnement avec, sur le plan financier, une aide de l'Etat sous forme de dotation pour l'environnement et la qualité de la vie. Cette compétence ne porte atteinte ni à celles des départements et des communes, ni à celles qui incombent à l'Etat au titre des orientations nationales définies dans ce domaine.

Le chapitre II : « Du logement » associe la région et le département dans la consultation à laquelle il doit être procédé avant répartition des crédits de l'Etat en matière de logement. Ce secteur reste cependant de la compétence de l'Etat en raison de l'origine des financements, et de la particulière attention que le Gouvernement attache à son évolution, comme je l'ai dit lors de la présentation du projet de budget de mon secrétariat d'Etat pour 1984.

Enfin, le chapitre III confie aux régions d'outre-mer une mission prioritaire en matière de tourisme et de loisirs, par rapport à celles des autres collectivités, les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983 n'ayant pas effectué de répartition de compétences dans ce domaine. Des comités régionaux du tourisme rattachés et érigés en agences de la loi du 31 décembre 1982 pourront être les instruments appropriés des conseils régionaux dans ce secteur d'activité.

Il s'agit au total d'un domaine de secteurs d'intervention vitaux pour le développement des départements d'outre-mer, et l'étendue des compétences que se voient reconnaître les régions est de nature à leur permettre d'y exercer une action déterminante, notamment en raison des moyens financiers qui leur sont attribués.

Le second volet de ce projet de loi réside, précisément, dans le transfert aux régions d'un certain nombre de ressources nécessaires pour faire face aux missions qui leur sont confiées.

Le titre IV : « Dispositions financières et fiscales » vise à compléter les ressources des régions d'outre-mer pour leur permettre d'exercer leurs compétences de manière satisfaisante.

L'objectif poursuivi est double : donner aux régions les moyens de s'affirmer sans empiéter, financièrement parlant, sur le droit commun de l'administration des collectivités locales.

Les innovations apportées sont les suivantes.

Les règles d'assiette et de perception de l'octroi de mer étant précisées par la loi, les taux de l'octroi sont fixés par délibération des conseils régionaux.

La possibilité est accordée au conseil régional de fixer un taux additionnel à l'octroi de mer qui ne peut dépasser 1 p. 100. Sans que cela affecte les ressources des communes, les régions pourront de la sorte obtenir une partie des moyens financiers supplémentaires qui leur paraîtront nécessaires.

Le taux de la taxe spéciale de consommation sur les essences, supercarburant et gazole, reste fixé sur proposition du conseil général, mais 10 p. 100 du produit en seront désormais affectés aux régions d'outre-mer pour financer les investissements d'infrastructures d'intérêt régional, ce qui élargit son champ d'utilisation jusqu'à présent limité aux routes.

Une telle mesure apparaît souhaitable compte tenu de l'importance des ressources que dégage ladite taxe et des besoins que l'on peut désormais considérer comme décroissants en matière d'investissements routiers dans les régions concernées, tout au moins sur le long terme.

Enfin, les régions acquièrent la compétence de fixer le taux des droits assimilés aux droits d'octroi de mer auxquels sont soumis les rituels et spiritueux auparavant attribués aux départements. Ces ressources viendront désormais « abonder » les budgets régionaux.

A ces aménagements dans la répartition des ressources locales, s'ajoutent également des recettes nouvelles en provenance de l'Etat et résultant de la création d'une section régionale du F.L.D.O.M. Un décret est en préparation à cet effet.

Au total, les mesures nouvelles contenues dans le projet de loi dégagent des ressources financières potentielles d'un montant d'environ 275 millions de francs pour l'ensemble des régions concernées.

L'ensemble de ces dispositions a fait l'objet d'observations et de critiques, et nous aurons à les prendre en considération, au cours de ce débat, au même titre que les améliorations qui nous seront proposées. Le Gouvernement les a examinées de la façon la plus attentive, et je peux indiquer d'ores et déjà qu'il acceptera un certain nombre des propositions qu'a formulées la commission des lois par la voix de son rapporteur.

C'est ainsi que nous sommes favorables à l'insertion, d'une part, de mesures plus volontaristes en matière agricole et dans le domaine de la communication audiovisuelle et, d'autre part, de dispositions nouvelles en ce qui concerne le développement industriel, l'emploi et la santé.

De même, une intervention plus marquée du conseil régional dans la répartition du fonds routier nous paraît acceptable.

En revanche, il ne nous semble pas possible de prendre en considération certaines demandes qui, pour l'essentiel, ont été inspirées — et je comprends le rapprochement qu'on a tenté de faire — par les lois s'appliquant à la Corse.

Le Gouvernement, vous vous en souvenez, a soumis l'année dernière à votre assemblée, qui l'a voté, deux textes sur la Corse, l'un relatif à l'organisation administrative de la région de Corse, l'autre portant sur les compétences de cette nouvelle région.

Cette seconde loi a, certes, inspiré certaines dispositions du projet que vous avez à examiner aujourd'hui. Toutefois, il me paraît indispensable de préciser que si la réference à la législation votée pour la Corse a pu, dans certains cas, être fort utile, cette législation n'est cependant pas systématiquement transposable dans les départements d'outre-mer, loin s'en faut.

L'expérience du fonctionnement de ces lois ainsi que le souci constant d'appréhender le plus concrètement possible la réalité des départements d'outre-mer pour que la loi future prenne en compte, le mieux possible, leurs particularités, ont conduit le Gouvernement à écarter des solutions qui, apparemment, étaient plus séduisantes que celles prévues par le présent projet, mais qui n'en étaient pas moins inadaptées à la spécificité des départements d'outre-mer. J'ai eu à m'en expliquer devant votre commission des lois.

A cet égard, je puis dire dès maintenant que, pour certaines raisons, le Gouvernement ne peut envisager favorablement que soient votées certaines dispositions concernant les transports et le logement qui auraient pour effet d'étendre dans les départements d'outre-mer des solutions actuellement en vigueur en Corse. La spécificité des départements d'outre-mer s'y oppose.

De même, certaines propositions de votre commission ne peuvent figurer dans le projet qui vous est soumis, mais elles pourront faire l'objet de dispositions législatives spécifiques qui seront prises ultérieurement, notamment dans le cadre de la loi de finances. C'est en particulier le cas des demandes relatives aux ressources financières de la région de Guyane, dont la situation est elle-même particulière par rapport à celle des autres régions d'outre-mer.

C'est ainsi également que les questions relatives au domaine de l'Etat en Guyane pourraient à l'avenir être résolues, au moins partiellement, par une modification du code du domaine de l'Etat qui est actuellement à l'étude.

Je ne peux oublier cependant au moment où ce texte, qui ne prétend à l'exhaustivité, vient devant votre assemblée, que bon nombre d'entre vous souhaiteraient évoquer d'autres problèmes plus généraux concernant l'avenir des départements d'outre-mer. A cet égard, monsieur le rapporteur, le Gouvernement est tout à fait favorable à ce qu'un débat sur le développement des départements d'outre-mer puisse avoir lieu devant le Parlement en 1984 et que, à cette occasion, nous puissions traiter de l'ensemble de ces questions qui ne s'inscrivent pas dans le cadre de ce projet de loi.

Telles sont, mesdames, messieurs, les points que je voulais développer rapidement devant vous au début de ce débat sur les compétences.

L'enjeu, vous ne l'ignorez pas, est de taille. Il s'agit que ces nouvelles collectivités territoriales mises en place au début de cette année disposent de tous les moyens nécessaires pour assurer pleinement leurs nouvelles responsabilités et maîtriser leur avenir.

Je ne doute pas qu'au cours de ce débat, nous retrouvions l'affrontement, qui sera ramené, je l'espère, aux proportions d'une confrontation, sur la départementalisation et sur la régionalisation qui la complète.

Soyons clairs. Il ne s'agit pas d'opposer le département à la région.

**M. Michel Debré.** SI.

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Nous ne sortons pas du cadre fixé par la Constitution. Les départements existent et nous respectons leur existence. Ils fonctionnent selon le droit commun, comme les départements de la métropole. Pourtant chacun est bien conscient que ceux-ci sont eux-mêmes inclus dans une autre entité, la région, et que c'est à ce niveau que l'on pourra prendre en compte les spécificités. Telle est d'ailleurs la philosophie de la décentralisation.

La richesse des lois de décentralisation réside dans le fait que nos compatriotes des départements d'outre-mer, tout en demeurant dans le cadre de la République, pourront cependant vivre, selon les mêmes lois, les mêmes règles, que leurs concitoyens de la métropole, en Guyanais, en Réunionnais, en Martiniquais, en Guadeloupéens. Ils ont maintenant le droit à la spécificité.

La pire des choses serait de vouloir couler chacun dans le même moule, où chacun perdrait sa personnalité. La République française est fidèle à son message d'universalité, en reconnaissant à chacun le droit de vivre selon son environnement géographique, selon son histoire, selon son passé. Le passé de ces départements a aussi ses caractéristiques. Nous devons en tenir compte et c'est ce à quoi tend le projet de loi qui donne au conseil régional le pouvoir de se prononcer sur les perspectives culturelles que je viens de tracer. Il était temps que, dans ce domaine, la décision puisse être prise au niveau de la région, là où vivent ceux qui auront à mettre en pratique cette décision.

La décentralisation est aujourd'hui nécessaire car, aussi bien en métropole qu'outre-mer, nos compatriotes aspirent à prendre leurs responsabilités, à assurer leur avenir, à dessiner leur destin.

Telle est, je le crois, la richesse de notre message, tel est l'un des rendez-vous que la France doit prendre.

Tous ensemble, nous devons non pas opposer une collectivité à une autre, mais faire en sorte que les collectivités, dans leur mission particulière, agissent d'une manière complémentaire, afin que nos concitoyens des départements d'outre-mer vivent demain mieux qu'aujourd'hui. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** En application de l'article 91, alinéa 4, du règlement, M. Debré soulève une exception d'irrecevabilité dans les termes suivants :

« L'Assemblée nationale,

« Saisie du projet de loi n° 1798 relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion,

« Vu les articles 62, 72 et 73 de la Constitution,

« Considérant qu'en dépouillant les conseils généraux des départements d'outre-mer d'attributions de droit commun le projet de loi susvisé introduit une différenciation entre départements d'outre-mer et métropolitains qui constitue une rupture du principe d'égalité entre collectivités territoriales de même nature et porte atteinte au principe d'assimilation voulu par le constituant ;

« Considérant qu'en transférant aux conseils régionaux des compétences normalement exercées par les conseils généraux des départements d'outre-mer le présent projet de loi viole l'article 73 de la Constitution qui permet au législateur de procéder à des adaptations seulement lorsqu'elles sont justifiées par la situation particulière des collectivités concernées ;

« Considérant qu'en tentant, en outre, d'établir une prédominance des conseils régionaux sur les conseils généraux et sur les communes des départements d'outre-mer le projet de loi introduit la tutelle d'une collectivité territoriale sur les autres, ce qui est formellement contraire au principe d'autonomie des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution ;

« Considérant que le projet de loi susvisé, en ce qu'il a pour objet de donner aux conseils régionaux d'outre-mer une prépondérance telle qu'elle rapproche cette institution de l'assemblée unique condamnée par le Conseil constitutionnel le 2 décembre 1982, se présente comme une tentative de contourner cette décision et viole par conséquent l'article 62 de la Constitution,

« Par ces motifs, dit le projet de loi n° 1798 contraire aux articles 62, 72 et 73 de la Constitution. »

La parole est à M. Debré.

