

Articles

**DROIT CONSTITUTIONNEL
DROIT INTERNATIONAL PUBLIC
SCIENCES POLITIQUES**

Radioscopie critique de la loi de départementalisation du 19 mars 1946

**(Contrairement à la thèse soutenue par les indépendantistes,
la décolonisation de La Réunion a bien été réalisée au plan juridique.
Mais contrairement à la thèse des intégrationnistes,
cette décolonisation n'a pas eu lieu à la date du 19 mars 1946)**

André ORAISON

Professeur des Universités

Juriste et Politologue

Enseignant-chercheur en droit public à l'Université de La Réunion de 1967 à 2008

Résumé :

La loi du 19 mars 1946 est bien une loi de départementalisation, dès lors qu'elle a érigé au rang de « département français » chacune des « quatre vieilles » : nommément les colonies de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion. Mais elle n'est pas pour autant une véritable loi d'émancipation ou de décolonisation dans la mesure où elle exclut le principe cardinal d'identité législative ou normative qui est la conséquence obligée de la départementalisation et implique ipso facto une égalité de traitement, au plan juridique, entre Ultramarins et Métropolitains. Dans son article 3, cette loi a en effet maintenu le principe diamétralement opposé de la spécialité législative, un principe qui est l'héritage d'une très longue période coloniale fondamentalement discriminatoire, remontant à l'Ancien Régime. Malgré la portée historique et symbolique que l'on se plaît trop souvent à lui reconnaître, la loi du 19 mars 1946 n'est donc pas un acte juridique libérateur et, encore moins, un acte politique romantique et révolutionnaire qui mériterait d'être célébré. En vérité, c'est l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui a réalisé la décolonisation, au plan juridique, des

« quatre vieilles » et notamment celle de La Réunion en consacrant le principe d'identité législative. Contrairement par ailleurs à l'opinion des mouvements nationalistes et indépendantistes des « quatre vieilles », cette décolonisation est parfaitement valide au regard du droit international. Il en est ainsi, même si elle n'a pas été précédée par un référendum d'autodétermination qui n'était pas une procédure obligatoire en 1946, et même si elle n'a pas abouti à une accession à l'indépendance qui n'est pas, de toute façon, l'unique forme d'émancipation des territoires non autonomes ou assimilés en vertu des règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation forgées par l'Assemblée générale des Nations Unies, au lendemain immédiat de la Seconde Guerre mondiale. Il convient enfin de préciser que le principe général d'assimilation qui s'applique dans les départements de la France métropolitaine n'a pu juridiquement être mis en œuvre dans les quatre départements ultramarins qu'à partir du 24 décembre 1946, conformément à l'article 98 de la norme suprême du 27 octobre 1946 qui fait coïncider son entrée en vigueur officielle avec la date de la première séance du Conseil de la République. C'est bien avec l'application effective de la Constitution de la IV^e République que prend fin le processus de transformation longtemps souhaité des « quatre vieilles » en authentiques « départements français ». C'est au jour historique du 24 décembre 1946 et non à celui du 21 mars 1946 – le jour qui suit la publication de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 au Journal Officiel de la République Française – que l'on doit considérer comme achevée la décolonisation des « quatre vieilles », au moins au plan juridique ou formel. C'est ce jour qui mériterait éventuellement d'être célébré à La Réunion comme nouvelle date fondatrice de son histoire après celle du 20 décembre 1848, marquée par l'abolition définitive de l'esclavage.

Mots-clés :

Décolonisation – Assimilation – Intégration – Association – Autonomie – Indépendantisme – Département d'outre-mer (DOM) – Territoire d'outre-mer (TOM) – Collectivité d'outre-mer (COM) – Commission de l'Océan Indien (COI) – Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – *Lorganizasion popilèr po libèr nout péi* (LPLP).

Abstract:

The law of 19 March 1946 undoubtedly is a law of « departmentalization », for it erected the « Four Old » colonies – namely the colonies of Guadeloupe, French Guyana, Martinique and La Réunion – to the rank of « French departments ». However, it is not a fully-fledged law of decolonization because it puts aside the cardinal principle of legislative or normative identity, generally implied by « departmentalization ». As a matter of law, it should have resulted in an ipso facto equality of treatment, on the legal plan, between mainland France and its overseas territories. In its article 3, this law maintained the diametrically opposed rule of legislative specialty, a fundamentally discriminatory colonial principle inherited from the Old Regime. Despite the historic and symbolic reach it is too often given, the law of 19 March 1946 is not a freeing legal act and, even less, a romantic and revolutionary political act worth celebrating. Truth be told, the decolonization of the « Four Old » colonies was given life by article 73 of the Constitution of 27 October 1946, which consecrated the fundamental principle of legislative identity. Contrary to the opinion of the independentist and nationalist movements of the « Four Old » colonies, this decolonization is perfectly valid as far as international law is concerned. It is valid despite the fact that it was not preceded by a self-determination referendum or that it did not result in independence, for this is not, in any case, the only form of emancipation of

non-self-governing territories according to the customary rules of international law of the decolonization. It should also be stressed that the general principle of assimilation only came into force in the four overseas departments on 24 December 1946, in accordance with article 98 of the Constitution of 27 October 1946, which synchronized its enforcement with the first session of the Council of the Republic. In fact, it is through the effective implementation of the Constitution of the IVth Republic that the long wished-for transformation process of the « Four Old » colonies into genuine French departments ended. It is on the historical day of 24 December 1946 and not that of 21 March 1946 – the day that follows the publication of the 19 March 1946 « departmentalization » law in the Official Journal of the French Republic – that the end of the decolonization of the « Four Old » colonies ought to be celebrated, at least on a legal or formal plan. It is that day that would deserve celebration in La Réunion as a new foundational date in its history, right next to that of 20 December 1848, marked by the final abolition of slavery.

Keywords:

Decolonization – Assimilation – Integration – Association – Autonomy – Independence movement – French Overseas Department – French Overseas Territory – French Overseas Collectivity – Indian Ocean Commission – Self-Determination – *Lorganizasion popilèr po libèr nouit péi* (LPLP).

Introduction

Au cours de sa jeune et dramatique histoire qui commence sous l'Ancien Régime avec sa prise de possession officielle au nom du roi de France en 1642 et, plus encore, avec sa colonisation effective par le peuplement permanent de son territoire en 1663, on entend souvent dire que La Réunion – une île à l'origine inhabitée et *res nullius* ou territoire sans maître, ancrée dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien entre Madagascar et Maurice – aurait déjà connu deux bouleversements. La Réunion aurait connu l'étape de la liberté avec l'abolition définitive de l'esclavage le 20 décembre 1848 et, près d'un siècle plus tard, celle non moins fondamentale de l'égalité avec l'abolition également irrévocable du régime colonial le 19 mars 1946. Pour dire vrai, si la date du 20 décembre 1848 ne soulève aucun problème pour les historiens et les juristes, il en va tout autrement pour celle du 19 mars 1946.

