

# **LE “TERRITOIRE EUROPÉEN DE LA RÉPUBLIQUE”, UNE NOTION D’AVENIR ?**

PAR

**Benoît MERCUZOT**

*Maître de Conférences à l’Université de Picardie Jules Verne  
CURAPP - CNRS*

S’il est une expression qui, dans la loi du 28 pluviôse an VIII, attire la curiosité du lecteur, c’est bien celle de “territoire européen de la République”. Elle apparaît en effet comme étrangement moderne du fait de l’assimilation qui instantanément se fait entre territoire “européen” et territoire “communautaire”. Un tel rapprochement, quasi automatique chez un lecteur de cette fin du vingtième siècle, est évidemment fautif. Si la seule chronologie ne suffisait pas à en faire la démonstration, il serait d’ailleurs possible de montrer que le dessein européen de Bonaparte consistait en la création d’une Europe française tout à fait étrangère à l’actuelle Europe communautaire.

La curiosité du lecteur, émoussée par un rapprochement vite abandonné, semble donc destinée à s’éteindre. La modernité de la locution “territoire européen de la République” ne reposerait que sur les apparences trompeuses de mots identiques utilisés à deux cents ans d’intervalle pour désigner des réalités différentes.

En l’an VIII, la loi du 28 pluviôse se borne à reprendre les termes mêmes de l’article 1er de la constitution du 28 frimaire selon lequel : “La République française est une et indivisible. Son territoire européen est distribué en départements et arrondissements communaux”. Le vocable de territoire européen sert alors à distinguer l’espace géographique qu’il désigne de celui composé par les colonies. La distinction ainsi posée est à la fois juridique et politique. Le territoire européen est soumis à une structure uniforme posée par la Constitution et précisée par la loi du 28 pluviôse. Au contraire, le régime des

colonies est fixé par “des lois spéciales” (art. 91 C an VIII). Ce traitement juridique différent réservé au territoire européen et aux colonies reflète lui-même la vision politique que le Premier consul pouvait avoir de ses conquêtes territoriales. Les conquêtes européennes devaient être durables. Elles devaient aboutir à faire une Europe française, non seulement soumise aux volontés de l’Etat mais bien plus encore intégrée à lui. Cette vision prendra d’ailleurs corps avec l’Empire puisque, à l’apogée de celui-ci, la France ne comptait pas moins de 130 départements. Les conquêtes territoriales réalisées hors de l’Europe étaient d’une autre nature. Elles pouvaient servir au prestige de la France, à une mission civilisatrice, mais elles n’avaient pas forcément pour vocation à lui être indissolublement rattachées. Elles servaient aussi et peut-être surtout la volonté de Bonaparte “d’atteindre l’Angleterre par tous les points du globe”<sup>1</sup>.

Cette notion de territoire européen, espace géographique transformé en catégorie juridique uniforme et indissociable de la République, distingué de ce fait du territoire extra-européen composé alors des colonies, semble avoir fait long feu. La meilleure preuve en est qu’aucune constitution, aucune loi n’y fait plus référence. L’idée de conquêtes européennes ayant été abandonnée avec l’Empire, le droit ultérieur s’est essentiellement efforcé de définir le statut des territoires situés outre-mer. Mais plutôt que de les considérer comme une entité à part dont le régime juridique aurait dessiné en contrepoint celui du territoire européen, les territoires situés outre-mer ont été envisagés comme son prolongement. De la sorte, l’espace européen du territoire de la République ne semble plus pertinent pour établir une frontière juridique.

Ainsi, le constituant et le législateur ont souhaité s’affranchir de ce critère géographique retenu par les textes de 1800. Il n’est pourtant pas certain qu’ils y aient pleinement réussi. Un indice de cet échec est donné, cette fois, par les hésitations de la terminologie. Si la jurisprudence et la doctrine préfèrent évoquer le territoire métropolitain et plus rarement le territoire continental, l’une et l’autre appellations se révèlent imparfaites. La première contient un renvoi implicite au passé colonial et ruine du même coup la volonté affichée de ne pas faire une place à part au sein de la République, aux territoires situés outre-mer. La seconde pose une difficulté au regard de la Corse<sup>2</sup>. Ces imperfections du vocabulaire actuel sont au moins le signe que le droit n’a pas su dégager une catégorie aussi claire et incontestable que celle posée en l’an VIII. Et c’est peut-être pourquoi, après avoir été rejetée par le droit (I), la catégorie juridique que constituait le territoire européen de la République en l’an VIII apparaît à bien des égards comme résurgente (II).