**M. Michel Debré.** Monsieur le secrétaire d'Etat, mes chers collègues, aujourd'hui, à Cargèse, en Corse, est organisée une grande manifestation de caractère exceptionnel puisqu'elle associe, en effet, une grande partie de la majorité et de l'opposition actuelles. Ces élus, d'engagements différents, se sont unis pour affirmer leur détermination à refuser toute forme de séparatisme et à ne pas accepter la dérive des institutions à laquelle aboutit le fonctionnement de l'assemblée régionale de Corse.

Cette manifestation très particulière, qui se déroule, je le répète, au moment où nous parlons, vient après le rejet d'une motion qui avait été déposée à l'assemblée de la région Corse et qui tendait, derrière des formes de langage à peine dissimulées, à provoquer une rupture entre la Corse et la France. Ce rejet fut l'œuvre conjointe d'une partie de l'opposition et d'une partie de la majorité, qui, conscients de représenter mieux que quiconque le sentiment des Français de Corse, ont décidé de résister aux prétentions d'une minorité de l'assemblée régionale.

Je ne doute pas, vous connaissez maintenant, monsieur le secrétaire d'Etat, que vos sentiments soient bien ceux que vous exprimez. Vous entendez refuser toute atteinte à la souveraineté nationale, à l'intégrité du territoire et, si j'en crois vos propos, vous êtes également très attaché à la départementalisation des départements d'outre-mer. Je ne doute pas non plus que le Gouvernement, dans sa grande majorité, n'éprouve les mêmes sentiments.

C'est pourquoi, au début de ce débat, ne peut manquer de venir à nos lèvres la question suivante : « Pourquoi mettez-vous en place des mécanismes juridiques et des structures politiques qui sont demandés avec force par les séparatistes ? » C'est un jeu dangereux.

Dans un premier temps, ceux de vos amis qui ne partagent pas les vues des séparatistes peuvent vous suivre. Mais il arrive un moment où les écailles tombent des yeux et l'expérience de l'assemblée régionale de Corse devrait vous les ouvrir.

Dois-je vous rappeler que le système électoral, par la sur-représentation des minorités, réduit cette assemblée de Corse à l'impuissance : aucune action efficace n'a pu être engagée contre les trublions. De même, les séparatistes passent tantôt du côté de la majorité tantôt du côté de l'opposition, suscitant ainsi la défiance et la démagogie.

Or, malgré cette expérience, vous vous entêtez, et vous nous présentez un projet de loi qui apparaît, politiquement, comme une concession aux séparatistes.

Mon exception d'irrecevabilité revêt avant tout un caractère juridique. Lorsque nous défendrons nos amendements et discuterons ceux de la commission, nous examinerons de plus près certains problèmes particuliers concernant les compétences et les attributions des nouvelles collectivités.

La vérité de ce texte est claire. Elle n'a pas échappé aux conseils généraux des départements d'outre-mer. Le Conseil constitutionnel a, en effet, reconnu que vous ne pouviez pas supprimer les conseils généraux comme voulait le faire le Gouvernement dans lequel vous n'exerciez pas les fonctions qui vous incombent aujourd'hui.

A la suite de la décision du Conseil constitutionnel, que faites-vous ? Vous entendez dépouiller le conseil général de ses attributions et remettre le destin des départements d'outre-mer à des assemblées régionales. Sans revenir sur le fait que je viens d'évoquer à propos de la Corse, je dis que vous le faites au mépris de la Constitution.

Il n'est pas possible de rester aveugle devant une politique qui aboutit à mettre en place des structures et un régime de compétences de plus en plus différent des structures et des régimes de compétences qui sont ou seront ceux de la métropole. Quel est l'objectif ? Ce ne peut être le développement économique, et nous en reparlerons. En réalité, vous créez des conditions favorables à une dissociation, à une diminution des liens, à une rupture.

Cette politique n'est pas non plus une application de la loi de décentralisation — que vous évoquez cependant — qu'il s'agisse de sa lettre, de son exposé des motifs ou des précisions qui ont été apportées en séance publique.

La décentralisation prévoit une adaptation, et non pas une organisation particulière profondément différente. En d'autres termes, vous sortez délibérément de la Constitution en tournant le dos au principe d'assimilation qui, depuis 1946, est la base du droit pour les départements d'outre-mer.

Il est clair que le texte qui nous est soumis viole, par plusieurs de ses dispositions, l'article 72, paragraphe 1, et l'article 73 de la Constitution.

Le paragraphe 1 de l'article 72 affirme l'identité de structure des départements d'outre-mer et des départements de métropole : il n'y a qu'un département. Quant à l'article 73, il n'autorise le législateur qu'à envisager les adaptations « nécessaires » par la situation particulière des départements d'outre-mer. Ces dispositions de l'article 73 sont d'ailleurs antérieures à la Constitution de 1958. Sous le même numéro, elles figuraient déjà dans la Constitution précédente.

Au demeurant, dans un premier temps, le texte qui nous est présenté faisait référence à l'article 73. Cette référence a disparu, à juste titre. On peut avoir le goût des paradoxes juridiques, mais il est un moment où il faut savoir s'arrêter. Or vous avez supprimé la référence à cet article et, par ailleurs, vous le violez. La règle de l'article 73 est précise : elle permet des adaptations par rapport au droit commun du département, mais non une organisation particulière, réservée, éventuellement, par l'article 74 aux territoires d'outre-mer.

Avez-vous analysé cette règle juridique et sa portée ? La jurisprudence, tant du Conseil constitutionnel que du Conseil d'Etat, vous permettait pourtant d'avoir une vue claire de l'affaire.

Le Conseil constitutionnel, confirmant l'existence et la valeur impérative du principe d'assimilation, a estimé révérentement — vous avez fait allusion à cette décision : vous la connaissez donc bien — qu'il résulte de ces articles que le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains. Logique avec son interprétation constitutionnelle et se fondant à juste titre sur la différence de formulation, il reconnaît que la compétence d'adaptation conférée par l'article 73 pour les départements d'outre-mer n'est pas la compétence d'organisation conférée par l'article 74 à l'égard des territoires d'outre-mer.

En d'autres termes, à la notion de département s'attachent une organisation administrative et des compétences de droit commun alors que la notion de territoire offre des possibilités d'organisa-

tion administrative distincte, aussi bien en ce qui concerne les structures que les compétences, par rapport au régime départemental métropolitain.

En ce qui concerne la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion, le législateur ne peut pas agir de manière arbitraire. Il ne peut ni organiser le département d'outre-mer dans des conditions qui brisent l'assimilation ni le priver des compétences attachées au département en métropole.

Or la caractéristique de votre projet est nette : il n'adapte pas le statut départemental, il le bouleverse au profit d'une organisation particulière.

Vous nous avez dit et répété, de même que la commission et le rapporteur, qu'il s'agit d'adapter les lois de décentralisation. Mais, même si ces lois ne sont pas encore appliquées en métropole, c'est seulement à une adaptation que vous pouvez procéder.

Or que voyons nous ? Votre texte affirme un premier principe selon lequel la région a vocation à préparer le long terme, le département ayant la charge du quotidien. Où trouve-t-on ce principe dans la loi générale de décentralisation ? Où avez-vous vu que ce texte prive le département métropolitain du moyen terme et du long terme dans les domaines qui relèvent de sa compétence : éducation, logement, transports, collèges, aménagement ?

Deuxième principe : la région d'outre-mer doit recevoir des blocs homogènes de compétences. Où trouve-t-on ce principe dans la loi générale ? Bien au contraire, a tort ou à raison, la loi que nous avons votée à la demande du Gouvernement a prévu un partage des compétences, par exemple en matière d'éducation, les collèges dépendant du département et les lycées dépendant de la région, ainsi qu'en matière de transports.

La loi générale, dont vous dites que vous l'appliquez, a prévu une concurrence entre les collectivités régionales et les collectivités départementales. Pourquoi la suppression de cette concurrence serait-elle spécifique aux départements d'outre-mer ? Ainsi, les deux premiers principes dont vous vous réclamez pour défendre votre loi n'adaptent pas la loi de décentralisation : ils la déforment.

Et il n'est pas jusqu'au troisième principe que vous invoquez qui ne soit contestable. Il s'agit selon vous de faire rentrer les départements d'outre-mer dans le droit commun. Moyennant quoi vous leur enlevez les compétences exceptionnelles qui leur étaient accordées. Si je suis bien renseigné, le Conseil d'Etat vous a fait à ce sujet des observations dont vous n'avez pas tenu compte.

Je le répète avec force : aux termes de la loi, les départements n'ont pas vocation particulière à ne gérer que le quotidien et il n'y a aucune obligation à créer des blocs homogènes de compétences, et surtout pas, comme vous le faites, uniquement au profit de la région, en abandonnant l'idée de bloc de compétences pour le département.

Partant de ces principes inexacts, il n'est pas surprenant que de nombreuses dispositions de ce projet soient finalement contraires à la Constitution.

Ainsi, en matière d'éducation, le regroupement général au niveau de la région aboutit à une organisation particulière. Les départements d'outre-mer, les conseils généraux d'outre-mer n'ont plus compétence en matière d'éducation, en contradiction formelle avec le régime des compétences de droit commun ? en va de même en matière de transports, de logement et de bien d'autres domaines.

Peut-on considérer que ces mesures ne constituent pas une organisation particulière mais simplement, aux termes de l'article 73, des mesures d'adaptation justifiées ? On ne pourra le faire croire à personne !

En quoi est-il impossible de laisser les collèges, les transports urbains, la politique de logement dans le domaine de compétence des départements ? Il y a là une volonté de dépouiller le département d'outre-mer d'attributions de droit commun, ce qui montre bien qu'il ne s'agit pas d'une adaptation nécessitée par les circonstances, mais d'une visée politique.

Il y a, certes, des situations particulières aux départements d'outre-mer qui peuvent justifier des mesures d'adaptation — vous en avez envisagé certaines, vous en avez écarté d'autres — en matière de transports aériens, de transports maritimes, de prestations sociales, de logement, ou en matière agricole, par exemple en faveur de la canne.

Mais, s'agissant de l'éducation, des transports, de la politique générale et de logement et de bien d'autres domaines, où est la nécessité de modifier le droit commun ? Elle n'existe pas.

La Constitution prévoit, je le répète à nouveau, que les mesures d'adaptation sont « nécessitées » par une situation particulière et la doctrine, après la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil

constitutionnel, est très ferme : une dérogation n'est indispensable que lorsque le texte initial est matériellement inapplicable. Si une disposition peut objectivement s'appliquer sans aménagement, elle doit l'être car aucune adaptation ne peut alors être considérée comme indispensable.

Le conseil général de la Réunion, entre autres, vous a cité bien des exemples sur lesquels j'aurai l'occasion de revenir au cours du débat, notamment à propos des plans d'aménagement. Des compétences économiques, sociales, culturelles et financières sont attribuées à la région aux dépens, non de l'Etat, mais du département et des communes. Vous aboutissez ainsi à une organisation particulière constitutionnellement impossible pour les départements d'outre-mer.

