

Proposition de loi (n° 2542) portant actualisation de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française

Document faisant état de l'avancement des travaux de
Mme Nathalie Bassire, rapporteure

Mardi 4 juin 2024

Mesdames, Messieurs,

Par le dépôt de trois propositions de loi au cours des premiers mois de l'année 1946 ⁽¹⁾, cinq élus ultramarins, représentant les « quatre vieilles » colonies qu'étaient la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane française, manifestèrent clairement la volonté des populations qu'ils représentaient de transformer leurs territoires en départements à part entière.

De ces trois initiatives parlementaires, résulta *in fine* une proposition de loi unique, devenue la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française, et mettant ainsi un terme aux régimes coloniaux en vigueur dans ces territoires.

Si cette loi acte la départementalisation en droit de ces quatre territoires, elle n'est cependant pas allée au bout de la logique promue par les auteurs des initiatives parlementaires qui en sont à l'origine, se cantonnant à consacrer un nouveau statut tout en refusant l'application du principe d'identité législative réclamé par les parlementaires ultramarins, et sans lequel le processus de départementalisation ne peut être complet.

Comme le faisait ainsi remarquer le professeur des universités André Oraison, « *si les quatre départements ultramarins sont effectivement assimilés aux départements de la France métropolitaine, au plan organisationnel et administratif à la date du 19 mars 1946, force est d'admettre qu'ils conservent encore à cette date, au plan législatif, un statut de type colonial qui, par définition est discriminatoire.* » ⁽²⁾

Les Constitutions des IV^{ème} et V^{ème} République ont, par la suite, corrigé cette injustice, mais la loi fondatrice du 19 mars 1946 n'a, quant à elle, fait l'objet d'aucune modification de fond depuis sa promulgation, alors même qu'elle est souvent considérée comme l'acte de départementalisation de nos territoires ultramarins, et est célébrée comme telle.

(1) Il s'agit des propositions de loi n° 295 du 17 janvier 1946 de MM. Aimé Césaire et Léopold Bissol s'agissant de la Martinique, n° 409 du 12 février 1946 de M. Gaston Monnerville pour la Guyane française et n° 412 publiée le même jour de MM. Raymond Vergès et Léon de Lepervanche pour La Réunion.

(2) André Oraison, « *Radioscopie critique de la loi de départementalisation du 19 mars 1946* », Témoignages, 6 janvier 2023.

La présente proposition de loi défend plusieurs ambitions : outre certaines corrections d'ordre sémantique néanmoins hautement symboliques, elle a pour objet de rétablir la rédaction souhaitée par les législateurs ultramarins de 1946, en affirmant l'application du principe d'identité législative dans ces départements.

Consciente que l'écosystème institutionnel a profondément évolué depuis quatre-vingt ans, votre rapporteure tire les pleines conséquences des transformations survenues depuis la promulgation de la loi du 19 mars 1946, intégrant ainsi le département de Mayotte dans le périmètre des dispositions de la loi, et imposant dans le texte de 1946 l'objectif de convergence en droit de ce département avec l'ensemble des normes applicables dans le reste du territoire français d'ici au 1^{er} janvier 2027. La rédaction proposée, qui procède à un renvoi à l'article 73 de la Constitution, n'aura aucune conséquence sur d'éventuelles évolutions institutionnelles pouvant survenir à l'avenir.

En somme, la proposition de loi vise à la fois à rétablir l'esprit du texte de 1946 porté par les parlementaires ultramarins, et à permettre ainsi de célébrer la date du 19 mars comme étant celle de la départementalisation pleine et entière de la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion et la Guyane française, tout en accélérant le processus d'égalité réelle à Mayotte.