À ce sujet, deux questions, au demeurant complémentaires, méritent d'être posées. Voici la première qui est aussi la principale. Le fait pour la première Assemblée nationale constituante d'ériger La Réunion au rang de « département français » par la loi du 19 mars 1946 est-il suffisant pour dire que cette île de l'archipel des Mascareignes n'est plus soumise au statut colonial, à cette date précise ? En cas de réponse positive, voici la question subsidiaire. Devons-nous pour autant – comme on l'a déjà fait pour la première date inattaquable du 20 décembre 1848 – célébrer cette deuxième date considérée comme fondatrice de la départementalisation et synonyme, dans beaucoup d'esprits, de décolonisation de La Réunion au plan juridique ou formel ? Devons-nous, par suite, l'ériger au rang de « *jour férié et chômé* » comme l'a notamment proposé le sénateur communiste Paul Vergès, le 12 février 2016¹ ?

Telle est la problématique qui sera abordée dans une étude résolument pluridisciplinaire, dès lors qu'elle fait appel à l'histoire, à la science politique, à la sociologie, au droit constitutionnel et au droit administratif de la République française, sans oublier les règles d'essence coutumière du droit international public de la décolonisation forgées dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies depuis sa création, le 26 juin 1945, et mises en application de manière systématique par l'ensemble des tribunaux arbitraux internationaux et, *a fortiori*, par la Cour internationale de Justice de La Haye.

Les questions ci-dessus formulées sont pour le moins délicates. Si la première date – celle du 20 décembre 1848 – fait l'unanimité et ne soulève aucune objection, la deuxième – celle du 19 mars 1946 – interpelle certains juristes

¹ Voir la proposition de loi déposée par le sénateur communiste réunionnais Paul Vergès et enregistrée à la présidence du Sénat le 12 février 2016 in <http://www.senat.fr/leg/pp115-400.html> – document consulté le jeudi 17 février 2022.

constitutionnalistes et internationalistes ainsi que les politologues et sociologues. Il en est ainsi, en raison autant des ambiguïtés et incomplétudes de la loi du 19 mars 1946 que de sa finalité. Dans la mesure où La Réunion – la terre la plus occidentale des Mascareignes – change de statut, dès l’entrée en vigueur de ce texte législatif, sans remettre en cause ses liens multiséculaires avec la France, peut-on vraiment parler d’émancipation de cette île indianocéanique ? Peut-il y avoir une véritable décolonisation si La Réunion se maintient *ad vitam æternam* au sein de l’État français ? Au demeurant, des questions identiques sont posées, dans les mêmes termes, pour trois territoires français du Nouveau Monde, également assujettis à la loi de départementalisation du 19 mars 1946. L’un est isolé en Amérique du Sud avec l’immense Guyane continentale et les deux autres sont situés dans la mer des Caraïbes avec les petites îles voisines de la Guadeloupe et de la Martinique.

Au premier abord, cette problématique peut paraître inconvenante, voire blasphématoire, pour bon nombre de Réunionnais pour qui la question de l’émancipation de l’ancienne « île Bourbon » ne se pose plus depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cependant, quitte à froisser ou à scandaliser, on doit l’aborder, dès lors qu’il n’y a pas eu de consultation référendaire d’autodétermination de la population directement intéressée avant l’adoption d’une loi qui est néanmoins considérée, dans la conscience collective réunionnaise, comme une loi de décolonisation. Plus encore, la loi du 19 mars 1946 – un texte législatif idolâtré par la classe politique locale, toutes obédiences confondues, et par les médias – ne se prononce ni pour une accession de La Réunion à l’autonomie ni, *a fortiori*, pour son accession à l’indépendance, mais en faveur d’une solution diamétralement opposée : une intégration par ailleurs fragmentaire dans la République française, par le biais singulier de la départementalisation.

L’interrogation essentielle qui justifie la présente étude peut être formulée d’une manière encore plus directe. Est-il juridiquement possible de concevoir une authentique décolonisation de La Réunion si cette île demeure incorporée, de manière pérenne, dans l’ancienne puissance coloniale ?

Quelque peu iconoclaste, cette question clef n’est pas théorique. Elle est en effet posée par les mouvements séparatistes de La Réunion et notamment par celui qui est aujourd’hui le plus actif : le Front populaire de libération nationale, plus connu sous le sigle LPLP (en créole *Lorganizacion popilèr po libèr nout péi*). Anticolonialiste, indépendantiste, progressiste et, plus encore, radical dans ses moyens d’expression, ce parti politique marginal, créé le 14 juin 2008 et sans préoccupation électoraliste immédiate, affirme que La Réunion est une terre occupée par une puissance étrangère, une terre où les habitants sont toujours

« *victimes du système colonial* »². Le LPLP adopte en fait des positions tranchées qui, certes, rencontrent très peu d'échos favorables dans l'opinion publique réunionnaise contemporaine mais qui ont néanmoins le mérite de porter un nouveau regard sur les notions classiques d'assimilation ou d'intégration, d'autonomie et de décentralisation dans le cadre de la République française et, plus encore, d'émancipation ou de décolonisation.

Avec pour slogan « *Par nous-mêmes, pour nous-mêmes* », ce mouvement sécessionniste qui a pour ambition de décoloniser La Réunion justifie son action en partant du postulat selon lequel il n'y a pas vraiment de différence de nature entre l'assimilation ou départementalisation soutenue en 1945 par Raymond Vergès, député du Parti communiste français (PCF), et l'autonomie démocratique et populaire dans le cadre de la République française prônée par Paul Vergès, son fils, lors de la création du Parti communiste réunionnais (PCR) en 1959³, mais tout au plus une différence de degré ou de nuance. Comme d'autres courants nationalistes dont il se déclare être l'héritier naturel, notamment le Mouvement pour l'indépendance de La Réunion (MIR) fondé le 19 septembre 1981 par Jean-Baptiste Ponama et Serge Sinamalé qui, à l'époque, sont de fortes personnalités et, de surcroît, des dissidents du PCR, le LPLP considère que ces deux voies parallèles – proposées par des « *pseudo-communistes* » – sont des « *voies sans issue* » et, plus encore, des voies répréhensibles, dès lors qu'elles contribuent à la dépersonnalisation du peuple réunionnais et à sa culpabilisation par une politique assimilationniste à outrance. Par suite, d'après eux, ces voies ne peuvent que trahir « *les intérêts de la classe ouvrière* » tout en faisant « *le jeu de l'impérialisme français* » : un impérialisme arrogant qui impose toujours sa loi d'airain dans la région du sud-ouest de l'océan Indien. Pour le LPLP, aujourd'hui animé par Bernard Grondin, une certitude s'impose : La Réunion demeure un îlot du colonialisme où la libération reste à faire et son émancipation ne deviendra une réalité tangible que lorsque la population de cette île – une terre isolée et distante de quelque 10 000 kilomètres de Paris – se sera affranchie, de manière définitive, de la tutelle aliénante de la France en accédant au rang d'État réunionnais pleinement indépendant⁴.