A eux seuls donc, les deux articles 72, paragraphe 1, et 73 condamnent votre projet dans plusieurs de ses dispositions. Mais son inspiration et certains autres de ses dispositions sont également condamnées par d'autres articles de la Constitution : l'article 2, qui pose le principe d'égalité, et l'article 72, paragraphe 2, qui affirme le principe de la libre administration des collectivités territoriales.

En effet, le projet qui nous est soumis — et ni le rapporteur, ni vous-même, monsieur le secrétaire d'Etat, n'y avez fait allusion — établit une véritable tutelle de la région sur les départements et sur les communes.

En effet, non seulement, ainsi que je l'ai démontré tout à l'heure, vous dépouillez de manière injustifiée les départements de certaines attributions, mais vous faites de même pour les communes. Votre volonté systématique de faire de la région autre chose que la région métropolitaine se manifeste par la suppression de fait de la libre administration des départements et des communes et de l'égalité des citoyens devant les services publics qui va découler d'une organisation totalement différente de l'organisation métropolitaine et que ne justifie en aucune façon le caractère monodépartemental de la région.

Voulez-vous des exemples ? Qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de la mise en valeur de la mer et des réserves minières, de l'éducation, des activités culturelles, du logement, du tourisme et des loisirs ou de la fiscalité, la région devient dans votre texte le seul maître d'œuvre, et non seulement par transfert à son profit d'attributions de l'Etat, mais aussi du fait que vous enlevez aux départements et aux communes des attributions qui leur sont propres. Il y a subordination, il y a empiètement.

Or si vous lisez la loi de décentralisation et si vous vous reportez à l'exposé des motifs et aux précisions apportées par le Gouvernement, il est clair qu'il ne doit y avoir ni empiètement, ni subordination. On peut donc se demander si les auteurs de ce projet de loi ont lu les débats qui ont eu lieu à l'Assemblée nationale et au Sénat lors de l'examen de la loi de décentralisation.

Que deviennent les pouvoirs des conseils municipaux en matière d'urbanisme et de plans d'occupation des sols ? Que deviennent les pouvoirs du département en matière de routes, de transports, d'aménagement foncier, d'éducation ? L'idée de la décentralisation est que l'Etat confie certains secteurs de sa compétence aux régions, aux départements, aux communes, et en aucun cas que les départements et les communes, reconnus par la Constitution, puissent se voir privés de leurs attributions ou placés sous la tutelle du conseil régional, leur seule responsabilité éventuelle consistant à donner des avis. De quel droit est-il envisagé dans les départements d'outre-mer une décentralisation à ce point différente de celle de la métropole qu'elle enlève aux départements et aux communes des compétences, des droits et des responsabilités qu'ils tiennent du droit commun ? Relisez les débats, monsieur le secrétaire d'Etat, relisez les textes ! La région n'est pas érigée par la loi de décentralisation en autorité quasiment exclusive et toujours supérieure ; elle est égale au département, et celui-ci doit avoir, dans le domaine de sa compétence, un pouvoir égal à celui de la région, et non être limité à n'émettre qu'un avis.

L'organisation particulière que vous mettez en place, en violation de l'article 72, paragraphe 1, et de l'article 73 de la Constitution, détruit le principe de la libre administration des collectivités locales et, sur ce point également, votre texte est inconstitutionnel.

La tutelle est particulièrement nette en matière financière. En vertu des nouvelles dispositions de la Constitution de 1958, il ne fait aucun doute que les règles d'assiette et de recouvrement relèvent du seul domaine de la loi. Il me semble que, sur ce point, vous avez modifié votre texte primitif, mais vous en avez maintenu une partie malgré les réserves du Conseil d'Etat. Que signifie aujourd'hui votre article 34, sinon la mise

sous tutelle, pour l'avenir, du département et des communes par l'assemblée régionale, maîtresse des dispositions financières qui intéressent le département et les communes ?

S'il fallait un exemple d'organisation particulière et en aucune façon d'une adaptation nécessitée par une situation spécifique, les dispositions financières et fiscales de ce texte justifieraient à elles seules le dépôt d'une exception d'irrecevabilité.

Comment avez-vous pu en arriver là, monsieur le secrétaire d'Etat ? Comment la commission a-t-elle pu accepter, si rapidement d'ailleurs, ce texte qui lui était soumis ? Je suis donc obligé de revenir aux sources. Au départ, le Gouvernement, mal inspiré, a entendu supprimer les conseils généraux des départements d'outre-mer ; vous y avez d'ailleurs fait vous-même allusion au début de votre propos. Vous vouliez doter les départements d'outre-mer d'une sorte de Parlement. Le Conseil constitutionnel a mis son veto : les départements d'outre-mer rentrent dans le droit commun. Qu'avez-vous fait alors ? Anticipant sur le système prévu pour les régions métropolitaines, qui tarde à se mettre en place — ce n'est pas moi qui le regretterai — le Gouvernement décide d'aligner les départements d'outre-mer sur le système corse, en tenant toutefois compte des excès qui avaient été commis, de faire élire cette assemblée à la proportionnelle et de lui accorder de grandes compétences. Pour donner satisfaction à cette partie de votre majorité qui ne croit pas à la départementalisation, vous avez décidé de dépeupiller les conseils généraux d'une grande part de leurs attributions afin d'en faire des organismes moins utiles, pour ne pas dire inutiles, demain. Et le Gouvernement, n'y allant pas de main morte, enlève en même temps aux communes certaines compétences pour donner à la région d'outre-mer un statut tout à fait particulier. C'est une motivation politique, et non une volonté de développement économique et social qui inspire cette vision. D'ailleurs, monsieur le rapporteur, et vous le savez bien, il ne faut pas fixer à 1981 le point de départ du développement économique et social des départements d'outre-mer et les propos que vous avez tenus à la tribune ont été pour le moins excessifs.

J'ajouterai une dernière cause d'inconstitutionnalité qui complète les autres. L'article 62 de la Constitution prévoit que les décisions du Conseil constitutionnel s'imposent aux pouvoirs publics. Or votre projet de loi vise toujours le même but : faire disparaître l'assemblée départementale. Comme la disparition organique n'a pas été possible, vous cherchez une autre méthode : la disparition fonctionnelle. Dans un cas comme dans l'autre, le résultat est le même : le département est atteint. Le Conseil constitutionnel a annulé la précédente loi pour cette raison. Votre projet méconnaît donc en outre l'autorité de la chose jugée en revenant sur ce qui a été décidé. Il est ainsi inconstitutionnel au regard des articles 72, paragraphes 1 et 2, 73, sans compter les articles 2 et 62.

Pourquoi ce texte ? Pourquoi cette volonté délibérée de tourner la Constitution ?

En fait, vous ne supportez pas la départementalisation. A la Réunion, la grande majorité des élus et l'immense majorité de la population sont départementalistes. Alors, que faites-vous, ou que font certains de vos inspirateurs pour vous conduire là où la population ne veut pas aller ? Je prie mes collègues représentants des autres départements d'outre-mer de bien vouloir m'excuser de prendre l'exemple de la Réunion, mais il est typique. D'abord, vous arrêtez la venue en métropole des jeunes. Le processus est simple et repose sur quelques décisions qui annulent ou détruisent le principe du voyage gratuit. Pas de contrat de travail sans passer par l'Agence nationale pour l'emploi, pas de stage avant un travail d'une certaine durée, ce qui est impossible. S'il y a encore quelques venues en métropole, elles sont uniquement dues à des regroupements familiaux.

Vous fermez les écoles, notamment l'école de Dieppe, si utile pour les jeunes Réunionnaises. Vous arrêtez la venue des jeunes Réunionnais dans les centres de formation. Vous arrêtez la venue en métropole de fonctionnaires réunionnais et vous limitez celle de fonctionnaires métropolitains à la Réunion. Vous suivez la tendance néfaste qui voudrait, dans l'enseignement, faire du français la « première langue étrangère » en donnant au créole, contre l'avis de l'immense majorité des parents, une place progressivement plus importante dans les classes maternelles, puis dans les classes primaires. Y a-t-il consentement de la population ? Y a-t-il consentement des élus ? Pouvez-vous nous apporter la preuve d'une concertation valable, pouvez-vous nous citer des avis favorables des conseils municipaux, du conseil général ? En aucune façon ! Toutes ces mesures ont été prises contre l'avis des élus responsables. Au moment où j'entends à cette tribune parler du droit des Réunionnais — la situation est d'ailleurs la même pour les Antillais — d'assumer leurs responsabilités, vous n'avez sur votre bureau, monsieur le secrétaire d'Etat, que des avis défavorables aux décisions que vous prenez.



Je ne parlerai pas de la station de Radio-France d'outre-mer dont la partialité et la volonté de désinformation sont éclatantes. La Haute autorité, chaque fois que je l'ai saisie, a tenté d'imposer une correction.

**M. Jacques Brunhes.** Que c'est intéressant !

**M. Michel Debré.** Et vous terminez en détournant la Constitution : au lieu d'adapter un certain nombre de dispositions, vous entendez créer une organisation particulière, à la fois dans ses structures et dans son régime de compétences.

Tout cela, c'est de la mauvaise besogne, de la très mauvaise besogne !

Bientôt, l'exemple de la Corse fera des adeptes et, comme aujourd'hui à Cargèse, vous verrez dans peu de temps une partie de la majorité et toute l'opposition ou, du moins, une grande partie de l'opposition et une bonne partie de la majorité manifester contre une orientation qui n'est approuvée du fond du cœur que par ceux qui ne veulent pas de la départementalisation, c'est-à-dire par ceux qui ne veulent pas que les départements d'outre-mer restent dans le cadre de la République, contrairement à ce que vous affirmez !

Ne pensez-vous pas, monsieur le secrétaire d'Etat, qu'il serait plus simple, plus honnête et plus efficace de respecter la Constitution de la V<sup>e</sup> République ? (*Applaudissements sur les bancs du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** La parole est à M. Césaire, inscrit contre l'exception d'irrecevabilité.

**M. Aimé Césaire.** Monsieur le secrétaire d'Etat, il en est des réformes comme du reste : il faut savoir les terminer. Rien n'est plus funeste qu'une demi-réforme. Or, jusqu'à aujourd'hui, la réforme régionale de l'outre-mer demeure une demi-réforme. Celle-ci a été votée, les assemblées ont été élues, le suffrage universel a dit son mot, et c'est heureux. Mais les assemblées issues du scrutin rongent leur frein pour la très simple raison que leurs compétences ne sont pas encore définies. C'est dire l'impatience avec laquelle nous attendions le débat d'aujourd'hui, un débat qui, en principe, doit achever ou parachever la réforme entreprise depuis deux ans déjà.

Voilà pour l'ambiance.

Quant au projet lui-même, son analyse en a été faite de manière remarquable par le rapporteur. Je n'y reviendrai donc pas. Je tâcherai plutôt de dire ce qui constitue, à mes yeux, ses mérites et son originalité, certes, mais aussi ses insuffisances, tout en demeurant bien conscient des contingences dont avaient à tenir compte ceux qui l'ont rédigé et dont je viens d'avoir la preuve.