I. LA LOI DU 19 MARS 1946 : UN TEXTE QUI N'EST PAS PARVENU À TRANSCRIRE PLEINEMENT LES AMBITIONS DES ÉLUS ULTRAMARINS DES « QUATRE VIEILLES » COLONIES

Au cours des débats parlementaires autour de la loi du 19 mars 1946 s'expriment **deux positions distinctes** : d'un côté, celle des élus ultramarins auteurs des trois propositions de loi portant départementalisation des « quatre vieilles » colonies, favorables à l'application du **principe d'identité législative** et, de l'autre, la position du Gouvernement, inquiet des répercussions budgétaires en cas de mise en œuvre de ce principe, lui préférant le maintien du **principe de spécialité législative** alors en vigueur dans les colonies françaises.

Les principes d'identité législative et de la spécialité législative

La spécialité législative est un régime juridique selon lequel les lois et règlements de la France hexagonale ne s'appliquent dans un territoire d'outre-mer que si un texte le prévoit expressément. En d'autres termes, ces mêmes normes ne sont pas automatiquement applicables ; elles nécessitent une mention explicite dans la loi ou un décret spécifique pour être étendues à ces territoires. Les collectivités d'outre-mer (COM) que sont la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ainsi que la Nouvelle-Calédonie sont soumises à ce principe.

À l'inverse, l'identité législative est un régime juridique selon lequel les lois et règlements de la France hexagonale s'appliquent de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et Mayotte, sauf disposition contraire⁽¹⁾. Ce principe vise à assurer une uniformité législative entre ces territoires ultramarins et les autres départements français.

L'historien Yvan Combeau, auditionné par votre rapporteure, qualifie ce positionnement des parlementaires ultramarins en faveur de l'assimilation législative, c'est-à-dire du principe d'identité législative, comme une « **nouvelle phase [dans l'histoire de ces territoires] : celle de l'égalité et de la justice sociale.** » Ainsi, « *dans le discours, et plus largement dans cette mémoire des grandes journées françaises, l'acte d'assimilation est présenté comme une étape prolongeant les travaux des Assemblées constituantes de 1789 et de 1848. Après la liberté, la fraternité, vient le temps des égalités.* »⁽²⁾

La version initiale de l'article 3 du texte, résultant des synthèses des trois propositions de loi défendues par les députés ultramarins, consacrait le principe d'identité législative, disposant :

« Dès la promulgation de la présente loi, toutes les lois et tous les décrets applicables dans la métropole seront automatiquement appliqués dans ces nouveaux départements, sauf dispositions contraires insérées dans leur texte. »

(1) Tous les DROM n'ont néanmoins pas le même régime juridique. Dans un article « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », paru en avril 2012 dans les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnels (n° 35), le professeur de droit public Ferdinand Mélin-Soucramanien a ainsi dressé un panorama plus complet des régimes juridiques s'appliquant à ces collectivités, faisant référence à une « échelle de l'identité » distinguant au moins quatre degrés :

– le premier degré serait celui de La Réunion, qui bénéficie d'une « identité renforcée » : le principe d'identité législative s'y applique dans son entièreté, le cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution empêchant cette collectivité d'exercer un pouvoir législatif sur habilitation du Parlement ;

– le second degré serait celui de la Guadeloupe, pour laquelle le régime de droit commun de l'article 73 de la Constitution s'applique ;

– le troisième degré serait celui de la Martinique et de la Guyane, qui disposent toutes deux d'une assemblée délibérante unique ;

– enfin, le dernier degré serait celui de Mayotte, où les dispositions d'ordre législatif et réglementaire applicables en France hexagonale ont vocation à s'appliquer pleinement à Mayotte, après une période de transition (voir infra).

(2) Yvan Combeau, « Les mots de la départementalisation. Mars 1946 », Travaux & documents, 2014, Texte et politique n° 47, pp.84-92.