² B. GRONDIN, « Proclamation de l'État réunionnais », *Fanal, Journal Indépendant de Réunion*, 17 décembre 2017, p. 2.

³ A. ORAISON, « Quelques réflexions critiques sur le Parti communiste réunionnais », *APOI*, 1978, volume V, p. 107-134 et notamment p. 116.

⁴ Au cours d'une habile et substantielle *interview* de deux pages, réalisée par le journaliste David Chassagne, l'objectif de l'indépendance de l'île de La Réunion a été clairement évoqué par Bernard Grondin, élu chef du Gouvernement de « l'État réunionnais » le 5 novembre 2017 par une poignée de militants nationalistes du LPLP. Voir à ce sujet D. CHASSAGNE, « Dossier. Un jour, La Réunion sera indépendante », *Le JIR (Dimanche)*, dimanche 26 novembre 2017, p. 10-11.

Dans *Fanal*, le journal des indépendantistes, publié en créole et en français, les responsables du LPLP insistent sur le fait que les aspirations légitimes des habitants de La Réunion n'ont nullement été prises en compte, dès lors qu'ils n'ont « *jamais été consultés sur leur avenir* », tandis que le vote des parlementaires français intervenu en mars 1946 – et notamment celui des députés ultramarins, qualifiés au passage de « *représentants dévoyés* » – n'aurait été qu'une « *mascarade électorale* » réalisée « *au mépris des lois internationales et du droit des peuples à l'autodétermination* » qui sont reconnus par les Nations Unies, dès l'entrée en vigueur de la Charte de San Francisco. Pour le LPLP qui se veut logique avec lui-même, les Réunionnais demeurent donc, aujourd'hui comme hier, « *sous le joug colonial français* ». Pour ce parti politique qui se déclare défenseur intransigeant de l'identité réunionnaise, l'île de La Réunion – un prolongement naturel de l'Afrique de l'Est dans l'océan Indien – n'a rien à voir avec la France hexagonale de la vieille Europe occidentale au triple plan ethnique, historique et culturel et c'est ni plus ni moins bafouer, insulter et outrager les Réunionnais, toujours colonisés, humiliés et opprimés, que d'oser appeler « *à une commémoration solennelle du 19 mars 1946* »⁵.

Certes, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans les territoires non autonomes ou assimilés a connu l'un des développements les plus significatifs en tant que chapitre éminent du droit international de la décolonisation établi au sein des Nations Unies, tout au long de la seconde moitié du XXe siècle. C'est une réalité que personne ne saurait contester. Cependant, alors que vient de prendre fin la troisième *Décennie internationale de l'élimination du colonialisme*, proclamée par l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale pour la période 2011-2020 dans la résolution 65/119, adoptée le 10 décembre 2010 à la quasi-unanimité des États participants (par 153 voix contre 3 et 21 abstentions), force est de constater en 2022 que des « confettis » ou « résidus d'Empires coloniaux » – pour la plupart britanniques et français – existent encore, çà et là, dans plusieurs parties du monde.

Ainsi, dans le secteur sud-ouest de l'océan Indien, un secteur excentré également connu sous le toponyme d'Indianocéanie, l'histoire douloureuse du colonialisme et, d'une manière plus générale encore, l'histoire de toute forme de domination ou d'hégémonie de la part d'une grande puissance européenne ne se conjugue pas encore entièrement au passé, dès lors que subsistent plusieurs vestiges de l'ancien Empire colonial français. Dans cette région essentiellement maritime et encore peu peuplée, certains États riverains insulaires considèrent que leur décolonisation demeure à ce jour « imparfaite » ou « inachevée ». Ancrés dans le voisinage de La Réunion, ces États – tous eux-mêmes issus d'une décolonisation réalisée dans les années 1960 et 1970 – contestent ouvertement la

⁵ TH. LAURET, « Le LPLP critique le PCR », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, mardi 20 mars 2012, p. 8.

souveraineté de la France sur plusieurs territoires dispersés dans l'espace indianocéanique : que ces territoires soient habités ou désertiques, grands ou petits, riches ou pauvres en ressources naturelles.

Concrètement, la question se pose pour l'État mauricien qui revendique, depuis le 2 avril 1976, le minuscule récif corallien de Tromelin (à peine 1 km² de terre émergée) et son immense zone économique exclusive (ZEE) de quelque 280 000 km², riche en ressources halieutiques et nodules polymétalliques⁶. Le problème se pose aussi pour l'Union des Comores qui, depuis son accession à l'indépendance proclamée unilatéralement le 6 juillet 1975, invoque chaque année, en droit, le caractère comorien de Mayotte, une terre également connue au plan familial sous le nom d'« île hippocampe » et aujourd'hui surpeuplée en raison de flux migratoires incessants, devenus pratiquement incontrôlables⁷. De manière plus ou moins régulière, le problème est enfin évoqué par les responsables de la république de Madagascar qui – au lendemain du 18 mai 1972, date de la prise du pouvoir par le général de division Gabriel Ramanantsoa (à la suite d'une insurrection populaire) – souhaitent récupérer les îles Éparses : nommément l'archipel lilliputien des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India. Considérés comme paradisiaques en raison de leur faune et de leur flore spécifiques, désormais protégées, ces quatre petits territoires érigés en réserves naturelles sont disséminés dans le canal de Mozambique, la légendaire « Route des Indes » désormais reconvertie, depuis 1967, en « Autoroute des hydrocarbures et des matières premières stratégiques »⁸. C'est dire, en quelques mots, toute leur importance pour la France aux plans environnemental, militaire et politique.

⁶ A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle franco-mauricienne sur le récif de Tromelin (La succession d'États sur l'ancienne Isle de Sable) », *RJOI*, 2012, n° 14, p. 5-118 ; A. ORAISON, « Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants », *RJOI*, 2015, n° 20, p. 129-168.

⁷ A. ORAISON, « Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du « cas mahorais » (Les problèmes juridiques et politiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007) », *RJOI*, 2009, n° 9, p. 121-192 ; A. ORAISON, « Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte (La « nouvelle approche » du Président comorien Ikililou Dhoinine : le dialogue direct entre Comoriens et Mahorais. Une étape sur la voie d'une confédération bilatérale comoro-mahoraise ?) », *RJOI*, 2013, n° 16, p. 153-176.