Mais, avant d'arriver à l'essentiel, j'essaierai de nous débarrasser de pseudo-problèmes qui viennent encombrer la discussion et parasiter, si je puis dire, les vrais. Car, encore une fois, il n'est pas question de nier ce votre texte, monsieur le secrétaire d'Etat, soit critiquable sur plusieurs points. Mais il convient de situer la critique à son juste niveau.

Ces faux problèmes, quels sont-ils ?

La querilla de l'opposition s'organise autour de quatre thèmes principaux.

Première objection : le projet traquerait une conception vicieuse de la décentralisation. Celle-ci, nous rappelle-t-on, se manifeste par le transfert des compétences du centre à la périphérie. Dans votre projet, au contraire, l'Etat s'arrangerait pour ne rien perdre et se contenterait de transférer un certain nombre de compétences d'une assemblée locale à une autre assemblée locale. C'est la théorie résumée couramment par la formule suivante : on déshabille Pierre pour habiller Paul.

**M. Didier Julia.** Formule justifiée !

**M. Aimé Césaire.** Que vaut cette objection ? Je dis tout de suite qu'elle me paraît fallacieuse. En effet, il n'est pas juste de mettre sur le même plan, encore moins de les opposer, la loi de décentralisation et la loi sur le transfert des compétences car ces deux lois ne sont pas du même niveau. En la circonstance, c'est en diachronie et non pas en synchronie qu'il faut réfléchir. Je m'explique : si le projet de loi qui nous est soumis ne prévoit pas de délimitation nouvelle entre pouvoir central et pouvoir local, c'est pour une raison évidente, à savoir que la matière est tranchée, et depuis longtemps, par la loi du 2 mars 1982. Il n'y avait donc pas lieu d'y revenir.

Dans ces conditions, quel est l'objectif du présent projet de loi ? Il est d'une tout autre nature. La part du pouvoir central, d'une part, et le domaine du pouvoir local, d'autre part, ayant été globalement fixés, le projet de loi tend à organiser le pouvoir local dans ses propres limites. Si ce projet est voté, nous prendrons acte de la grande dévolution intervenue en mars 1982 et nous répartirons les restes. Mais pourquoi répartir ? Parce que — et cela n'a dépendu ni de nous ni du Gouvernement — sur un même territoire, existent désormais deux assemblées locales, dont il convient d'assurer et d'organiser la coexistence. C'est là un élément que vous avez rappelé, monsieur le secrétaire d'Etat, mais qui est trop souvent oublié par nos adversaires.

Bref, aujourd'hui, le principe de l'assemblée unique ayant été rejeté dans les conditions que vous savez, il s'agit de voter un projet de loi d'organisation et de redistribution du pouvoir local, un projet de loi territoriale, certes branchée sur la loi de décentralisation dont elle est la conséquence mais ne se confondant nullement avec elle.

**M. Michel Debré.** C'est contraire à la Constitution !

**M. Aimé Césaire.** Encore faut-il, me direz-vous, que la répartition nouvelle se fasse selon un principe clair et qui ne soit pas arbitraire. C'est exact ! D'ailleurs, ce principe existe. L'ironie du sort veut que cette clé de bonne répartition nous ait été offerte par l'opposition elle-même soutenue alors par le Conseil constitutionnel, lorsqu'on nous a crié de tous côtés que les départements d'outre-mer étaient des départements de droit commun et que les conseils généraux de ces départements devaient être des conseils généraux de droit commun. Il s'en suit en bonne logique, que les attributions des conseils généraux d'outre-mer doivent être des attributions de droit commun.

Mais une question se pose : que devient le caractère spécifique des départements d'outre-mer, que devient tout cet ensemble de caractéristiques qui font que l'outre-mer est l'outre-mer ? Comme il ne saurait être question de supprimer ce caractère sous peine de tomber dans un « assimilationnisme » anachronique, un « assimilationnisme » béat, il faut qu'une assemblée, démocratiquement élue, le prenne en charge. Il ne peut s'agir que du conseil régional dont c'est sans doute la meilleure raison d'être.

A la question que l'on peut se poser, à la question que l'on doit se poser — une région, un conseil régional, pour quoi faire ? — je réponds : un conseil régional pour penser et pour assurer la spécificité. Hors de ce cadre, la région monodépartementale devient un appendice inutile.

Telle est notre règle d'or.

L'idée maîtresse est bien celle-ci : on ne peut se réclamer en même temps d'un principe et de son contraire ; on ne peut se réclamer à la fois du droit commun et de la spécificité.

**M. Michel Debré.** Mais si !

**M. Aimé Césaire.** Tant qu'il y aura deux assemblées, il faudra choisir.

Deuxième objection : on nous dit que le projet de loi que nous discutons est d'une orthodoxie constitutionnelle douteuse. En effet, rognant sur les pouvoirs du conseil général, il ne respecterait pas une disposition que vous connaissez bien et dont l'insertion dans la loi du 31 décembre 1982 est due, me semble-t-il, à l'initiative de M. Virapoullé, sénateur de la Réunion, à savoir celle qui prévoit que la région doit exercer ses prérogatives « dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. »

A vrai dire je cite cette deuxième objection pour mémoire car elle est la plus fallacieuse de toutes. En effet, il ne faut pas faire dire à l'amendement de M. Virapoullé plus qu'il ne dit et surtout pas plus qu'il ne saurait valablement dire. Que la région doit exercer ses prérogatives dans le respect des prérogatives des autres collectivités territoriales, donc dans le respect de l'intégrité et de l'autonomie des départements, c'est une évidence. Mais cette autonomie elle-même n'est pas un absolu. L'autonomie des communes et des départements n'est pas opposable à la loi car c'est la loi qui, chaque fois, et autant de fois qu'il le faut, définit cette autonomie et en fixe les limites. Les attributions d'un conseil général ne sont pas des attributs métaphysiques, fixés pour l'éternité. Il n'y a pas de départements de droit divin.

**M. Michel Debré.** Mais il existe des départements de droit commun !

**M. Aimé Césaire.** Troisième objection ou accusation : ce projet de loi serait, à l'égard des conseils généraux, un projet de loi de spoliation. Non ! Si les mots ont un sens, si spolier

signifie dépouiller quelqu'un de ce qu'il détient légitimement — je ne fais que reprendre la définition du dictionnaire — je ne trouve rien dans ce texte qui relève de la spoliation. En effet, en le parcourant, je constate que les fonds dont la répartition est contestée et dont l'éventuelle redistribution alimente la rancœur des départementalistes sont non pas des fonds départementaux mais bel et bien des fonds d'Etat. Il s'agit de fonds dont l'Etat a pu avoir confié la gestion au conseil général, du temps que, dans les territoires concernés, le conseil général était l'assemblée unique mais, dans tous les cas, il s'agit de fonds qui font partie du budget de l'Etat, qui proviennent de l'Etat ou qui reviennent à l'Etat.

**M. Frédéric Jalton.** C'est vrai !

**M. Aimé Césaire.** Dernière objection : d'après M. Debré, le projet de loi aurait pour objet de donner au conseil régional d'outre-mer une prépondérance telle qu'elle rapprocherait cette institution de l'assemblée unique.

Le mot « prépondérance » a été employé deux ou trois fois par notre collègue. Soyons sérieux ! Monsieur le secrétaire d'Etat, ce qui me frappe au contraire dans votre projet de loi, et je vous en fais le reproche, c'est le souci excessif que vous manifestez à tout moment de ménager les positions acquises, et parfois mal acquises. Le plus clair résultat de cette attitude est que, contrairement à la doctrine affirmée, vous abandonnez aux conseils généraux un domaine considérable et, à coup sûr, exorbitant au regard du droit commun. Le F. I. D. O. M., par exemple, fonds d'investissement, vous le laissez au conseil général même si vous le doublez d'un F. I. D. O. M. régional : à chacun son F. I. D. O. M., avec tous les risques de saupoudrage que cela comporte ! Le F. I. R. — fonds d'investissement routier, autre fonds d'investissement — vous l'écornez sans doute mais, pour l'essentiel, d'après le projet primitif, vous en laissez l'intégrale gestion au conseil général. La maîtrise du programme routier revient ainsi au conseil général, avec tous les risques de dérapage — sans jeu de mots — que cela comporte.

Par contre, dans la partie du texte réservée au conseil régional, je constate des vides, des lacunes inquiétantes :

Rien sur les transports maritimes, alors que la lutte est traditionnelle, chez nous, contre le prix excessif, abusif même, du fret et contre les abus du monopole de pavillon. Rien sur l'audiovisuel, dont le « mésusage », si je puis dire, fait de tels ravages, sinon, en faveur de la région, un droit de consultation qui n'est, à vrai dire, que symbolique. Rien, enfin, sur la santé, monopole du département alors que la loi fondamentale reconnaît la vocation économique, culturelle, mais aussi sanitaire de la région.

Pourquoi être tellement restrictif et parfois presque défiant à l'égard de la région ? Votre projet de loi, faute de foi suffisante dans l'institution régionale qu'il a pourtant le mérite d'installer, donne parfois l'impression de manquer de conviction.

Si déséquilibre il y a, c'est bien au profit du conseil général, même si celui-ci semble, et c'est compréhensible — en tout cas, c'est humain — plus sensible à ce que vous lui enlevez qu'à ce que vous lui laissez.

Cela se traduit d'ailleurs — permettez-moi de vous l'acquiescer à ce sujet — au niveau de la doctrine. On voit, par l'effet d'une légère dérive, le projet de loi passer de la doctrine de la spécificité, que vous affirmez, à des formulations moins rigoureuses : « le département gère le quotidien », « la région prépare l'avenir ». De ces formules, sans doute ingénieuses, le moindre inconvénient n'est pas que les lignes de démarcation qu'elles permettent d'établir ne relèvent pas toujours de l'évidence.

Si vous vous en étiez tenu à votre règle d'or de la spécificité, vous auriez pu manier le scalpel d'une main plus ferme. Mais je suppose que c'est précisément ce genre d'opération chirurgicale que vous voulez éviter. C'est affaire de tempérament ou de sagesse politique, l'avenir nous le dira. En tout cas, je constate que votre scrupule est aujourd'hui bien mal récompensé. Ce n'était là qu'une parenthèse.

J'en viens maintenant aux articles de la Constitution invoqués par M. Debré. Quand on les lit, car il faut les lire, il est amusant de les voir en fait se retourner contre ceux qui les invoquent.

L'article 62 précise : « Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics... »

**M. Michel Debré.** Oui !

**M. Aimé Césaire.** Nous sommes d'accord, mes chers collègues. C'est précisément parce que la décision du Conseil constitutionnel au sujet de l'assemblée unique s'impose à nous, que nous

sommes réunis ici aujourd'hui afin de voter les compétences de la deuxième assemblée, forcés que nous sommes de renoncer à la seule solution logique, je veux parler de l'institution d'une grande et unique assemblée locale détentrice de la volonté populaire.

**M. Michel Debré.** Ce n'est pas vrai !

**M. Aimé Césaire.** Invoquera-t-on l'article 72 ? Ses deux premiers alinéas sont ainsi rédigés :

« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.

« Ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »

Ici encore, nous sommes en règle : ce sont très exactement ces conditions que nous sommes en train d'essayer de préciser par le texte que nous discutons.

Quant à l'article 73 de notre Constitution, il est formel : « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées... »

**M. Michel Debré.** « Nécessitées » !

**M. Aimé Césaire.** ... par leur situation particulière ».

Qui appréciera cette nécessité sinon le législateur ?