Or, si la version finale de la loi, telle que votée par l'Assemblée constituante, consacre bien les « quatre vieilles » colonies comme départements à part entière, **le principe d'identité législative leur est finalement refusé**, la version définitive de l'article 3 disposant que :

*« Les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, **sur mention expresse** insérée aux textes. »*

Votre rapporteure se range derrière l'avis du professeur des universités André Oraison, auditionné dans le cadre des travaux préparatoires à l'examen de la proposition de loi, et qui écrivait à ce sujet que le principe d'identité législative *« est un principe fondamental sans lequel [la départementalisation des quatre territoires] n'aurait été ni une véritable assimilation à la Nation française, ni une authentique décolonisation. »*⁽¹⁾

En cela, **la loi du 19 mars 1946, dans sa version finalement adoptée, n'a pas permis de procéder à la décolonisation pleine et entière de la Réunion et des autres départements ultramarins visés dans ses dispositions** car elle n'a pas consacré le principe d'identité législative, corollaire nécessaire de la départementalisation de ces territoires.

II. DE LA CONSTITUTION DE 1946 À LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE : L'ÉVOLUTION DU CADRE CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONNEL NÉCESSITE UNE ACTUALISATION DE LA LOI

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 1946, le paysage constitutionnel et institutionnel a considérablement évolué. D'une part, la Constitution de 1946, et désormais celle de 1958, ont consacré le principe d'identité législative dans les DROM ; d'autre part, Mayotte est devenue, en 2011, le 101^{ème} département français. La présente proposition de loi vise ainsi à tirer les conséquences de ces évolutions majeures pour nos territoires ultramarins.

● L'application du principe d'identité législative dans les DROM depuis la promulgation de la Constitution de 1946

Plusieurs mois après l'entrée en vigueur de la loi du 19 mars 1946, **la Constitution de la IV^{ème} République a finalement instauré le principe d'identité législative dans les quatre nouveaux départements ultramarins.**

Son article 73 dispose ainsi que *« le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions*

(1) André Oraison, « Radioscopie critique de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 », *Témoignages*, 6 janvier 2023.

déterminées par la loi. » Il est le miroir de l'article 74, consacrant un principe de spécialité législative pour les collectivités dotées d'un statut particulier ⁽¹⁾.

La rédaction adoptée dans la Constitution de la IV^{ème} République a par la suite été confortée dans le texte constitutionnel de 1958.

L'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur

Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

● Mayotte est devenue un département à part entière le 31 mars 2011, à l'issue d'un long processus d'évolution institutionnelle. Ainsi, cinq collectivités territoriales ultramarines sont désormais régies par le régime juridique prévu à l'article 73 de la Constitution pour les DROM.

(1) *Cet article dispose en effet : « les territoires d'outre-mer sont dotés d'un statut particulier tenant compte de leurs intérêts propres dans l'ensemble des intérêts de la République.*

Ce statut et l'organisation intérieure de chaque territoire d'outre-mer ou de chaque groupe de territoires sont fixés par la loi, après avis de l'Assemblée de l'Union française et consultation des assemblées territoriales. »

LES ÉTAPES DE LA DÉPARTEMENTALISATION DE MAYOTTE

11 avril 1976	Par une consultation, les Mahorais se prononcent pour le rejet du statut de « territoire d'outre-mer ».
24 décembre 1976	La loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte dote le territoire d'un statut provisoire de collectivité territoriale.
27 janvier 2000	L'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte, approuvé par référendum le 2 juillet, fixe un calendrier de l'évolution vers le statut de « collectivité départementale ».
11 juillet 2001	La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte consacre un statut de « collectivité départementale » et fixe les étapes de la départementalisation tout en maintenant le principe de spécialité législative.
28 mars 2003	La loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République Mayotte consacre Mayotte comme une « collectivité d'outre-mer » dans la Constitution.
27 février 2007	La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer réécrit le statut de Mayotte et étend l'application de plein droit des lois et règlements.
29 mars 2009	Les Mahorais votent très largement (95,2 % des suffrages) pour le statut de département, par un référendum.
3 août 2009	La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte prévoit la départementalisation de Mayotte à compter du renouvellement de son conseil départemental. Mayotte devient le 101 ^{ème} département français le 31 mars 2011.