⁸ A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (La succession d'États sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India) », *RJOI*, 2010, n° 11, p. 147-233 ; A. ORAISON, « Radioscopie critique du décret français du 1^{er} avril 1960 (À propos du différend franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India) », *La Revue Juridique de Madagascar Conseil International (Revue MCI)*, 2015/2016, n° 72-73 (Dossier Spécial Îles Éparses), p. 47-57.

Pour être exhaustif, il convient de mettre l'accent sur une autre réalité irréfutable. Régie par les lois de la France depuis près de quatre siècles, La Réunion n'est revendiquée par aucun État riverain de l'océan Indien⁹. Cette île est-elle pour autant une terre qui doit être décolonisée, comme le clament avec détermination les indépendantistes et nationalistes réunionnais ? Introduite par la loi du 19 mars 1946, la départementalisation de l'ancienne « île Bourbon » est-elle réellement synonyme d'aliénation de ses habitants, des habitants comparés par les responsables du LPLP « à des esclaves qui veulent ni plus ni moins garder leurs chaînes sous prétexte qu'ils les ont toujours portées et qu'ils s'y sont habitués ». Ce territoire de l'Indianocéanie n'aurait-il donc pas été émancipé conformément aux règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation conçues dans le cadre universel des Nations Unies ? En ce début du XXI^e siècle, peut-on véritablement dire que La Réunion demeure un îlot du colonialisme où la libération reste à faire ? Dans l'hypothèse d'une réponse positive, faut-il alors opter pour une sanction appropriée contre la France, comme le suggèrent les sécessionnistes du LPLP, en inscrivant *illico presto* La Réunion sur la liste des pays à décoloniser en priorité, une liste officielle établie par l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale et périodiquement mise à jour ?

C'est bien à l'ensemble de ces légitimes interrogations, à la fois très importantes et complémentaires, que nous devons répondre, point par point, dans la présente radioscopie critique. Pour y parvenir dans la plénitude et la transparence, il importe en conséquence d'envisager la délicate et sulfureuse question de l'émancipation ou décolonisation de l'île de La Réunion sous les feux croisés du droit constitutionnel français (I) et du droit international public (II).

⁹ Situées pour partie dans le bassin méridional de l'océan Indien et pour une autre sur le continent Antarctique (avec la terre Adélie), les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ont au moins un point commun très important avec la région monodépartementale de La Réunion : elles ne sont en effet revendiquées par aucun État. Néanmoins, il existe une différence fondamentale entre ces deux territoires français de l'hémisphère Sud, au plan démographique. Alors que La Réunion, sans conteste modeste par la taille, est déjà surpeuplée, les TAAF, gigantesques au plan territorial, sont totalement dépourvues de populations autochtones ou permanentes et ne peuvent, par voie de conséquence, faire l'objet d'un quelconque processus de décolonisation. Voir notamment A. ORAISON, « Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution (La création d'une nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de la République en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) », *RFDA*, 2007, n° 4, p. 681-695.

I. La problématique de la décolonisation de l'île de La Réunion envisagée à l'aune du droit constitutionnel français

Pour la plupart des observateurs – historiens, juristes, politologues et sociologues – qui ont abordé la question de la décolonisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion sous l'angle du droit interne français, c'est une évidence. Le statut de ces territoires aurait été scellé peu après la Libération à la suite d'une revendication émise depuis plusieurs décennies, voire depuis 1790, par les représentants des populations des quatre colonies françaises parmi les plus anciennes, le plus souvent désignées en commun sous un nom aucunement péjoratif mais plutôt affectueux : celui des « quatre vieilles »¹⁰. Ce constat est un fait avéré à La Réunion où les élus ont, pour la plupart, plaidé avec lyrisme pour la reconnaissance de liens de plus en plus étroits avec le modèle départemental métropolitain et, plus encore, pour une assimilation juridique intégrale de leur île à la Nation française pour une multitude de raisons qui sont autant rationnelles que sentimentales.

Ainsi, contrairement à l'abolition définitive de l'esclavage qui a été imposée en 1848 par les dirigeants de la France hexagonale dans toutes les colonies et notamment dans les « quatre vieilles », le statut de « département français » qui est reconnu en 1946 à chacune de ces dépendances périphériques ne résulte nullement d'une volonté unilatérale du Pouvoir central ou d'une fantaisie ou tocade d'élites parisiennes, jugées clairvoyantes et émancipatrices. La décolonisation des « quatre vieilles » a été le fruit d'initiatives convergentes, inébranlables et réitérées des populations d'outre-mer directement concernées et cela, bien avant d'être reprises et consacrées, grâce à l'action de leurs représentants démocratiquement élus à la première, puis à la seconde Assemblée nationale constituante.

Rendu enfin crédible, dès 1945, par l'arrivée de Gouvernements d'union nationale comprenant notamment des membres éminents du PCF, un parti politique à l'époque très influent au plan national, le concept égalitariste de la départementalisation est officiellement revendiqué à l'Assemblée nationale constituante : en janvier et en février 1946. Il a nommément été exigé par cinq

¹⁰ À la Chambre des députés de la III^e République, le grand tribun socialiste Jean Jaurès n'avait pas hésité à comparer, non sans grandiloquence, les quatre plus anciennes colonies de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion à des « lambeaux de l'Histoire de France palpitant sous d'autres cieus » et à soupçonner sous leur appellation commune – nommément les « quatre vieilles » – beaucoup plus de tendresse que d'irrespect. Voir à ce sujet D. GUERIN, *Les Antilles décolonisées* (Préface d'Aimé Césaire), Paris, Présence Africaine, 1956, 188 p. et notamment p. 153.

députés ultramarins progressistes – Gaston Monnerville, député radical-socialiste de la Guyane française ; Léopold Bissol et Aimé Césaire, députés communistes de la Martinique ; Léon de Lépervanche et Raymond Vergès, députés communistes de La Réunion – avant d’être adoptée à l’unanimité mais, selon notre point de vue, de façon édulcorée par la première Assemblée nationale constituante dans la loi du 19 mars 1946.

De manière fort contestable, cette loi a été qualifiée à la commission des Territoires d’outre-mer de loi « *d’égalisation* » par Aimé Césaire, alors député-rapporteur des trois propositions de loi « *tendant au classement comme départements français* » des « quatre vieilles »¹¹. Au diapason avec l’élu martiniquais et dans un sens qui nous paraît tout autant erroné, l’historien réunionnais Eugène Rousse qualifie, pour sa part, la loi de départementalisation du 19 mars 1946 de « *loi d’égalité Vergès-Lépervanche* »¹². Au nom de la stricte vérité, nous aurons à cœur de prouver qu’il n’en est rien.