**M. Michel Debré.** Le juge constitutionnel !

**M. Aimé Césaire.** Mais que faisons-nous d'autre par ce projet ?

Nous adaptons les institutions aux contingences locales et à un bicaméralisme qui nous est imposé sur un territoire exigu !

Je note, d'ailleurs, que ces adaptations sont, sur plusieurs points, sensiblement en retrait par rapport aux dispositions arrêtées pour la Corse, région où pourtant l'article 73 ne s'applique pas.

Avouez que la situation est pour le moins paradoxale ! Vérité constitutionnelle en Corse et erreur au-delà !

**Plusieurs députés socialistes et communistes.** Très bien !

**M. Michel Debré.** Echec en Corse !

**M. Aimé Césaire.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne vois rien dans votre texte qui puisse légitimer une « exception d'irrecevabilité », pour parler le jargon parlementaire.

J'avoue que, si j'avais eu à en faire la critique, j'aurais choisi de vous attaquer sur un tout autre terrain. Pour ma part, j'aurais mis en cause « sa recevabilité juridique que sa recevabilité politique, si j'ose dire. J'entends par là que je vous aurais posé la question suivante : croyez-vous que ce projet, quels que soient ses mérites, est bien celui qu'attendent les populations concernées et qu'exigent les circonstances »

Je ne vais pas entrer dans le détail des articles mais, quitte à forcer le trait pour mieux me faire comprendre, je dirai ceci : une loi qui entérinerait un recul du législateur sur la reconnaissance par l'Etat central de notre droit, à nous, départements d'outre-mer, de notre droit à la différence, et qui, pour faire plaisir aux glossateurs, empêcherait toute possibilité d'adaptation des institutions, — nous condamnant par là-même à l'assimilation à perpétuité...

**M. Michel Debré.** Allons ! Allons !

**M. Aimé Césaire.** ... une loi qui, ne serait-ce que par ce biais, remettrait en cause notre droit à l'identité et à la responsabilité, une loi qui, à une époque caractérisée par le déperissement angoissant de nos économies insulaires, ne nous apporterait aucun moyen complémentaire pour dynamiser notre agriculture, développer notre industrie, nous protéger contre les effets pervers d'un pacte colonial tacite mais plus actuel qu'on ne le dit...

**M. Wilfrid Bertile.** Très juste !

**M. Aimé Césaire.** ... une loi qui ne nous permettrait pas de créer des ressources nouvelles, hors normes, et qui n'offrirait à nos populations aucune alternative à la politique d'assistance suivie depuis vingt ans — politique dont le plus clair résultat est de nous faire apparaître de plus en plus sous les traits peu sympathiques et humiliants de mendiants, virulents de surcroît ! — une telle loi, juridiquement recevable, certes, ne serait pas, à mes yeux, politiquement recevable.

Il ne s'agit là bien entendu que d'une extrapolation : mais cette caricature indique assez notre point de vue pour que vous compreniez que nous souhaitons pouvoir amender et améliorer, avec votre consentement, s'il se peut, votre projet, qui comporte bien des éléments intéressants, voire novateurs.

Quand je dis cela ce n'est pas en vertu, croyez-moi, de pré-supposés idéologiques, mais simplement parce que les institutions ont leur logique propre et que pour nous, la logique de la décentralisation doit se concrétiser par l'avènement de nos collectivités à une responsabilité collective nouvelle, à un droit d'initiative nouveau, à la délimitation à leur profit de champs d'action nouveaux, bref à la reconnaissance sans équivoque de la personnalité singulière et originale d'entités entières jusqu'à présent englouties dans l'anonymat et l'uniformité morne de vastes ensembles, bureaucratisés à souhait.

Outre mer, qu'on le veuille ou non, la décentralisation n'est rien si elle n'est en même temps une décolonisation ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

Messieurs de l'opposition, en refusant cette réforme, après avoir refusé celle qui tendait à l'institution d'une assemblée unique en compromettant le fonctionnement d'une deuxième assemblée locale...

**M. Xavier Deniau.** Le Conseil constitutionnel nous a donné raison !

**M. Aimé Césaire.** ...dont vous avez pourtant exigé la création, c'est toute réforme que vous récusez d'avance.

C'est l'immobilisme que vous réclamez et que vous proclamez !

**M. Michel Debré.** Mais non !

**M. Aimé Césaire.** Reste à savoir si, par ces temps d'impatience, c'est bien la meilleure des solutions !

Monsieur le secrétaire d'Etat, je comprends votre prudence, la circonspection du Gouvernement. Vous devez naviguer entre les écueils, entre le Sénat-Charybde, et le Conseil constitutionnel-Scylla, en évitant un peu partout, n'est-ce pas, monsieur Foyer, « les roches errantes », les Cyanées, toujours prêtes à se refermer sur le navire qui passe...

Mais il faut, monsieur le secrétaire d'Etat, dépasser cet horizon limité : au-delà, il y a l'avenir, ce que l'on appelle d'un grand mot, dont il ne faut pas abuser, l'histoire. Or celle-ci, vous le savez aussi bien que moi, ne prend en compte ni les intentions, ni les compromis, ni les circonstances atténuantes : avec le recul du temps, elle risque fort d'assimiler les demi-pas à des faux pas ! (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. Xavier Deniau.** Précisément, c'est un faux pas !

**M. le président.** La parole est à M. le secrétaire d'Etat.

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Monsieur le président, mesdames, messieurs les députés, en écoutant tout à la fois fondre sur moi la colère de M. Debré et descendre la sagesse de M. Aimé Césaire, me revenait à l'esprit une phrase d'Orgon, dans *Le Jeu de l'amour et du hasard*, de Marivaux : « Pour être trop bon, on ne l'est jamais assez. »

J'ai un peu l'impression que tel est le sens du procès qui m'est intenté ce matin. Tantôt on me reproche d'avoir trop ménagé le département ; tantôt de l'avoir dépouillé pour donner à la région.

Depuis quelques mois, il est vrai, pour reprendre une image bien connue, celle d'Ulysse essayant d'échapper au chant des sirènes et d'être insensible aux charmes de Circé, j'ai dû chercher mon chemin à travers plusieurs écueils.

**M. Jean Fontaine.** Et éviter d'être transformé en petit cochon ! (Sourires.)

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Je vous laisse ce soin !

**M. Jean Fontaine.** Comme vous venez de faire allusion à Circé n'est-ce pas !...

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Pendant ces quelques mois donc, il nous a fallu chercher ce qui nous semblait le bon droit, je veux dire le droit tel qu'il apparaît au regard de la Constitution.

Bien entendu, je ne peux qu'approuver l'analyse de M. Césaire de certains articles de la Constitution. Je crois, monsieur Debré, que vous « tirez » beaucoup trop le mot nécessité. Qui, en effet, mesure la nécessité, sinon le législateur ? Il est difficile d'enfermer tout le raisonnement dans un texte daté, car toute Constitution l'est et la nôtre est datée de 1958 : elle ne prend pas en compte la région, et vous avez eu raison à cet égard de faire allusion au paragraphe 1 de l'article 72. Le constituant a mentionné la commune et le département, mais il n'y avait pas de région.

Alors les degrés d'administration d'un Etat sont-ils à ce point figés que plus rien ne serait possible ? Pourtant il me semble bien qu'en 1969, le besoin de créer un autre échelon, la région précisément, s'est fait sentir, et que cela a même fait l'objet d'un référendum.

**M. Michel Debré.** La Constitution a été respectée !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Si on a proposé de créer la région, c'est parce que ceux qui avaient la responsabilité de l'Etat à ce moment-là ont senti que la région était une nécessité. L'évolution de la vie, et peut-être une certaine prise de conscience par nos concitoyens du rôle qu'ils devaient jouer et des responsabilités qu'ils devaient prendre ont conduit le législateur à entrevoir cette possibilité.

Vous savez bien, monsieur Debré, qu'en 1968-1969, et même un peu avant, on parlait déjà de la région, en évoquant la suppression des départements.

**M. Michel Debré.** Pas moi !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Pas vous, mais d'autres !

**M. Jean Foyer.** C'était le club Jean-Moulin !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Pas seulement le club Jean-Moulin : j'en faisais partie !

**M. Xavier Deniau.** C'étaient vos amis qui évoquaient la suppression des départements !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Pas seulement ! Sur ce point, je pourrais vous donner des références : l'idée faisait l'objet d'un large consensus, comme dirait quelqu'un de bien connu.

A l'époque où l'on a envisagé de créer la région, on a aussi entrevu la possibilité de supprimer le département. Il n'y avait pas là de scandale en soi. Le rôle du législateur consiste à essayer de trouver la meilleure formule correspondant à une situation, c'est-à-dire la formule répondant aux nécessités de la situation.

La nécessité, pour le législateur de 1984, ne consiste pas à suivre obligatoirement ce qui a été écrit en 1958. Sinon, où serait la liberté du législateur ? Cela signifierait que seuls posséderaient la lumière ceux qui, en 1958, ont élaboré, discuté et voté, dans cette assemblée, la Constitution. Les autres ne seraient que les « lecteurs » de la loi à défaut d'en être les docteurs !

Non, il y a des moments où il faut savoir adapter un texte et mesurer la nécessité. C'est ce que nous faisons ce matin.

**M. Michel Debré.** Mais il faut alors modifier la Constitution !

**M. Xavier Deniau.** Monsieur le secrétaire d'Etat, il convient d'agir dans le respect de la Constitution !

Vous avez déjà été battu devant le Conseil constitutionnel !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Il y a nécessité, et elle s'exerce dans le cadre de la Constitution : la région est un échelon qui existe dans l'administration française.

Avant 1982, il y avait aussi des régions dans les départements d'outre-mer. Nous nous bornons aujourd'hui à leur donner des pouvoirs que M. Césaire trouve encore insuffisants.

Quant à affirmer qu'une assemblée subirait la tutelle d'une autre, monsieur Debré, c'est impossible. La région n'exerce pas plus de tutelle sur le département, avec le texte proposé par le Gouvernement, que le département sur les communes. Ce n'est pas parce que l'on fixe le taux d'une taxe que l'on soumet les redevables de cet impôt à une tutelle ! Absolument pas ! Je n'ai jamais entendu les départementalistes, qui avaient la répartition de l'outre-mer, prétendre que les départements exerçaient une tutelle sur les communes.

Monsieur Debré, je me souviens de toutes les critiques que j'ai pu entendre, lorsque je suis allé vers les conseils généraux et les conseils régionaux, et ce qui m'a surpris, c'est plutôt ce que j'ai entendu de la part de vos amis ! Vous me reprochez,

en quelque sorte, d'abandonner une philosophie, celle de l'assimilation, et de consentir à un abandon de pouvoir de l'Etat. Or, vos amis, et je peux en citer un, M. Renard, de la Martinique, me demandaient de maintenir tous les pouvoirs exorbitants au regard du droit commun reconnus déjà aux conseils généraux des départements d'outre-mer. Ils voulaient tout cela... plus tout le reste !

**M. Michel Debré.** On ne peut dire que vous leur donnez satisfaction.

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** On pourrait alors se demander où est l'Etat -- pourtant M. Renard appartient au R.P.R. !