Toutefois, malgré la départementalisation de Mayotte, force est de constater que **l'égalité réelle entre ce département et ceux de France hexagonale demeure imparfaite.**

À titre d'exemples, le montant des allocations familiales demeure différencié, selon qu'elles sont versées à Mayotte ou dans un autre département français, hexagonal ou ultramarin. Si les sommes reçues par les allocataires sont identiques à Mayotte à partir du deuxième enfant, l'augmentation est beaucoup plus élevée en France hexagonale et dans les autres départements d'outre-mer à partir du troisième enfant. Une telle différence dans les montants versés existe aussi pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

MONTANT DES ALLOCATIONS FAMILIALES : UNE ILLUSTRATION DES ÉCARTS ENTRE LA RÉUNION ET MAYOTTE

Nombre d'enfants à charge	Montant maximal à La Réunion (en euros)	Montant maximal à Mayotte (en euros)
2 enfants	149,26	149,26
3 enfants	340,5	223,89
4 enfants	531,74	245,49
5 enfants	722,98	267,09

Le montant du salaire minimum est également différencié. Au 1^{er} janvier 2024, il s'élevait à 1 766,92 euros bruts par mois, représentant 1 398,69 euros nets pour 35 heures hebdomadaires en métropole et dans les départements d'outre-mer (soit un smic horaire brut de 11,65 euros et un smic horaire net de 9,22 euros). Toutefois, à Mayotte, le smic horaire brut a été porté de 8,70 euros à 8,80 euros en début d'année, soit un montant mensuel brut de 1 334,67 € sur la base de la durée légale du travail de 35 heures hebdomadaires.

De tels écarts pouvaient sembler pertinents au début du processus de départementalisation, mais ils paraissent aujourd'hui injustifiés, nuisent au développement de Mayotte et présentent une inégalité de traitement flagrante entre nos concitoyens.

COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE DE LA PROPOSITION DE LOI

Article unique

(art. 1^{er}, 2 et 3 de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française)

Actualisation de la loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article unique comporte douze alinéas modifiant les trois articles de la loi du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française. En particulier, la proposition de loi :

- procède à plusieurs corrections sémantiques dans la rédaction du texte du 19 mars 1946 ;
- intègre Mayotte dans le périmètre de la loi, tirant ainsi pleinement les conséquences de la départementalisation de cette collectivité ;
- prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2027, les lois et décrets non encore applicables aux départements et régions d'outre-mer doivent faire l'objet de décrets d'application.

1. L'état du droit

La loi du 19 mars 1946 comprend trois articles :

- le premier **énonce la départementalisation des quatre anciennes colonies**. Il dispose à cette fin :

« Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français. »

- le second article prévoit **un délai d'entrée en vigueur des normes hexagonales non encore applicables aux départements ultramarins**. Ainsi, *« les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 1^{er} janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements. »* Cette date a par la suite été repoussée à trois reprises, pour être finalement fixée au 31 mars 1948 ⁽¹⁾.

- enfin, le dernier article prévoit **le maintien du principe de spécialité législative**. Il dispose à cet effet :

(1) Article 35 de la loi n° 48-24 du 6 janvier 1948 relative à diverses dispositions d'ordre budgétaire pour l'exercice 1948 et portant création de ressources nouvelles.

« Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes. »

Fruit d'un **compromis politique** au moment des débats parlementaires sur le texte, cette rédaction ne représente pas la position initiale des députés ultramarins, qui avaient proposé un dispositif différent permettant l'application du principe d'identité législative aux nouveaux départements consacrés par la loi.

Les deux derniers articles de la loi de 1946 sont désormais caducs : disposition prise à titre transitoire, l'article 2 n'a en effet plus d'objet depuis le 31 mars 1948, tandis que le principe de spécialité législative prévu par l'article 3 a été substitué par celui, applicable depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de la IV^{ème} République, d'identité législative.

2. Le dispositif proposé

La proposition de loi comporte trois séries de modifications ayant tout à la fois **un objectif symbolique de réparation historique et visant à renforcer le processus de départementalisation de Mayotte.**

- En premier lieu, le dispositif a pour ambition de rétablir la rédaction de l'article 3 proposée par les parlementaires ultramarins à l'origine de la loi du 19 mars 1946. Ainsi, l'alinéa 12 rétablit la rédaction consacrant le principe d'identité législative dans les départements ultramarins.