Notre thèse vise à démontrer que ce n’est pas le statut départemental – envisagé uniquement au sens organisationnel et administratif ou *stricto sensu* – qui est le véritable critère de l’intégration des « quatre vieilles », au plan juridique, mais le principe d’identité législative ou normative qui leur est reconnu applicable par la Constitution du 27 octobre 1946. Il s’agit d’un principe fondamental sans lequel la départementalisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion n’aurait été ni une véritable assimilation à la Nation française ni une authentique décolonisation.

Pour avoir une vue panoramique de la question, quatre points principaux seront ici mis en exergue. D’abord, l’événement censé être primordial qu’est la loi du 19 mars 1946 n’a pas surgi, comme par enchantement, d’un coup de baguette magique en Amérique du Sud, dans la mer des Caraïbes et dans l’océan Indien occidental. En vérité, ce texte législatif est le résultat d’un très long cheminement politique qui remonte à la Révolution de 1789 (A). Ensuite, la loi qui institue le statut départemental outre-mer s’analyse comme un refus d’aboutir à une rupture définitive avec la France tout en étant, à la date précise du 19 mars 1946, un refus peu compréhensible de rompre avec un passé colonial

¹¹ Rapport fait au nom de la commission des Territoires d’outre-mer (sur les propositions de loi déposées par les députés des vieilles colonies) par M. Aimé Césaire, député, Annexe au procès-verbal de la séance du 26 février 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 520. Le texte intégral de cet important rapport a été reproduit in F. VERGÈS, *La loi du 19 mars 1946. Les débats à l’assemblée constituante*, Collection « Études et documents » sous la direction du Collectif « 1946-1996 », 1996, Saint-André (île de La Réunion), Les Presses de Graphica, 1996, 237 pages. Voir notamment p. 175-185 et tout particulièrement p. 178.

¹² E. ROUSSE, « Le scrutin historique du 21 octobre 1945 », *Le Journal de l’île de La Réunion*, mercredi 21 octobre 2015, p. 19.

discriminatoire. Il en est ainsi, dès lors que la loi du 19 mars 1946 ne reconnaît pas applicable à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion le principe d'identité législative, un principe qui sera consacré dans les « quatre vieilles », peu de temps après, par la Constitution du 27 octobre 1946 (B). Par la suite, sous la Constitution du 4 octobre 1958, une intégration concrète de ces dépendances à la France hexagonale est revendiquée par les députés ultramarins progressistes et sera obtenue le 1^{er} janvier 1996, au nom du principe supplétif de l'égalité sociale individuelle (C). Devenue enfin réelle, l'assimilation de ces quatre territoires à la France métropolitaine est toutefois suivie, au lendemain de l'importante révision constitutionnelle du 28 mars 2003, d'un déclin rapide du concept de département dans les Outre-mer, sans pour autant que soit remise en cause leur décolonisation (D).

A. La décolonisation de La Réunion par la voie de la départementalisation : le recours à un logiciel très ancien qui remonte à la Révolution française de 1789

Pour le professeur Yvan Combeau, la départementalisation de La Réunion est, à tous égards, une forme originale d'émancipation qu'il qualifie, au passage, de « *décolonisation intra-française* ». Consacré par la loi du 19 mars 1946, ce bouleversement institutionnel est défini par notre éminent collègue « *comme l'aboutissement d'une volonté politique* » dans la mesure où il répond à un dessein très tôt affirmé d'une assimilation toujours plus forte des Réunionnais à la France continentale. Pour Yvan Combeau, c'est une claire et évidente finalité ainsi exprimée, non sans emphase : « *Une décolonisation intra-française : la formule contient tous les paradoxes de ce moment de ruptures et de pérennité. L'île de La Réunion quitte les rivages coloniaux pour mieux s'ancrer à la Nation France* »¹³.

Bien que sujette à controverses, comme va le révéler la thèse soutenue dans la présente étude, l'observation d'Yvan Combeau s'applique, au même degré, aux trois colonies françaises d'Amérique créées au début du XVII^e siècle (la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique) et dont les parlementaires élus le 21 octobre 1945 se prononcent, eux aussi et majoritairement, pour renforcer leur ancrage au sein de la République dans un idéal commun de destin et sur un pied d'égalité entre Ultramarins et Métropolitains, conformément à la devise nationale de la France – « *Liberté, Égalité, Fraternité* » – consacrée par la Constitution du 4 novembre 1848 : celle qui a donné naissance à la II^e République.

¹³ Y. COMBEAU, « La départementalisation : *une décolonisation intra-française* », in D. BLANC et F. CAFARELLI, *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2018, p. 15-24 et notamment p. 15.

Ainsi exprimés dans les quatre plus vieilles dépendances françaises qui sont autant des colonies de peuplement que d'exploitation, ayant connu tour à tour l'Ancien Régime et la Révolution de 1789, les mots d'ordre d'assimilation et d'intégration à la France métropolitaine qui triomphent à travers la départementalisation, au cours de l'année 1946, ne sont nullement des aubaines tombées du ciel. Ils ne sont ni le fruit du hasard ni le fait d'une extravagance, illumination, foucade ou passade soudaine qui aurait jailli, comme par miracle, après la Seconde Guerre mondiale. En vérité, comme le souligne à juste titre Aimé Césaire, il y a eu en ce domaine une multitude de signes avant-coureurs, de plus en plus nombreux et surtout convergents. Dans son rapport rédigé le mardi 26 février 1946, au nom de la commission des Territoires d'outre-mer, et repris le mardi 12 mars suivant à l'Assemblée nationale constituante, le député communiste de la Martinique insiste sur le fait que l'exigence de l'assimilation n'est, en aucune façon, une lubie et encore moins une « *improvisation* » mais, bien « *au contraire, l'aboutissement normal d'un processus historique et la conclusion logique d'une doctrine* »¹⁴.

Évoqué avec moult exemples à l'appui par l'élu antillais, le processus historique en question a commencé très tôt, pratiquement dès la fin du XVIII^e siècle, dans le cadre d'un débat institutionnel passionné entre deux conceptions antinomiques : une alternative entre une doctrine colonialiste cataloguée comme réactionnaire et une doctrine assimilationniste considérée comme progressiste ou, pour être encore plus précis, un conflit dialectique entre un régime d'autonomie pour les lointaines dépendances ultramarines, soumises à des statuts spécifiques et discriminatoires, et leur intégration à la France métropolitaine par le biais du statut départemental, jugé d'emblée profondément égalitariste.