**M. Didier Julia.** Il voulait la spécificité, c'est tout !

**M. Michel Debré.** Monsieur le secrétaire d'Etat, je ne vous ai pas opposé les propos de vos amis socialistes, mais je pourrais constituer aussi un beau florilège !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Partageons les florilèges et essayons de trouver ensemble le droit chemin ! (Sourires.)

Dans ce domaine, il n'est pas question, je le répète, de dépouiller une assemblée au profit d'une autre, mais d'appliquer ce que recommande le Conseil constitutionnel, c'est-à-dire de considérer, selon le droit commun, les départements d'outre-mer et les conseils généraux d'outre-mer.

Donc, nous les ramenons au droit commun. Nous disons : voilà ce qu'est le droit commun.

**M. Michel Debré.** Vous ne le faites pas !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Nous définissons, à partir de là, les missions du conseil général.

**M. Michel Debré.** Non !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Comme l'a expliqué avec une grande pertinence M. Césaire, il fallait bien que les autres pouvoirs, fondant la spécificité de l'outre-mer, qui avaient été donnés au conseil général, en vertu du principe constitutionnel de « nécessité » -- vous savez dans quel contexte et pour quelles raisons historiques -- fussent exercés par une autre assemblée qui était obligatoirement nommée : le conseil régional.

**M. Michel Debré.** Il n'y avait aucune nécessité.

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Dans ce domaine, nous n'avons fait que respecter la Constitution et les décisions du Conseil constitutionnel.

Maintenant, on nous reproche d'en faire trop... ou pas assez ! D'un côté, nous en ferions trop et nous risquerions de créer une situation, si j'ai bien compris, semblable à celle qui existe en Corse. (Reclamations sur les bancs du rassemblement pour la République.)

**M. Didier Julia.** En Corse, ce n'est pas brillant ! C'est même affreux !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** D'un autre côté, nous n'en ferions pas assez, et il faudrait donner plus de responsabilités aux régions.

**M. Michel Debré.** La Corse, c'est un échec !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Quelle est la critique ?

Si vous renoncez à l'assimilation, nous dit-on, vous allez donner envie à certains de respirer le parfum de l'autonomie. Je crois, et l'histoire récente de notre pays en apporte la preuve, que l'assimilation ne se décrète pas ! On ne l'inscrit pas dans la loi. Il faut faire en sorte que nos compatriotes, nos concitoyens d'outre-mer puissent vivre leur spécificité dans le cadre des lois de la République.

Voilà sans doute la meilleure réponse que nous puissions apporter à tous ceux qui sont attirés par l'indépendance ou par l'autonomie. A vouloir resserrer la liberté, on donne la tentation de faire sauter les carcans.

**M. Frédéric Jalton.** Très bien !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Au contraire, dès lors que le champ de l'expression est ouvert, les gens peuvent reconnaître leur spécificité et l'apport de la République.

**M. Didier Julia.** Tout le monde est d'accord là-dessus !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** On a invoqué de nombreux articles de la Constitution, notamment l'article 2 qui dispose que la République est une et indivisible. Mais la devise de la République, qui figure aussi à l'article 2, proclame haut et fort la liberté, laquelle implique pour nos concitoyens d'outre-mer la possibilité d'être eux-mêmes. Je ne vois pas pourquoi, sous prétexte d'assimilation, on voudrait rendre un Réunionnais semblable à un Guyanais, ou un Martiniquais semblable à un habitant de Saint-Pierre-et-Miquelon.

**M. Michel Debré.** Ce n'est pas le débat !

**M. Didier Julia.** Qui en parle ?

**M. Xavier Deniau.** Où voyez-vous cela ?

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Nous devons respecter ce principe de spécificité.

**M. Didier Julia.** Un Seine-et-Marnais n'est pas un Charentais ! (Sourires.)

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Il nous faut, certes, prendre en compte le progrès économique et social que l'assimilation a apporté et qui, vous avez raison de le souligner, ne date pas de 1981. Mais notre devoir est désormais d'insister sur la spécificité pour rompre avec l'excessive dépendance économique des départements d'outre-mer. Tributaires à 90 p. 100 de l'extérieur, ils subissent une nouvelle forme de colonialisme, qui n'est plus idéologique mais économique. Encore une fois, laissons à ces régions la responsabilité de vivre selon leur histoire, selon leur projet, selon leur environnement économique. Et ce n'est pas moi qui le dis ; les présidents des chambres de commerce des Antilles et de la Guadeloupe m'ont demandé de les laisser travailler avec le monde des Caraïbes, où ils voient une zone de commerce.

**M. Michel Debré.** C'est en dehors du sujet !

**M. Georges Lemoine, secrétaire d'Etat.** Nous devons donc prendre en compte la spécificité des départements d'outre-mer, leur environnement et leur capacité à agir, dans le cadre de la République, en respectant la Constitution de la République, mais dans l'intégralité de ses dispositions. (Applaudissements sur les bancs des socialistes et des communistes.)

**M. le président.** La parole est à M. le rapporteur.

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Monsieur le secrétaire d'Etat, j'ai écrit dans mon rapport que votre projet était attendu : j'aurais dû préciser qu'il l'était de pied ferme, puisqu'il vient de fournir à M. Michel Debré l'occasion d'entamer, avec conviction et même pugnacité, une nouvelle phase du procès qu'il instruit contre le Gouvernement depuis le début du processus de décentralisation.

Notre collègue Aimé Césaire venant une nouvelle fois, avec son talent habituel, de réfuter des arguments dont nous croyions avoir fait justice, je ne saurais rappeler mieux que lui les raisons qui s'opposent à l'adoption de l'exception d'irrecevabilité. Malgré tout, je me dois d'indiquer pourquoi, à mon invitation et surtout à celle du président Forni, la commission des lois en demande le rejet à l'Assemblée.

Tout d'abord, la commission a considéré que le projet de loi est une application pure et simple de la loi du 31 décembre 1982, laquelle n'a pas été déferée à la censure du Conseil constitutionnel bien que plusieurs orateurs de l'opposition en aient menacé le Gouvernement à l'époque. On peut ainsi se demander qui, en réalité, respecte le mieux l'institution du Conseil constitutionnel, de ceux qui essaient, par un nouveau texte, de prendre en compte ses décisions ou de ceux qui soulèvent des exceptions d'irrecevabilité de procédure ou de plénitude puisqu'ils menacent de le saisir mais, au bout du compte, n'en font rien. Où est le respect ? Où est l'irrespect ?

**M. Jean Foyer.** Nous ne nous sommes guère privés de le saisir, monsieur le rapporteur !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Toutes les dispositions qui nous sont proposées aujourd'hui étaient en germe dans la loi du 31 décembre 1982.

**M. Michel Debré et M. Didier Julia.** Non !

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** En revanche -- M. Debré a raison -- toutes ne découlent pas de la loi du 2 mars 1982. Mais après tout, s'il en avait été ainsi, son article 1<sup>er</sup> n'aurait pas dû en prévenir l'adaptation à la situation particulière des départements d'outre-mer.

Si la loi du 31 décembre 1982 n'a pas été soumise à la censure, c'est qu'elle a paru conforme à la Constitution. Je suis d'autant plus à l'aise pour le dire que j'avais moi-même, en séance publique, émis des doutes sur la qualité juridique de l'article 11 de cette loi, à propos du régime électoral qu'elle organisait.

Pour ce qui concerne le texte que nous étudions aujourd'hui, les arguments que l'on nous oppose se fondent essentiellement sur les articles 72 et 73 de la Constitution. L'article 72 prévoyant que les collectivités locales s'administrent librement, certains voient dans le dispositif proposé par le projet une subordination du département organisée au profit de la région. Or j'ai été surpris de constater que les parlementaires qui soutiennent cette argumentation sont ceux-là même qui ont proposé à la commission des lois une série de dispositions tendant à instituer, dans le cadre de l'exercice normal des compétences de la région, la consultation systématique du conseil général; ils souhaiteraient donc que l'on dote la région d'une espèce de comité consultatif supplémentaire qui serait le département. Voilà des dispositions qui créeraient véritablement une subordination, et c'est pourquoi la commission les a refusées.

**M. Jean Foyer.** L'avis n'a jamais été une forme de tutelle, monsieur le rapporteur!

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** La consultation du conseil général serait organisée dans le même esprit que pour les deux comités régionaux. On ferait donc du conseil général une sorte de troisième comité, et il serait d'ailleurs, de ce fait, considérablement dévalorisé.

Mais c'est surtout sur l'article 73 de la Constitution que se fonde l'exception d'irrecevabilité. De toutes les personnes qui siègent dans cette assemblée, s'il en est une à laquelle nous sommes prêts à concéder que l'intérêt qu'elle porte au respect des règles constitutionnelles est légitime, c'est évidemment M. Debré. Mais je me demande si ce n'est pas lui qui fait une mauvaise lecture de l'article 73.

Cet article prévoit que les textes applicables à l'outre-mer peuvent être adaptés en raison de la situation particulière de ces départements et de ces régions. Or, depuis le début de cette législature, chaque fois que nous avons proposé d'adapter des textes au particularisme de l'outre-mer, vous avez, monsieur Debré, soulevé des problèmes d'ordre juridique en soutenant que ces adaptations n'étaient pas recevables au regard de la Constitution. Ainsi, ne serait-ce pas plutôt vous qui refusez d'appliquer un des articles de cette Constitution à laquelle vous êtes très légitimement attaché?

**M. Jean Foyer.** Il n'y est pas seulement attaché, il en est l'auteur!

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Selon nous, aucun de vos arguments ne tient. J'ai d'ailleurs été étonné — ou plutôt à moitié étonné — que vous ne repreniez pas l'argument avancé, dans sa délibération du 30 septembre 1983 sur l'avant-projet de loi, par le conseil général de la Réunion, qui est présidé par votre suppléant, M. le maire de Saint-Denis. Ce document indiquait très curieusement qu'il était impératif, au regard de la Constitution, de « maintenir les compétences départementales de droit commun, qu'elles soient normales ou exceptionnelles ». Des compétences de droit commun « exceptionnelles », vous conviendrez qu'il était difficile de dire en aussi peu de mots une chose et son contraire. C'est reconnaître publiquement qu'on fait de la polémique gratuite, ou c'est démolir soi-même tout le reste de son argumentation.

**M. Frédéric Jalton.** Très bien!

**M. Jean-François Hory, rapporteur.** Vous avez dit aussi que ce texte nous avait été demandé par les séparatistes, dont M. le secrétaire d'Etat se ferait donc en quelque sorte le complice. Les événements qui se déroulent ici et là montrent assez que les projets gouvernementaux ne conviennent malheureusement pas aux séparatistes et qu'ils entendent le faire savoir en protestant avec vigueur. En outre, compte tenu du discours que tient M. le secrétaire d'Etat, compte tenu de la composition de la majorité de la commission des lois et de sa sensibilité à cet égard, compte tenu enfin — et vous me permettez d'y insister — de la personnalité du rapporteur, comment peut-on penser que nous puissions être collectivement aveuglés par les théories séparatistes? Cela n'est pas sérieux!