1. Bruhat (J.), *L’empire colonial français*, Encyclopedia Universalis.

2. C’est précisément cette difficulté qui a fait écarter en l’an VIII l’expression de territoire continental de la République. Sur ce point, cf. Debbasch (R.), *Le principe révolutionnaire d’unité et d’invisibilité de la République*, Economica, PUAM, coll. Droit positif, 1988, p. 387.

## **I - LE TERRITOIRE EUROPÉEN DE LA RÉPUBLIQUE, UNE CATÉGORIE JURIDIQUE REJETÉE**

La Constitution de 1958 montre aisément que le territoire de la République n'est plus structuré autour de cette ligne géographique que détermine son espace européen. Certes, le territoire n'est pas traité de manière monolithique, mais les critères qui permettent de distinguer entre différentes catégories de collectivités territoriales sont indifférents à la géographie (A) ce qui aboutit dans quelques cas à inverser la logique de l'an VIII (B).

### **A) Des règles juridiques indifférentes au critère géographique**

L'article 72 al.1 exprime sans ambiguïté cette indifférence : "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". Il en résulte d'une part que les parties du territoire situées outre-mer ne sont pas traitées uniformément. Les TOM sont nettement distingués tandis que les DOM, en continuation de la politique de départementalisation mise en place en 1946, sont assimilés aux départements métropolitains. Il en résulte d'autre part, selon l'interprétation imposée par le Conseil constitutionnel, que le législateur dispose des mêmes droits et agit sous les mêmes contraintes lorsqu'il crée une collectivité territoriale, indépendamment de savoir si cette création intervient sur le territoire européen ou ultramarin.

Se fondant sur un critère historique, l'ancienneté de l'appartenance des "quatre vieilles" au territoire de la République, la constitution de 1946 pose dans son article 73 le principe selon lequel "le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains sauf exceptions déterminées par la loi"<sup>3</sup>. Les DOM sont donc avant tout des départements au même titre que ceux du territoire métropolitain et l'article 73 de la Constitution de 1958 n'autorise le législateur qu'à prévoir des "mesures d'adaptation" lorsque celles-ci sont "nécessitées par leur situation particulière". C'est précisément pour avoir entendu trop largement cette faculté d'adaptation que le législateur a été censuré par deux fois par le Conseil constitutionnel (déc. 82-147 DC "Statut des DOM" du 2 décembre 1982<sup>4</sup> et déc. 84-174 DC "Régions des DOM" du 25 juillet 1984<sup>5</sup>). Dans la décision de 1982, le Conseil rappelle que les "mesures d'adaptation" prévues par l'article 73 ne sauraient se confondre avec "l'organisation particulière" réservée aux TOM par l'article 74 de la Constitution. Il invalide donc l'ensemble de la loi qui substituait au conseil régional et au conseil général une assemblée unique

3. La Constitution de 1946 reprend ainsi explicitement la politique d'assimilation posée par les articles 6 et 7 de la Constitution de l'an III, politique avec laquelle les textes de l'an VIII ont justement rompu.

4. *Recueil de jurisprudence constitutionnelle*, 135.

5. *Ibid.*, 188.

élue à la représentation proportionnelle, au motif que cette assemblée “n’assure pas la représentation territoriale des différentes composantes du département” et qu’en conséquence, elle possède “une nature différente de celle des conseils généraux” (cons. 5). Dans la décision de 1984, la Haute instance censure les dispositions qui prétendaient enlever tant aux communes qu’aux départements concernés, certaines des compétences exercées par leurs homologues métropolitains pour les confier aux régions d’outre-mer<sup>6</sup>. Ces deux décisions montrent aisément comment le droit se joue du critère géographique. Si l’espace européen du territoire de la République voit effectivement s’appliquer un droit commun à l’ensemble de ses départements, ce droit commun ne lui est pas propre puisqu’il est étendu jusqu’aux frontières ultramarines des DOM. La politique d’assimilation enlève ainsi toute pertinence au critère géographique.