De manière concrète, cette problématique se pose depuis que des décrets de la Révolution française, datés des 15 janvier et 26 février 1790, ont divisé le territoire de la France européenne en départements qui seront, à l'origine, au nombre de 83¹⁵. Des projets constitutionnels plus ou moins ambitieux et crédibles sont aussitôt déposés et de nombreuses doléances, émanant de représentants ultramarins, sont formulées afin d'ériger en départements français les plus anciennes colonies de la France périphérique. Faut-il, à ce sujet, préciser que le statut de département – un statut en déclin dans les Outre-mer depuis la révision

¹⁴ Rapport fait au nom de la commission des Territoires d'outre-mer (sur les propositions de loi déposées par les députés des vieilles colonies) par M. Aimé Césaire, député, Annexe au procès-verbal de la séance du 26 février 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 520, p. 2 ; Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du mardi 12 mars 1946, *JORF*, 13 mars 1946, p. 659-666 et tout particulièrement p. 660.

¹⁵ CL. WANQUET, « Boissy d'Anglas, la Constitution de l'an III et la première départementalisation des colonies », in E. MAESTRI, 1946 : *La Réunion, Département. Regards sur La Réunion contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 273-278 et notamment p. 273.

constitutionnelle du 28 mars 2003 – est perçu à l’origine comme une échappatoire à une position d’infériorité ou d’inégalité dans tous les territoires coloniaux français ?

Dans ce contexte de rénovation, survenu après l’abolition de la Royauté le 10 août 1792, et à l’initiative du député-rapporteur pour les questions coloniales, en la personne de François Antoine Boissy d’Anglas, la Constitution de la I^{ère} République ou Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) avait prévu pour les diverses composantes du premier Empire colonial français constitué sous l’ancienne France monarchique – une quinzaine de territoires dispersés sur le continent américain, dans la mer des Caraïbes et l’océan Indien – une assimilation intégrale à l’organisation administrative et au régime législatif de la France métropolitaine, avec l’instauration du statut départemental.

Présenté comme égalitariste, ce statut apparaît comme la suite logique de la première abolition de l’esclavage prononcée dans les colonies françaises par le décret de la Convention du 16 pluviôse an II (4 février 1794), à la suite de critiques émanant des encyclopédistes et philosophes du « siècle des Lumières ». Dans son article 6, la Constitution thermidorienne dispose ainsi, très clairement, que « *les colonies françaises font partie intégrante de la République* » et sont, par suite, « *soumises à la même loi constitutionnelle* ». Dans son article 7, la norme suprême de la I^{ère} République spécifie que ces territoires sont « *divisés en départements* », dont nommément ceux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion¹⁶. Pour sa part, la loi du 12 nivôse an VI (1^{er} juillet 1798) fait preuve d’un esprit de continuité toute cartésienne, dès lors qu’elle complète la Constitution du 5 fructidor an III en posant, dans son article 28, le principe d’une assimilation des colonies au plan législatif.

Cette première réforme constitutionnelle des institutions ultramarines – une réforme égalitariste mise en œuvre dans le cadre d’une République définie comme « *une et indivisible* » – est présentée comme un progrès majeur dans la mesure où elle fait des habitants des colonies françaises des « *citoyens à part entière* ». Pourtant, elle ne sera pas suivie d’effets pérennes. D’entrée de jeu, elle a été vilipendée par les représentants des planteurs (il s’agit des colons blancs) des anciennes colonies qui ont invoqué essentiellement des raisons d’ordre économique pour refuser d’appliquer le décret d’abolition de l’esclavage du 16 pluviôse an II dans leurs pays respectifs. Il en est notamment ainsi dans les trois îles françaises de l’archipel des Mascareignes : La Réunion, Maurice et Rodrigues.

¹⁶ L’historien Claude Wanquet précise que c’est bien avec la Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) que « *La Réunion devient officiellement, et pour la première fois, au regard de la République française, département de cette République* ». CL. WANQUET, « Boissy d’Anglas, la Constitution de l’an III et la première départementalisation des colonies », *ibid.*, p. 278.

Aussi, cette réforme emblématique est-elle abandonnée par la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) qui réintroduit sous le Consulat, dans son article 91, le principe de la spécialité législative dans l'ensemble des colonies françaises et cela, avant même l'ignominieux rétablissement de l'esclavage par le Premier consul Bonaparte, le futur Napoléon, en application de la loi du 30 floréal an X (20 mai 1802). Quant au statut de département, auquel est inévitablement associé le principe d'identité législative, il est désormais exclu pour les territoires ultramarins. Ce statut est de nouveau réservé aux seuls territoires de la France métropolitaine et il en sera ainsi pendant une très longue période et dans les différents régimes qui vont se succéder. Outre le Consulat, il faut en effet mentionner le I^{er} Empire, la Restauration, la Monarchie de Juillet, la II^e République, le II^e Empire, la III^e République et le régime de Vichy. Dûment complété par le principe constitutionnel d'identité normative, le statut de département ne reprendra vie outre-mer, de manière effective, qu'avec l'adoption de la norme suprême du 27 octobre 1946 : celle qui donne naissance à la IV^e République.

Entre temps, la réforme en faveur de la départementalisation a été reprise à l'Assemblée constituante chargée d'adopter, au cours de l'année 1848, la Loi fondamentale de la II^e République. À l'occasion de ses débats, l'illustre abolitionniste Victor Schœlcher avait en effet soumis un important amendement qui visait à transformer, ni plus ni moins, les « quatre vieilles » en départements français. Cet amendement qui ne sera pas finalement retenu était ainsi conçu : « *La présente Constitution est applicable à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion et à la Guyane. Ces colonies jouiront du droit commun de la France, sauf les exceptions propres à elles qui seront déterminées par la loi* »¹⁷.

À la même époque, en sa qualité de commissaire général de la République, Joseph Napoléon Sébastien Sarda Garriga, dit Sarda-Garriga, avait prophétisé cette évolution institutionnelle pour cette petite île du bassin sud-ouest de l'océan Indien. À la veille de l'abolition de l'esclavage dans toutes les colonies et possessions françaises, une abolition cette fois-ci irrévocable décidée par le Gouvernement provisoire de la II^e République en vertu du décret du 27 avril 1848 et qu'il devait, pour sa part, rendre officiellement et effectivement applicable à La Réunion le 20 décembre 1848, Joseph Sarda-Garriga déclarait avec une grande sagacité, dès le 17 octobre de la même année : « *Quand cette terre si éminemment française ne portera plus d'esclaves, elle formera, j'en ai l'assurance, dans la grande unité nationale, un département d'Outre-mer gouverné par les lois générales de la Métropole* »¹⁸.

¹⁷ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Paris, Economica, Collection « Droit public positif », 1982, 378 pages et notamment p. 33.