Vous avez enfin soutenu que le texte tournait le dos au principe d'assimilation, dont vous avez rappelé qu'il était le fondement juridique des départements d'outre-mer. Cette assertion est erronée. Les structures — conseil général, conseil régional — ne sont en rien modifiées. C'est l'action proposée à cha-

cune de ces assemblées qui l'est. Et où pourrions-nous trouver meilleure caution à cette adaptation que dans la déclaration que vous faisiez l'année dernière en défendant votre question préalable sur le projet de loi tendant à instituer une assemblée unique:

« Que de fois, notamment au cours des débats budgétaires de ces dernières années, n'ai-je pas invoqué contre les tenants d'une assimilation, en tout et pour tout, contraire à la nature des choses, une politique familiale particulière, une politique spécifique pour le logement, une politique culturelle et, surtout, une politique économique, pour l'industrie, l'agriculture et les transports! »

Vous reconnaissez donc bien la légitimité de l'adaptation et vous aviez, à cet égard, tout à fait raison.

En réalité, ce qui nous oppose, monsieur Debré, ce n'est pas telle ou telle lecture de l'article 72 ou de l'article 73, mais quelque chose de plus grave: nous ne lisons pas de la même façon l'article 2 de la Constitution. Cet article sur l'indivisibilité de la République et sur l'égalité des citoyens, vous le considérez comme un « article verrou », qui permet d'enfermer les gens dans un moule uniforme, réducteur de leurs différences, de leur culture, de leur identité. Nous considérons au contraire que l'article 2 ouvre, dans la Constitution, un espace de liberté et de responsabilité pour que s'expriment les différences et l'identité des populations d'outre-mer.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois demande à l'Assemblée de rejeter l'exception d'irrecevabilité.

**M. le président.** En application de l'article 56, alinéa 3, du règlement, je donne la parole à M. Debré, pour répondre au Gouvernement et à la commission.

**M. Michel Debré.** Je n'abuserai pas du temps de l'Assemblée ni de la patience de M. le secrétaire d'Etat et de M. le rapporteur. J'ai à dire un mot personnel, un mot politique et un mot juridique.

Un mot personnel: je n'abuse pas des exceptions d'irrecevabilité. M. le rapporteur a cité la loi qui a créé l'Assemblée régionale. Dans aucun de mes propos, je n'avais alors évoqué l'inconstitutionnalité de ce projet. Par contre, lors du débat sur l'Assemblée unique, j'avais posé le problème des articles 72 et 73 de la Constitution. Il m'avait été répondu dans des conditions que j'avais jugées tout à fait injustifiées. Le Conseil constitutionnel a montré que j'avais raison. Dans d'autres cas qui sont actuellement en cause, la fonction publique territoriale notamment, j'ai parlé d'une inconstitutionnalité qui me paraît évidente.

Je crois être ainsi dans le droit fil d'une pensée républicaine. La V<sup>e</sup> République, contrairement à la III<sup>e</sup> et à la IV<sup>e</sup>, a établi des principes fondamentaux. Il n'est pas impossible de les modifier, mais le législateur est tenu de les respecter. Chaque fois qu'il m'a paru que la Constitution n'était pas respectée par le Gouvernement ou par le législateur, je l'ai dit, et je continuerai à le dire.

En 1969, monsieur le secrétaire d'Etat, il y a eu un essai de modification de la Constitution. Une profonde modification des structures, une organisation nouvelle de la France doit, en principe, être constitutionnelle. Si elle n'est que légale, elle exige le respect de la Constitution.

J'en viens à mon propos politique. J'ai suivi votre exposé avec attention, monsieur le secrétaire d'Etat, et, sur deux points, je vous demande de faire un retour sur vous-même.

D'abord, pensez à l'expérience corse. L'Assemblée régionale de Corse est un échec patent et éclatant. Cette leçon doit profiter à d'autres. Ne mettez pas les départements d'outre-mer dans la même situation. En Corse, non seulement l'opposition, mais une grande partie de la majorité, sont confrontées à l'impulsivité et éventuellement aux erreurs de l'Assemblée régionale. Je l'ai dit. Je n'y reviendrai pas.

En second lieu, est-il justifié de soutenir, comme on l'a fait tout à l'heure, que les attributions nouvelles doivent être confiées au conseil régional, parce qu'il serait la seule assemblée populaire? Les conseils généraux, dans les départements d'outre-mer, en Corse ou en métropole, ne seraient pas des assemblées populaires?

Enfin, un mot juridique. L'exception d'irrecevabilité se situe dans un cadre précis: est-ce que le texte respecte les dispositions de la Constitution?

La Constitution prévoit l'assimilation, mais l'assimilation n'a jamais empêché les mesures spécifiques. D'abord en vertu de l'article 73 de la Constitution, ensuite parce qu'il s'agit d'une assimilation dans l'organisation juridique et dans les régimes de compétences.

Vous avez ainsi cité, monsieur le rapporteur, des propos que j'ai tenus non pas une fois, mais vingt fois. Que dit la Constitution ? Pour ce qui concerne les départements d'outre-mer, l'article 73 prévoit des « mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière », mais il écarte l'« organisation particulière », qui est prévue à l'article 74 pour les territoires d'outre-mer. Lorsque la loi de décentralisation a été votée, un article en a prévu l'adaptation aux départements d'outre-mer, une adaptation qui ne peut être réalisée que dans le respect de la Constitution.

En revanche, le texte qui nous est soumis n'est pas une adaptation, de l'aveu même de ses auteurs. En effet, qu'on établisse des blocs de compétences ou qu'on déclare que le conseil régional est chargé du long terme et du moyen terme, le conseil général étant chargé du quotidien, on voit bien qu'il ne s'agit plus d'une logique d'adaptation mais d'une volonté d'organisation nouvelle et particulière. Il y a donc, à cet égard, violation des articles 72 et 73 de la Constitution.

Je n'ai pas voulu dire autre chose. En particulier, je n'ai en aucune façon nié l'aspiration des Réunionnais, des Martiniquais, des Guadeloupéens et des Guyanais à une certaine spécificité de leur vie, que nous avons toujours respectée, que j'ai, en particulier, toujours voulu respecter. Le Gouvernement la respecte-t-il tant que cela, monsieur le secrétaire d'Etat ?

Quand je vois les avis des conseils généraux sur l'enseignement du français, par exemple, je constate que les décisions gouvernementales vont à l'encontre des opinions de ceux qui sont issus de ces territoires ou de ces départements lointains et qui ont bien le sens de ce qui leur convient. Mais c'est le cas aussi dans bien d'autres domaines.

Je suis frappé que l'Etat agisse si souvent contre la volonté d'hommes et de femmes qui voudraient que l'on prenne en considération ce qu'ils pensent et ce qu'ils veulent.

C'est peut-être là la plus grande contradiction de votre propos. Vous souhaitez, dans le cadre de ce que M. le rapporteur appelle à juste titre la liberté des citoyens, une libre expression des hommes et des femmes de ces départements, mais vous leur imposez des mesures dont vous savez, notamment par les avis des assemblées locales, qu'elles ne recueillent pas leur assentiment. Au-delà du motif politique et constitutionnel qui fonde mon exception d'irrecevabilité, je vous demande de réfléchir au fait que bien des décisions que vous prenez sous prétexte du bien public le sont contre l'opinion intime de la population.

Ainsi, 90 p. 100 des parents réunionnais ont demandé que l'enseignement continue à être dispensé en français et que le créole ne soit pas introduit subrepticement dans les écoles. Qu'a-t-on fait ? Qu'envisage-t-on de faire ? Exactement ce qu'ils demandent qu'on ne fasse pas !

Alors, monsieur le secrétaire d'Etat, faites attention. Vous avez raison d'exiger que la spécificité soit prise en compte au-delà de l'assimilation, mais pensez qu'il y a, à la Réunion, à la Martinique, à la Guadeloupe et en Guyane, une majorité d'hommes et de femmes qui se veulent d'abord des citoyens français. (*Applaudissements sur les bords du rassemblement pour la République et de l'union pour la démocratie française.*)

**M. le président.** Je mets aux voix l'exception d'irrecevabilité soulevée par M. Debré.

Je suis saisi par le groupe du rassemblement pour la République d'une demande de scrutin public.

Le scrutin va être annoncé dans le Palais.

**M. le président.** Je prie Mmes et MM. les députés de bien vouloir regagner leur place.

Le scrutin est ouvert.

(Il est procédé au scrutin.)

**M. le président.** Personne ne demande plus à voter ?...

Le scrutin est clos.

Voici le résultat du scrutin :

Nombre de votants .....	475
Nombre de suffrages exprimés .....	475
Majorité absolue .....	238
Pour l'adoption .....	153
Contre .....	322

L'exception d'irrecevabilité n'est pas adoptée.

La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

## ORDRE DU JOUR

**M. le président.** Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi n° 1798 relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (rapport n° 1893 de M. Jean-François Hory, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

A dix-huit heures :

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat après déclaration d'urgence n° 1883, ratifiant et modifiant l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982 portant modification de certaines dispositions du code des pensions civiles et militaires de retraite et relative à la cessation d'activité des fonctionnaires et des agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, et l'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif (rapport n° 1891 de M. Charles Metzinger, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales) ;

Discussion des conclusions du rapport n° 1899 de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi portant modification du code du travail et relatif au congé parental d'éducation et au travail à mi-temps des parents d'un jeune enfant (Mme Muguette Jacquaint, rapporteur) ;

Discussion, en deuxième et nouvelle lecture, du projet de loi n° 1884 instituant pour les salariés un congé pour la création d'entreprise et un congé sabbatique ;

Discussion, en deuxième lecture, du projet de loi n° 1882 modifiant certaines dispositions du code rural relatives aux caisses de mutualité sociale agricole (rapport n° 1892 de M. Jean Beaufort, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales) ;

Discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, n° 1881, relatif à la levée des séquestres placés sur des biens allemands en France (rapport n° 1888 de Mme Lydie Dupuy, au nom de la commission des affaires étrangères).

A vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Eventuellement, discussion, en troisième et dernière lecture, du projet de loi de finances pour 1984 ;

Suite de la discussion du projet de loi n° 1798 relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion (rapport n° 1893 de M. Jean-François Hory, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures vingt-cinq.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique  
de l'Assemblée nationale,  
LOUIS JEAN.

# ANNEXE AU PROCÈS-VERBAL

DE LA

## 1<sup>re</sup> Séance du Lundi 19 Décembre 1983.

### SCRUTIN (N° 583)

Sur l'exception d'irrecevabilité opposée par M. Debré au projet de loi relatif aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

Nombre des votants .....	475
Nombre des suffrages exprimés .....	475
Majorité absolue .....	238
Pour l'adoption .....	153
Contre .....	322

L'Assemblée nationale n'a pas adopté.

### Ont voté pour :

MM.  
Alphandéry.  
André.  
Ansquer.  
Aubert (Emmanuel).  
Aubert (François d').  
Audinot.  
Bachelet.  
Barnier.  
Barre.  
Barrot.  
Bas (Pierre).  
Baudouin.  
Baumel.  
Bayard.  
Bégault.  
Benouville (de).  
Bergelin.  
Bigéard.  
Blanc (Jacques).  
Bourg-Broc.  
Bouvard.  
Branger.  
Brial (Benjamin).  
Briane (Jean).  
Brochard (Albert).  
Caro.  
Chaban-Delmas.  
Charlé.  
Charles (Serge).  
Chirac.  
Clément.  
Cointat.  
Corrèze.  
Couve de Murville.  
Dallet.  
Dassault.  
Debré.  
Delatre.  
Delfosse.  
Deniau.  
Deprez.  
Desanlis.  
Dominati.  
Dousset.  
Durand (Adrien).  
Durr.  
Esdras.  
Falala.  
Fèvre.  
Fillon (François).  
Fontaine.  
Fossé (Roger).