Mais cette frontière européenne ne tend pas seulement à être repoussée pour y inclure les DOM. Elle disparaît totalement des règles applicables à la création de collectivités territoriales par la loi. Lorsque, pour la première fois, le législateur a souhaité doter la Corse d’un statut particulier, il s’est fondé sur la compétence que lui accordait la deuxième phrase de l’article 72 al.1 de la Constitution. Et plutôt que de toucher à la structure départementale protégée par la Constitution, le législateur a créé une collectivité spécifique, la collectivité territoriale de Corse, se substituant au droit commun régional posé lui-même par la loi. Ce statut particulier a été contesté devant le Conseil constitutionnel au motif que la Constitution, en distinguant dans ses articles 73 et 74 le régime juridique respectif des DOM et des TOM interdirait de créer sur le “territoire métropolitain”<sup>7</sup> une collectivité territoriale dérogatoire au droit commun. C’est précisément cette conception juridiquement hétérogène de la compétence législative en matière de création de collectivités territoriales que le Conseil rejette nettement. Il considère d’abord que “l’article 72 de la Constitution est relatif à l’ensemble des collectivités de la République” et que ses “dispositions ne sauraient voir leur application réduite aux seules collectivités d’outre-mer”<sup>8</sup>. Dans cette logique d’un traitement équivalent des collectivités créées par la loi, quelle que soit leur localisation géographique, il poursuit en rappelant que le législateur a d’ores et déjà donné “en métropole (...) un statut particulier à la ville de Paris et (qu’) outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte”<sup>9</sup>. On ne saurait indiquer plus clairement que la localisation de la collectivité créée par la loi n’emporte aucune conséquence juridique sur la compétence du législateur.

6. C’est par exemple le cas de la disposition qui supprimait l’obligation faite au conseil régional (obligation opérante en métropole) de consulter les communes pour l’élaboration du plan de région (cons. 10 à 13), *Ibid.*, 190.

7. Selon la terminologie employée par les requérants et reprise par le Conseil constitutionnel.

8. Déc. 82-138 DC du 25 février 1982, “Statut particulier de la Corse”, considérant n° 3, *RJC*, p. 120.

9. Cons. n° 4, *ibid.*

Le droit semble ainsi vouloir ignorer la géographie. Les critères qu'il retient pour composer ses catégories sont autres. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la logique de l'an VIII, qui voyait dans le territoire européen un ensemble homogène et dans le territoire ultramarin un ensemble ouvert aux particularismes, ait été inversée.

### *B) L'inversion de la logique de l'an VIII*

La logique de l'an VIII selon laquelle le territoire européen de la République est soumis à un régime juridique uniforme et le territoire ultramarin à des régimes spéciaux ne peut que souffrir de cette volonté d'ignorer le critère géographique. Indépendamment même de la notion d'uniformité et des évolutions et remises en cause qu'elle a connues depuis deux cents ans, cette logique pose le principe que plus le territoire est éloigné de la métropole, plus son statut peut refléter ses particularismes qui le distinguent des autres territoires de la République. Le droit appliqué sous la Cinquième République aboutit à inverser la proposition dans les deux cas particuliers que sont les régions d'outre-mer et les collectivités territoriales *sui generis* d'outre-mer.