¹⁸ A. ORAISON, « L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996 : qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ? », in E. MAESTRI, 1946 : *La Réunion*,

Cette idée quasi obsessionnelle visant à ériger les « quatre vieilles » en « départements français » sur le modèle des départements de la France hexagonale sera de nouveau avancée, à plusieurs reprises, sous la III^e République par des formations politiques et des parlementaires ultramarins qui réclament périodiquement l'assimilation intégrale des « Français d'outre-mer » et l'application systématique des lois métropolitaines dans leurs territoires. De fait, plusieurs grandes lois républicaines allant dans cette direction seront adoptées, dès lors qu'elles accordent aux citoyens des « quatre vieilles » des droits fondamentaux identiques à ceux de la France continentale. Il faut ainsi mentionner les lois sur la liberté de la presse et la liberté de réunion en 1881, la loi sur la liberté d'association en 1901 ou les lois sur les libertés syndicales qui prennent corps entre 1884 et 1919.

De surcroît, et bien avant leur départementalisation officielle et complète au plan formel, issue de l'action combinée du Législateur et du Constituant, respectivement en mars et octobre 1946, les habitants des quatre plus anciennes possessions françaises d'outre-mer envoyaient déjà des députés et des sénateurs siéger au Parlement pour voter les lois nationales et contribuer ainsi à assurer, de conserve avec leurs collègues des départements métropolitains, la pérennité de la Nation française.

Une politique d'assimilation et d'intégration que l'on peut qualifier de feutrée ou tacite, mais toujours plus étroite à la France européenne, était ainsi engagée dans les « quatre vieilles » en vue de les soustraire à un régime d'exception et à la discrimination coloniale. La résultante de cette évolution pragmatique est telle que, au lendemain du Second Conflit mondial, l'architecture institutionnelle de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion est incontestablement plus proche de celle des départements de la France métropolitaine que de celle des autres territoires français d'outre-mer. Ce constat est lui-même établi par plusieurs de leurs élus. Ainsi, lors de son intervention à la tribune de l'Assemblée nationale constituante, le jeudi 14 mars 1946, le député socialiste antillais, Paul Valentino, affirme qu'il a « *toujours considéré que la Guadeloupe constituait un département* »¹⁹. Il en est de même pour le député radical-socialiste de la Guyane française qui se prononce le même jour au Parlement : pour Gaston Monnerville, il est évident que son vaste pays sud-américain « *n'est plus une colonie* » depuis très longtemps, « *mais un département de fait* »²⁰. Il en est effectivement ainsi dans ces deux cas – au moins au plan strictement organisationnel et administratif – et cela, bien avant le vote de

Département. Regards sur La Réunion contemporaine, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 249-271 et notamment p. 269.

¹⁹ Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du jeudi 14 mars 1946, *JORF*, 15 mars 1946, p. 751-762 et tout particulièrement p. 754.

²⁰ *Idem*.

la très médiatique mais fort incomplète loi de départementalisation du 19 mars 1946.

Dans le sens de l'opinion émise par ses collègues ultramarins, Aimé Césaire avait déjà évoqué à l'Assemblée nationale constituante, dès le mardi 12 mars 1946, quelques-unes des dates marquantes susmentionnées qui sont de nature à justifier la revendication de l'assimilation des « quatre vieilles » aux départements métropolitains²¹. C'est ce contexte évolutif, ainsi décrit, qui permet de comprendre les doléances, multiples et de plus en plus insistantes, qui surgissent dans la seconde moitié du XIXe siècle pour converger, en fin de compte, sur les mots d'ordre d'intégration et de communauté de destin avec la France continentale. Par suite, il n'est pas étonnant de constater que les conseils généraux de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion – calqués sur le modèle des conseils généraux métropolitains en vertu d'un décret-loi du 3 décembre 1870 – aient souhaité, dans le cadre du nouveau régime républicain qui est en train de se mettre en place, la transformation de leurs « territoires coloniaux » respectifs en « départements français » : notamment en 1874, en 1881 et en 1882.

Au Parlement de la III^e République, les parlementaires des « quatre vieilles » prennent eux aussi de nombreuses initiatives ciblées qui vont pratiquement toutes dans la même direction. Ainsi, Jules Issac, sénateur de la Guadeloupe et son collègue Vincent Allègre, sénateur de la Martinique, déposent sur le bureau du Sénat, dès le 15 juillet 1890, une proposition de loi commune visant au classement des deux colonies de la mer des Caraïbes au rang de « départements français »²². Il en est de même lorsque Henry Lémery, avocat renommé et sénateur de la Martinique – de surcroît assimilationniste convaincu des Antilles à la République française – présente à son tour, le 25 janvier 1923, une proposition de loi tendant à transformer en « départements français » non seulement les colonies voisines de la Guadeloupe et de la Martinique mais aussi celle plus lointaine de La Réunion²³.

Dans les années 1930, la demande appuyée d'une assimilation juridique intégrale par le biais de la départementalisation dans les « quatre vieilles » ira encore *crescendo*. La politologue Françoise Vergès souligne que cette requête instantane d'ordre statutaire a été précédée à La Réunion par une forte mobilisation de la classe ouvrière et paysanne entre les deux guerres mondiales et une série de

²¹ Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du mardi 12 mars 1946, *JORF*, 13 mars 1946, p. 660.

²² L. ABENON, « De la départementalisation à l'autonomie : l'itinéraire politique d'Aimé Césaire de 1945 à 1962 », in E. MAESTRI, 1946 : *La Réunion, Département. Regards sur La Réunion contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 225-232 et notamment p. 226.

²³ V. SABLÉ, *Les Antilles sans complexes : une expérience de décolonisation (Recueil de discours et d'écrits)*, Paris, Éditions G.-P. Maisonneuve et Larose, 1972, 309 p. et notamment p. 17.

grèves, dont celle du 11 novembre 1936 où quelque « 6 000 ouvriers défilèrent dans les rues de Saint-Denis », puis par une série d'élections importantes au lendemain de la Libération²⁴. Né lors du Front populaire, le mouvement syndical – animé par Léon de Lépervanche en 1936 et 1937 – présente à La Réunion une très grande homogénéité en 1945. Affilié à la Confédération générale du travail (CGT), un seul syndicat regroupe en effet tous les travailleurs : ceux de la fonction publique et ceux du secteur privé.