Fouchier.  
Foyer.  
Frédéric-Dupont.  
Fuchs.  
Galley (Robert).  
Gantier (Gilbert).  
Gastines (de).  
Gaudin.  
Geng (Francis).  
Gengenwin.  
Gissingier.  
Goasduff.  
Godfroy (Pierre).  
Godfrain (Jacques).  
Gorse.  
Goulet.  
Grussenmeyer.  
Guichard.  
Haby (Charles).  
Haby (René).  
Hamel.  
Hamelin.  
Mme Hareourt  
    (Florence d').  
Harcourt  
    (François d').  
Mme Hauteclouque  
    (de).  
Hunault.  
Inchauspé.  
Julia (Didier).  
Juventin.  
Kasperelt.  
Koehl.  
Krieg.  
Labbé.  
La Combe (René).  
Lafleur.  
Lancien.  
Lauriol.  
Léotard.  
Lestas.  
Ligot.  
Lipkowski (de).  
Madellin (Alain).  
Marcellin.  
Marcus.  
Marette.  
Masson (Jean-Louis).  
Mathieu (Gilbert).  
Mauger.  
Maujouan du Gasset.  
Mayoud.

Médecin.  
Méhaignerle.  
Mesmin.  
Messmer.  
Mestre.  
Micaux.  
Milton (Charles).  
Miossec.  
Mme Missoffe.  
Mme Moreau  
    (Louise).  
Narquin.  
Noir.  
Nungesser.  
Ornano (Michel d').  
Paccou.  
Perbet.  
Péricard.  
Pernin.  
Perrut.  
Petit (Camille).  
Peyrefitte.  
Pinte.  
Pons.  
Préaumont (de).  
Proriol.  
Raynal.  
Richard (Lucien).  
Rigand.  
Rocca Serra (de).  
Rossinot.  
Royer.  
Sablé.  
Salmon.  
Santoul.  
Sautier.  
Séguin.  
Seitlinger.  
Sergheract.  
Solssnn.  
Sprauer.  
Stasi.  
Stirn.  
Tiberl.  
Tranchant.  
Valléix.  
Vivien (Robert-  
    André).  
Vuillaume.  
Wagner.  
Weisenhorn.  
Wolff (Claude).  
Zeller.

### Ont voté contre :

MM.  
Adevah-Pœuf.  
Alaize.  
Alfonsl.  
Anciant.  
Ansart.  
Asensl.  
Aumont.  
Badet.  
Balligand.  
Bally.  
Balmigère.  
Bapt (Gérard).  
Barail'a.  
Bardin.  
Barthe.  
Bartoione.  
Bassinot.  
bateux.  
Battist.  
Baylet.  
Baynu.  
Beaufils.  
Beaufort.  
Bèche.  
Becq.  
Bédoussac.  
Reix (Roland).  
Beillon (André).  
Belorgey.  
Beltrame.  
Benedetti.  
Benetière.  
Bérégovoy (Michel).  
Bernard (Jean).  
Bernard (Pierre).  
Bernard (Roland).  
Berson (Michel).  
Bertile.  
Besson (Louis).  
Billardon.  
Eillon (Alain).  
Bladt (Paul).  
Blisko.  
Bockel (Jean-Marte).  
Bocquet (Alain).  
Bois.  
Bonnemaïson.  
Bonnet (Alain).  
Bonrepaux  
    Borel  
Boucheron  
    (Charente)  
Boucheron  
    (ille-et-Vilaine).  
Bourget.  
Bourguignon.  
Braine.  
Briand.  
Brune (Alain).  
Brunhes (Jacques).  
Bustin.  
Cabé.  
Mme Cacheux.  
Cambolive.  
Cartelet.  
Cartraud.  
Cassaing.  
Castor.  
Cathala.

Caumont (de).  
Cesaire.  
Mme Cfatgneau.  
Chanfrault.  
Chapuis.  
Charpentier.  
Charzat.  
Chaubard.  
Chauveau.  
Chénard.  
Chevallier.  
Chomat (Paul).  
Chouat (Didier).  
Coffineau.  
Colin (Georges).  
Collomb (Gérard).  
Colonna.  
Combastell.  
Mme Commergnat.  
Couillet.  
Couqueberg.  
Darinet.  
Dassonville.  
Defontaine.  
Dehoux.  
Delanoë.  
Delehedde.  
Delisle.  
Denvers.  
Derosier.  
Deschaux-Beaume.  
Desgranges.  
Dessein.  
Destrade.  
Dhaille.  
Dollo.  
Douyere.  
Drouin.  
Ducoloné.  
Dumont (Jean-Louis).  
Dupllet.  
Duprat.  
Mme Duruy.  
Duraffour.  
Durbec.  
Durieux (Jean-Paul).  
Duroméa.  
Duroure.  
Durupt.  
Dutard.  
Escutia.  
Esmonin.  
Estier.  
Evin.  
Faugaret.  
Mme Fiévet.  
Fleury.  
Floch (Jacques).  
Florian.  
Forgues.  
Forni.  
Fourré.  
Mme Frachon.  
Mme Fraysse-Cazalis.  
Frèche.  
Frelaut.  
Gabarrou.  
Gaillard.  
Gallet (Jean).  
Garcin.

Garmendia.  
Garrouste.  
Mme Gaspard.  
Germon.  
Giollitti.  
Giovannelli.  
Mme Goeuriot.  
Gourmelon.  
Goux (Christiane).  
Gouze (Hubert).  
Guyard.  
Haesebroeck.  
Hagé.  
Mme Hallmi.  
Hauteœur.  
Haye (Kléber).  
Hermier.  
Mme Horvath.  
Hory.  
Houteer.  
Huguet.  
Huighues  
    des Etages.  
Ibanès.  
Istace.  
Mme Jacq (Marie).  
Mme Jacquaint.  
Jagoret.  
Jallon.  
Jans.  
Jarosz.  
Join.  
Joseph.  
Jospin.  
Josselin.  
Jourdan.  
Journel.  
Joxe.  
Julien.  
Kuchelda.  
Labazée.  
Laborde.  
Lacombe (Jean).  
Lagorce (Pierra).  
Laignel.  
Lajoinie.  
Lambert.  
Lambertin.  
Lareng (Louis).  
Laurent (André).  
Laurissergues.  
Lavédrine.  
Le Baill.  
Le Coadic.  
Mme Lecuir.  
Le Drian.  
Le Foll.  
Lefranc.  
Le Gars.  
Legrand (Joseph).  
Lejeune (André).  
Le Meur.  
Leonetti.  
Le Pensec.  
Loncle.  
Lotte.  
Luisl.  
Medrelle (Bernard).  
Mahéas.  
Maisonnat.

Malandain.	Patriat (François).	Sanmarco.
Malgras.	Pen (Albert).	Santa Cruz.
Malvy.	Penicaut.	Sanrot.
Marchais.	Perrier.	Sapin.
Marchand.	Pesce.	Sarre (Georges).
Mas (Roger).	Peuzlat.	Schiffler.
Masse (Marius).	Philibert.	Schreiner.
Massion (Marc).	Pidjot.	Séués.
Massot.	Pierret.	Sergent.
Mazoin.	Pignion.	Mme Sicard.
Mellick.	Pinard.	Mme Soum.
Menga.	Pistre.	Soury.
Mercieca.	Planchou.	Mme Sublet.
Métais.	Poignant.	Suchod (Michel).
Metzinger.	Poperen.	Sueur.
Michel (Claude).	Porelli.	Tabanou.
Michel (Henri).	Portheault.	Taddel.
Michel (Jean-Pierre).	Pourchon.	Tavernier.
Mitterrand (Gilbert).	Prat.	Telisseire.
Mocour.	Prouvost (Pierre).	Testu.
Montdargent.	Proveux (Jean).	Theudin.
Montergnole.	Mme Provost (Ellène).	Tinseau.
Mme Mora	Queyranne.	Tondon.
(Christiane).	Ravassard.	Tourné.
Moreau (Paul).	Raymond.	Mme Toutain.
Mortelette.	Renard.	Vacant.
Moulinet.	Renault.	Vadepled (Guy).
Moutoussamy.	Richard (Alain).	Valroff.
Natiez.	Rieubon.	Vennin.
Mme Neiertz.	Rigal.	Verdon.
Mme Nevoux.	Rimbault.	Vial-Massat.
Niles.	Robin.	Vidal (Joseph).
Notebart.	Rodet.	Villette.
Odru.	Roger (Emile).	Vivien (Alain).
Oehler.	Roge-Machart.	Vouillot.
Ometa.	Rouquet (René).	Wacheux.
Ortet.	Rouquette (Roger).	Wlquin.
Mme Osselin.	Rousseau.	Zarka.
Mme Patrat.	Sainte-Marie.	Zuccarelli.

**N'ont pas pris part au vote :**

MM.	Chasseguet.	Grézard.
Birraux.	Costé.	Lassale.
Brunet (André).	Gascher.	Toubon.
Cavallé.	Gouzes (Gérard).	Worms.

**N'a pas pris part au vote :**

(Application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 58-1099 du 17 novembre 1958.)

M Dumas (Roland).

**N'ont pas pris part au vote :**

M. Louis Mermaz, président de l'Assemblée nationale, et M. Jean Brocard, qui présidait la séance.

**ANALYSE DU SCRUTIN****Groupe socialiste (284) :**

Contre : 277 ;

Non-votants : 7 : MM. Erunet (André), Dumas (Roland) (membre du Gouvernement), Gouzes (Gérard), Grézard, Lassale, Mermaz (président de l'Assemblée nationale) et Worms.

**Groupe R. P. R. (89) :**

Pour : 84 ;

Non-votants : 5 : MM. Cavallé, Chasseguet, Costé, Gascher et Toubon.

**Groupe U. D. F. (63) :**

Pour : 61 ;

Non-votants : 2 : MM. Birraux et Brocard (Jean) (président de séance).

**Groupe communiste (44) :**

Contre : 44.

**Non-inscrits (9) :**

Pour : 8 : MM. Audinot, Branger, Fontaine, Mme Harcourt (Florence d'), MM. Hunault, Juventin, Royer et Sergheraert ;

Contre : 1 : M. Montergnole.

**Prises au point au sujet du présent scrutin.**

MM. André Brunel, Gérard Gouzes, Grézard, Lassale et Worms, portés comme « n'ayant pas pris part au vote », ont fait savoir qu'ils avaient voulu voter « contre ».

**Mise au point au sujet de votes.**

A la suite du scrutin (n° 579) sur l'ensemble du projet de loi autorisant le Gouvernement, par application de l'article 38 de la Constitution, à prendre des mesures relatives au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi (*Journal officiel*, Débats A. N., du 13 décembre 1983, page 6403, M. André, porté comme « n'ayant pas pris part au vote », a fait savoir qu'il avait voulu voter « pour » ; M. Hamel, porté comme « s'étant abstenu volontairement », a fait savoir qu'il avait voulu voter « pour ».