La politique d'assimilation conduit à ce que les régions d'outre-mer bénéficient d'un régime particulier bien moins marqué que celui dont bénéficie la Corse. Les régions d'outre-mer ne sont pas dirigées par un conseil exécutif équivalent à celui qui dirige la collectivité territoriale de Corse mais par un président exactement similaire à celui des régions métropolitaines. Du point de vue des compétences, un constat identique peut être mené. A titre d'exemple, le schéma d'aménagement régional "qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement" (art. 4433-7 CGCT) est déterminé par les conseils régionaux d'outre-mer "selon une procédure déterminée par décret en Conseil d'Etat" (art. 4433-9 CGCT). Au contraire, la collectivité territoriale de Corse adopte son schéma d'aménagement qui intègre les objectifs du plan de développement économique social et culturel de l'île arrêté selon une procédure déterminée par l'assemblée elle-même (art. 4424-19 CGCT). Il reste cependant à se demander si ces différences de traitement, renversées selon la logique géographique, s'expliquent d'abord par les choix du législateur lui-même ou résultent de contraintes constitutionnelles. Une alternative existe en effet du point de vue constitutionnel. Soit le principe d'assimilation ne concerne que les départements d'outre-mer et le législateur reste libre d'individualiser le statut des régions concernées. Soit au contraire, le principe d'assimilation qui a pris la forme en 1946 d'une "départementalisation des quatre vieilles", a vocation depuis la loi de 1982 à prendre également la forme d'une "régionalisation". Dans ce cas, le législateur ne pourrait, sauf quelques aménagements mineurs, que calquer le statut de la région d'outre-mer sur celui de la région métropolitaine. A ce jour, la jurisprudence constitutionnelle est incertaine pour ne pas dire ambiguë comme le montre la décision 84-174 DC "régions d'outre-mer"

du 25 juillet 1984. Le Conseil, semblant dans un premier temps se ranger à l'argumentation des requérants, rappelle sur la base d'une lecture combinée des articles 72 et 73 de la Constitution que le "statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve de mesures d'adaptation (...) (qui) ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une organisation particulière (...) réservée aux seuls territoires d'outre-mer"<sup>10</sup>. Ce rappel de dispositions relatives aux départements à propos d'une loi s'intéressant aux régions d'outre-mer, par son décalage, peut sembler indiquer que l'identité imposée aux DOM s'applique aux régions d'outre-mer. Une telle conclusion est cependant hâtive dans la mesure où le Conseil ajoute dans le même considérant que "les articles 72 et 73 de la Constitution n'excluent pas la possibilité pour les collectivités territoriales créées par la loi de faire l'objet de mesures d'adaptation". La Haute instance rappelle donc que le législateur agit ici sur le fondement de la compétence qu'il reçoit de la deuxième phrase de l'article 72 al.1. Mais au lieu d'en déduire, comme il l'avait fait en 1982 pour la Corse que le législateur y trouve une certaine liberté<sup>11</sup>, il renvoie au contraire à la théorie de l'assimilation en utilisant pour les régions, les mots de "mesures d'adaptation" réservés par la Constitution dans son article 73 aux départements d'outre-mer. Au total, le balancier semble pencher vers une extension du principe d'assimilation aux régions d'outre-mer. Mais rien n'est certain car cette solution aurait trois inconvénients majeurs. Elle compliquerait d'abord au-delà de ce qu'impose la lettre de la Constitution et en contradiction avec la jurisprudence de 1982, la situation des collectivités territoriales créées par la loi pour lesquelles le législateur n'aurait pas la même liberté selon qu'elles seraient créées ou non sur l'espace d'un département d'outre-mer. Elle s'appuierait ensuite sur un principe d'homogénéité qui, avec la création de la collectivité territoriale de Corse, n'a jamais trouvé à s'appliquer aux régions. Il y aurait donc quelque paradoxe à obliger les régions d'outre-mer à calquer un modèle qui n'existe pas ou, à tout le moins, qui a laissé échapper de son moule le territoire de la Corse dont on ne voit guère en quoi il serait plus spécifique que les régions d'outre-mer. Enfin une telle interprétation du principe d'assimilation reviendrait à considérer que le droit commun des régions s'applique au territoire continental et à celui des DOM tandis que la Corse en serait exclue. La volonté de gommer tout critère géographique atteindrait là son paroxysme et contribuerait à renforcer le sentiment d'une exception corse, ce que les tenants d'une politique d'assimilation "régionale" souhaitent par ailleurs éviter.