Si la proposition de loi était adoptée, l'article 3 de la loi disposerait désormais :

*« Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, **sauf** mention expresse insérée aux textes »*

Cette rédaction aligne ainsi parfaitement la loi de 1946 avec la norme constitutionnelle qui lui est supérieure. Pour M^e Jean-Jacques Morel, avocat à La Réunion auditionné par votre rapporteure, elle a aussi pour mérite, bien qu'étant symbolique, de rappeler l'application pleine et entière des lois françaises sur les cinq DROM.

- La proposition de loi vise également à intégrer Mayotte dans le périmètre de la loi du 19 mars 1946. Elle propose une réécriture de l'article 1^{er}, afin d'y disposer que *« les anciennes colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, **de Mayotte** et de la Guyane française sont des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. »*

Cette rédaction, par sa référence aux dispositions de la Constitution applicables aux départements et régions d'outre-mer, présente par ailleurs l'avantage de **n'emporter aucune incidence sur une possible évolution institutionnelle de l'un de ces territoires à l'avenir.**

La proposition de loi instaure **une période transitoire pour Mayotte s'étendant jusqu'au 1^{er} janvier 2027**, à l'issue de laquelle l'ensemble des lois et décrets applicables dans les autres départements devront être appliqués dans ce territoire. Cette disposition vise à affirmer la détermination du Parlement à parachever le processus de départementalisation **et de convergence sociale entre la France hexagonale et son 101^{ème} département.**

Les élus mahorais auditionnés par votre rapporteure, MM. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental, et Abdoul Kamardine, conseiller départemental, ont d'ailleurs abondé dans le même sens, **saluant la démarche d'actualisation du texte de 1946 portée par la proposition de loi.** Ils ont également rappelé leur position visant à inscrire la convergence en droit à Mayotte dans les futures initiatives législatives consacrées à ce département devant être débattues dans les prochains mois au Parlement, ce que partage pleinement votre rapporteure.

● Enfin, la proposition de loi procède à **plusieurs corrections sémantiques hautement symboliques.**

Les termes de « France métropolitaine », « colonies » et « métropole » sont respectivement remplacés par la « France hexagonale », les « territoires ultramarins » et « l'hexagone ».

LES MODIFICATIONS PORTÉES PAR LA PROPOSITION DE LOI À LA LOI DU 19 MARS 1946

	Version en vigueur	Version modifiée par la proposition de loi
Article 1 ^{er} – départementalisation des quatre anciennes colonies	Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français.	Les <u>anciennes</u> colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion, <u>de Mayotte et</u> de la Guyane française sont <u>des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution</u> .
Article 2 – délai d'entrée en vigueur des normes hexagonales non encore applicables aux départements ultramarins	Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies feront, avant le 31 mars 1948, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements.	Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France <u>hexagonale</u> et qui ne sont pas encore appliqués à ces <u>territoires ultramarins</u> feront, avant le <u>1^{er} janvier 2027</u> , l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements.
Article 3 – régime législatif applicable aux anciennes colonies	Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes.	Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la <u>France hexagonale</u> le seront dans ces <u>collectivités</u> , <u>sauf</u> mention expresse insérée aux textes.

*

* *

PERSONNES ENTENDUES

- **M. Jean-Jacques Morel, avocat à La Réunion**
- **Conseil départemental de Mayotte**
 - M. Ben Issa Ousseni, président
 - M. Abdoul Kamardine, conseiller départemental
- **Direction générale des Outre-mer (DGOM)**
 - Mme Karine Delamarche, adjointe au directeur général
 - M. Arnaud Lauzier, adjoint au sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles
- **M. Yvan Combeau, historien et professeur à l'université de La Réunion**
- **M. André Oraison, juriste et professeur à l'université de La Réunion**