C'est à la même distance entre l'objectif recherché et le résultat obtenu que le refus de toute prise en compte de critères géographiques aboutit pour ce qui concerne la création par la loi de collectivités territoriales *sui generis* d'outre-mer. Cette création résulte de la volonté du législateur de donner aux

10. Considérant n° 5, *RJC*, 189.

11. La liberté de créer une collectivité "outre-mer" (cons. 4) et de créer une catégorie de collectivités ne comprenant qu'une unité (cons.5), déc. 82-138 DC du 25 février 1982, "Statut particulier de la Corse", *RJC*, 119.

territoires concernés un statut reflétant au mieux leurs particularités. Elle a été mise en œuvre pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte. Il reste qu'elle met en porte-à-faux ces collectivités territoriales sur plusieurs principes qui régissent le droit constitutionnel des territoires d'outre-mer visés eux par l'article 74 de la Constitution. En premier lieu, leur statut est défini par une loi ordinaire tandis que, depuis la révision constitutionnelle du 25 juin 1992, celui des TOM est déterminé par une loi organique. La stabilité de ce statut pourrait donc être plus facilement remise en cause par le législateur. Mais surtout, ce statut des collectivités territoriales d'outre-mer peut être adopté sans que l'assemblée du territoire concernée ne soit consultée. Il est élaboré en effet sur le fondement de l'article 72 al.1 et non de l'article 74 qui, seul, rend cette consultation obligatoire. Le législateur peut certes de lui-même aménager cette consultation, voire celle de la population considérée<sup>12</sup>, mais cette consultation ne constitue pas un droit dont pourrait se prévaloir l'assemblée concernée. En second lieu, le droit à être consulté non plus sur leurs institutions et leurs compétences mais sur les "autres modalités de leur organisation particulière", tel qu'il apparaît pour les territoires d'outre-mer dans l'article 74 al. 3 C, ne trouve pas à s'appliquer aux collectivités d'outre-mer. Il en résulte qu'une loi qui s'affranchirait de cette consultation préalable ne serait pas pour autant contraire à la Constitution. C'est ce qu'a clairement indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision 93-321 DC du 20 juillet 1993 "code de la nationalité". La loi modifiait, par un amendement déposé en première lecture devant l'Assemblée nationale et dont les assemblées locales concernées n'avaient pu débattre préalablement, la situation au regard du droit de la nationalité des enfants nés à Mayotte et à Wallis-et-Futuna (territoire d'outre-mer). Se fondant sur le statut différent de chacun de ces territoires, la Haute instance valide l'application de la disposition contestée à Mayotte au motif que "la consultation du conseil général de ce territoire n'était pas requise par la Constitution"<sup>13</sup> tandis qu'elle invalide son application à Wallis-et-Futuna<sup>14</sup>. En dernier lieu, le principe de spécialité législative au terme duquel, une loi ne s'applique à un territoire d'outre-mer que si elle le prévoit expressément sauf si elle constitue une loi dite "de souveraineté"<sup>15</sup>, donne lieu à des complications particulières lorsqu'il est transposé aux collectivités territoriales d'outre-mer. S'il trouve à leur être appliqué du fait de la coutume, son étendue pose difficulté dans la mesure où elle est définie par corrélation étroite avec le principe de consultation de l'assemblée territoriale<sup>16</sup> qui, précisément, ne s'applique pas à ces collectivités.

12. Comme il l'a décidé pour la transformation de Mayotte en "collectivité départementale", cf. la loi du 9 mai 2000 organisant une consultation de la population de Mayotte et la décision 2000-428 DC du 4 mai 2000 du Conseil constitutionnel, *J.-O.* du 10 mai, p. 6975.

13. Cons. 29, *RJC*, 532.

14. Cons. 30 à 32, *ibid.*

15. Sur cette notion, cf. les circulaires du 2 janvier 1993 (*J.-O.* du 7, p. 3) et du 6 avril 1994 (*J.-O.*, p. 5326).

16. Sur ce point, cf. Genevois (B.), *La jurisprudence du Conseil constitutionnel, Principes directeurs*, STH, 1988, n° 498 et s.

Aussi, la définition des catégories de collectivités territoriales largement indépendantes d'une classification géographique, aboutit à cette situation où le "territoire européen" semble avoir perdu toute spécificité juridique. Il n'est pas certain pourtant que cette spécificité posée en l'an VIII ait entièrement disparu.

## **II - LE TERRITOIRE EUROPÉEN DE LA RÉPUBLIQUE, UNE CATÉGORIE RÉSURGENTE ?**

Cette volonté exprimée par le droit d'ignorer le territoire européen de la République prend en effet corps dans un contexte particulièrement évolutif où les pressions exercées par les territoires eux-mêmes et leur population ne peuvent être ignorées. Or le droit ne peut efficacement résister à ces pressions ou les canaliser que dans la mesure où les catégories qu'il utilise semblent incontestables pour ne pas dire naturelles. Si la césure géographique posée en 1800 pouvait se prévaloir de ces caractéristiques, il n'en va pas de même des critères tantôt historiques (les DOM), tantôt purement juridiques (les collectivités créées par la loi) mis en œuvre par la Constitution de 1958. C'est peut-être pourquoi la particularité du territoire européen de la République ne peut jamais être totalement écartée, qu'il s'agisse d'interpréter le principe d'uniformité (A) ou celui de l'indivisibilité (B).

### ***A) Son influence sur l'interprétation du principe d'uniformité***

Clairement identifié par la loi du 28 pluviôse, ce principe a connu depuis 1958 de nombreux affaiblissements autorisés par la Constitution<sup>17</sup>. Pour autant, il convient de distinguer entre la situation des départements et des régions qui se trouvent être à son égard dans des situations fort différentes. Mais dans les deux cas, la notion de territoire européen n'est pas indifférente à sa compréhension.

Concernant les départements, dont l'existence est posée par la Constitution, le principe d'uniformité s'applique pleinement. Il est même étendu, on le sait, aux départements d'outre-mer de telle sorte que la notion de territoire européen semble disparaître complètement. Cette situation pourrait pourtant évoluer prochainement. Le législateur est en effet invité, avec l'assentiment du Président de la République<sup>18</sup>, à franchir un pas décisif par le vote du projet de loi d'orientation pour l'outre-mer<sup>19</sup> dont l'exposé des motifs ne peut être plus clair : "le gouvernement a (...) choisi de rompre avec une

17. Cf. *supra* les décisions relatives au statut de la Corse.

18. Cf. *Le Monde* du 14 mars 2000.

19. Projet de loi déposé le 5 avril 2000 sur le Bureau de l'Assemblée nationale et actuellement en navette devant le Parlement.



vision traditionnelle consistant à percevoir et à traiter de manière uniforme les départements d'outre-mer<sup>20</sup>. Le projet prévoit donc de permettre, dans les régions d'outre-mer composées d'un seul département, la réunion d'un Congrès. Celui-ci pourrait délibérer sur "toute proposition d'évolution institutionnelle ou, prenant en compte les spécificités du département et de la région, de toute proposition visant à un accroissement des compétences des collectivités locales concernées ou à une modification de la répartition des compétences entre elles"<sup>21</sup>. Ce projet, qui nécessite une lecture assouplie des dispositions constitutionnelles, aboutirait à remettre en œuvre pour les départements la conception de l'an VIII : un territoire ultramarin institutionnellement adapté à la situation de chaque territoire et un territoire européen uniforme.

On pourrait certes considérer que cette reconnaissance seulement implicite d'un territoire européen découle de la seule volonté de prendre en compte la spécificité de l'outre-mer. Il n'y aurait donc qu'une reconnaissance incidente. Pourtant, le débat relatif à la diversité des régions montre qu'il n'en est rien. En dehors de la question encore très imprécise de la dévolution d'un pouvoir législatif d'adaptation à l'assemblée territoriale de Corse et des difficultés juridiques qu'elle soulève, un des éléments du débat relatif à la Corse est celui de l'uniformité institutionnelle des collectivités régionales du territoire européen. Les uns craignent que cet accroissement de la spécificité corse aboutisse à la revendication par les autres régions de la reconnaissance de leurs propres spécificités. Les autres revendiquent au contraire ce droit à la diversité. Si le débat s'annonce tellement passionné, c'est qu'il concerne le territoire européen de la République et qu'il touche ainsi au cœur de la République.

Le territoire européen de la République réapparaît dès lors comme le sanctuaire de la République au sein duquel plus encore que la question de l'uniformité, celle de l'indivisibilité est prépondérante.

### *B) Son influence sur l'interprétation du principe d'indivisibilité*

Au-delà des règles applicables aux institutions et compétences des différentes collectivités territoriales, celles-ci sont toutes liées à la République par le principe d'indivisibilité du territoire. Par sa teneur même, ce principe est incontournable. Il est naturellement affiché haut et fort par tous les régimes politiques à l'intention de toutes les parties du territoire même si, par ailleurs, le même prix n'est pas attaché à l'indivisibilité de tous les territoires<sup>22</sup>. Mais plus que tout autre principe juridique, il est largement dépendant des conditions politiques qui peuvent en altérer la portée. La Constitution de 1958

20. Document Assemblée Nationale, n° 2232.

21. Projet d'article L. 5915-1 CGCT.

22. La Constitution de l'an VIII en offre elle-même un bon exemple. Son article 1 affirme que "la République française est une et indivisible" alors même que Bonaparte n'attachait qu'une importance relative aux colonies. Sur ce point, cf. la note n° 1.

n'échappe pas à la règle. C'est en effet sur ce point de l'indivisibilité du territoire que la logique "géographique" de la loi du 28 pluviôse n'a jamais complètement disparu sans être jamais explicitée.

Lors de l'adoption de la Constitution de 1958, les territoires d'outre-mer de la Quatrième République ont eu à faire un choix : celui de devenir immédiatement indépendant s'ils refusaient la Constitution, celui d'intégrer les nouvelles institutions dans le cas contraire. Mais dans ce dernier cas, ils devaient encore choisir soit, par le silence de leur assemblée délibérante, de rester territoire d'outre-mer, soit par une délibération expresse en ce sens prise dans les quatre mois de la promulgation de la Constitution, devenir département d'outre-mer ou Etat membre de la Communauté. Pour ces territoires, la Constitution ouvrait donc une fenêtre de quatre mois au cours de laquelle ils avaient la possibilité de quitter la République. Cette fenêtre refermée, la reconnaissance d'un tel droit allait dépendre de leur nouveau statut. Les initiatives des Etats membres de la Communauté ont été ainsi été soumises aux conditions prévues par l'article 86 de la Constitution<sup>23</sup>. Les territoires d'outre-mer se trouvaient au contraire, comme les autres collectivités territoriales de la République soumises au droit commun de la Constitution. Ainsi, au sein de la République composée des collectivités territoriales mentionnées à l'article 72, le principe d'indivisibilité avait vocation à s'appliquer pleinement<sup>24</sup>. C'est pourtant pour mettre en échec cette lecture constitutionnelle, rendue impossible à maintenir du fait des événements en Côte française des Somalis d'abord puis dans l'île de Mayotte<sup>25</sup>, que fut élaborée la "doctrine Capitant". Fondée sur l'article 53 de la Constitution, celle-ci autorise les TOM à quitter la République sous la double condition d'un accord du législateur national et du consentement de la population concernée. Cette doctrine peut apparaître comme le complément naturel de la départementalisation dans la mesure où elle particularise les TOM tout en maintenant les DOM dans le respect strict du principe d'indivisibilité. Ce faisant, elle introduit à l'intérieur du territoire de la République une distinction qui, bien qu'elle y soit elle-même indifférente à l'origine, allait remettre en avant le critère géographique.

23. L'indépendance devait être demandée par l'assemblée législative de l'Etat intéressé, être confirmée par un référendum local. Les modalités de l'indépendance étaient ensuite déterminées par un accord approuvé par "le Parlement de la République et l'assemblée législative intéressée"

24. Ce que M. Debré, Premier ministre, exprimait de la manière suivante le 14 août 1959 en réponse à une question écrite : "Indiquons une fois de plus que les articles 72 et 73 de la Constitution précisent les modalités de création éventuelle de nouvelles collectivités territoriales et d'adaptation soit du régime législatif soit de l'organisation administrative mais que les règles de souveraineté fixées par la Constitution ne peuvent être modifiées que par voie de révision constitutionnelle" [cité par Maestre (J.-C.), "L'indivisibilité de la République et l'exercice du droit d'autodétermination", *RDP* 1976, 437.]

25. Pour une vue d'ensemble des évolutions connues par les différents territoires d'outre-mer durant les vingt premières années de la Cinquième République, cf. Maestre (J.-C.), art. cité.

En effet, pour consacrer la "doctrine Capitant", le Conseil constitutionnel se contente dans sa décision 75-59 DC "autodétermination des Comores" de constater sans avancer aucune justification à son raisonnement que l'article 53 doit être interprété comme étant applicable "aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un Etat indépendant ou y appartenir"<sup>26</sup>. Et pour appliquer pleinement son interprétation de l'article 53 aux circonstances de l'espèce, il indique que le terme de territoire n'a pas dans cet article "la même signification juridique que dans l'expression territoire d'Outre-mer"<sup>27</sup>. Il est acquis du même coup que le droit de sécession n'est pas réservé à ces derniers *stricto sensu*. La question va rebondir en 1991 à propos de la reconnaissance par la loi du "peuple corse, composante du peuple français". Pour conclure à la non-conformité de cette disposition, le Conseil constitutionnel relève notamment que "la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination"<sup>28</sup>. Cette affirmation qui est fondée sur le préambule de la Constitution et son article 1 initial<sup>29</sup> ne manque pas d'étonner à plusieurs titres. D'abord, elle distingue à l'intérieur de la République entre plusieurs peuples, le peuple français et les peuples d'outre-mer alors même que pour le constituant, ces peuples d'outre-mer étaient ceux des Etats membres de la Communauté. Ces peuples venaient donc s'agréger au peuple français composant la République pour créer la Communauté. Ils étaient ainsi en dehors de la République alors que le Conseil les y inclut. Ensuite, le Conseil évoque la libre détermination qu'il semble réserver aux peuples d'outre-mer. En réalité, la Constitution évoque le principe de libre détermination qu'elle applique spécifiquement aux peuples d'outre-mer mais la généralité du principe demeure et doit trouver à s'appliquer à tous les peuples. C'est précisément pourquoi le Conseil s'oppose à la reconnaissance du peuple corse qui pourrait dès lors revendiquer un acte de libre détermination. Il reste finalement à se demander si le Conseil pourrait opposer la même argumentation à la reconnaissance d'un peuple vivant sur un département d'outre-mer. Celle-ci serait en effet particulièrement fragile. Dès lors que le référendum d'autodétermination prévu à l'article 53 n'est pas réservé aux seuls territoires d'outre-mer et que le lien entre l'existence d'un peuple et celle d'un Etat a été distendu au point que les territoires d'outre-mer, collectivités territoriales de la République, peuvent être le support d'un peuple, rien ne semble pouvoir interdire à un DOM de se voir reconnaître les mêmes caractéristiques. Dans cette hypothèse, s'il existe une limite à la reconnaissance d'un peuple, elle ne pourrait être que d'ordre géographique et le territoire sur lequel vit le peuple français ne pourrait être que le territoire européen de la République.

26. Cons. 2, *RJC*, 34.

27. Circonstances aux termes desquelles seules trois des îles composant les Comores ont choisi de quitter la République tandis que la population de Mayotte choisissait d'y rester. Cons. 3, *Ibid.*

28. Décision 91-290 DC du 9 mai 1991 "Statut de la Corse", cons.12, *RJC*, 440.

29. Abrogé par la loi constitutionnelle du 4 août 1995, il était ainsi rédigé : "Al. 1 La République et les peuples des territoires d'outre-mer qui, par un acte de libre détermination, adoptent la présente Constitution, instituent une Communauté. Al. 2 La Communauté est fondée sur l'égalité et la solidarité des peuples qui la composent".

Ainsi, alors que le droit s'est largement émancipé de la notion de territoire européen de la République introduite en l'an VIII, cette dernière semble soutenir tant le débat relatif à l'outre-mer que celui portant sur le statut de la Corse. Cette notion oppose finalement ceux qui défendent une conception de l'uniformité et de l'indivisibilité que les rédacteurs de l'an VIII n'auraient sans doute pas renié à ceux qui proposent une lecture plus nuancée de ces principes.

Il reste que si la notion de territoire européen devait finalement se voir consacrée même implicitement, il faudrait que le législateur prenne de grandes précautions pour que le critère géographique ne puisse en aucun cas être assimilé à un critère d'ordre ethnique. Dans le cas contraire, le territoire ainsi défini serait certes européen mais, à coup sûr, il ne serait plus celui de la République.