Mais avant même l'avènement du Front populaire en 1936, la revendication institutionnelle – incarnée par le slogan « *La Réunion département français* », inscrit sur les banderoles – apparaît lors de manifestations ouvrières, dès 1935, avec pour objectif la mise à niveau des Réunionnais avec les Métropolitains, principalement au plan social. Par la suite, l'exigence d'une assimilation intégrale des Réunionnais à la Nation française par les forces politiques et syndicales de gauche prendra une tournure décisive après le Second Conflit mondial. Mais dès à présent, il convient de le souligner. Contrairement aux dires sans cesse ressassés des courants indépendantistes, la départementalisation des quatre plus anciennes dépendances françaises n'a pas été imposée par le Pouvoir central. Elle n'est en aucune façon le fait autoritaire ou régalien de la puissance administrante. C'est une requête très ancienne, bien pesée et surtout indéfectible qui émane exclusivement des forces populaires d'outre-mer et plus précisément encore, après la Libération, des forces de la gauche socialiste et communiste²⁵.

Pour des raisons qui sont faciles à comprendre, la revendication de la départementalisation va encore s'accélérer à La Réunion pendant la Seconde Guerre mondiale. Isolée dans l'océan Indien occidental, cette modeste colonie n'a, certes, joué qu'un rôle insignifiant, au cours de la période 1939-1945. Mais le ralliement politique de l'île au régime de Vichy, dès 1940, a signifié aussitôt pour elle un terrible blocus économique qui, par suite, a entraîné le dénuement le plus complet de ses habitants²⁶. Obligée de vivre en régime autarcique, la population

²⁴ F. VERGÈS, *La loi du 19 mars 1946. Les débats à l'assemblée constituante*, op. cit., p. 221.

²⁵ Pour justifier la revendication du statut départemental sur le modèle des départements métropolitains, lors des débats qui eurent lieu le mardi 12 mars 1946 à la première Assemblée nationale constituante, le député communiste Raymond Vergès évoquait l'existence de liens très anciens et puissants entre l'ancienne « île Bourbon » et la France hexagonale : « *Sans être aux antipodes, l'île de la Réunion se situe à une dizaine de milliers de kilomètres dans les mers du Sud, c'est-à-dire très loin de la métropole. Cependant, nulle autre colonie ne s'y rattache par des liens plus étroits ni plus solides* ». Sur un ton affectif et en guise de conclusion, Raymond Vergès formulait une pressante et touchante supplique auprès de ses collègues métropolitains : « *Accueillez-nous ! Voici trois cents ans que nous attendons !* ». Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du mardi 12 mars 1946, *JORF*, 13 mars 1946, respectivement p. 663 et 664.

²⁶ L'autorité du régime de Vichy a toutefois été de courte durée. La Réunion a été la première des « quatre vieilles » à être libérée. Sa libération a été réalisée dès le 28 novembre 1942 par les Forces françaises libres (FFL), arrivées à bord du contre-torpilleur le « Léopard ». Quasi

est contrainte d'opérer la reconversion des terres. Les cannes à sucre sont incontinent remplacées par des cultures nourricières ou vivrières : féculents, maïs, manioc et riz. André Scherer souligne qu'à la Libération, l'île de La Réunion est exsangue. Son agriculture est entièrement désorganisée, tandis que le réseau routier existant ne correspond plus « *aux nécessités d'une économie moderne* »²⁷. Mis en service le 20 février 1892, le réseau ferré qui avait été jadis « *l'orgueil des Réunionnais* » est lui aussi « *à bout de souffle* »²⁸, tout comme l'unique et modeste port de la Pointe-des-Galets. L'enseignement public n'est plus adapté et le nombre d'analphabètes apparaît très élevé, surtout parmi les femmes. À la même époque, la sous-nutrition, l'alcoolisme et les maladies endémiques – notamment le paludisme et la tuberculose – font des ravages dans les campagnes comme dans les bidonvilles urbains de la colonie.

C'est dans ce contexte défavorable, à tous égards cauchemardesque et proche de l'apocalypse, qu'une transformation radicale du statut de l'unique terre française des Mascareignes (depuis 1814) s'impose désormais aux yeux du plus grand nombre de Réunionnais, plongés dans une indigence chronique. Pour l'historien André Scherer, « *l'île ne pouvait être sauvée – il s'agissait en fait de la survie de la population – que par un énergique intervention extérieure, qui ne pouvait venir que de la métropole* »²⁹. Impliquant une égalité des droits avec les citoyens de la France européenne, en priorité au plan social, le statut départemental apparaît alors véritablement comme la panacée à tous les maux.

Encore faut-il préciser que le bilan dantesque ainsi établi ne concerne pas uniquement l'île de La Réunion, une terre isolée dans l'océan Indien occidental et très éloignée de la métropole. Il est en tous points analogue à celui des trois anciennes colonies françaises de l'Amérique latine comme l'a très bien exposé Aimé Césaire, le rapporteur de la Commission des Territoires d'outre-mer pour les trois propositions de loi visant à la transformation des « quatre vieilles » en « départements français ». À la tribune de la première Assemblée nationale constituante, lors de la séance plénière du mardi 12 mars 1946, le député-maire de Fort-de-France – un homme à l'évidence au courant de l'immense détresse de ses concitoyens de la Caraïbe – faisait état de situations particulièrement préoccupantes :

unanime, la population réunionnaise s'est aussitôt ralliée à la France combattante du général de Gaulle afin de poursuivre la lutte aux côtés des Alliés. L'année suivante, c'est la Guyane qui rallie la France combattante le 17 mars 1943, puis la Martinique le 14 juillet 1943 et enfin la Guadeloupe le 15 juillet de la même année.

²⁷ A. SCHERER, *Histoire de la Réunion*, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1966, p. 96-100 et notamment p. 98.

²⁸ *Idem*, p. 98.

²⁹ *Idem*, p. 100.

« *Mais si les Antilles et la Réunion ont besoin de l'assimilation pour sortir du chaos politique et administratif dans lequel elles se trouvent plongées, elles en ont surtout besoin pour sortir du chaos social qui les guette. Tous les observateurs sont d'accord pour affirmer que les problèmes sociaux se posent à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Réunion avec une acuité telle que la paix publique en est gravement menacée* »³⁰.

Contre l'avis des représentants des colons blancs, c'est-à-dire contre une partie de la droite réunionnaise, contre une aristocratie foncière ultra-conservatrice qui, à l'époque, est ouvertement autonomiste et redoute une pression fiscale accrue ainsi que la perte de ses privilèges, l'assimilation est désormais exigée par les forces de la gauche républicaine, rassemblées au double plan politique et syndical à l'initiative de la petite et moyenne bourgeoisie, afin de redresser une situation jugée, à tous égards, désastreuse et assurer enfin le décollage économique et le progrès social de La Réunion.

Quelques mois après une euphorie générale bien compréhensible lors de la Libération, la grande unité susmentionnée des syndiqués cégétistes réunionnais connaît un prolongement mémorable avec la création, dès le dimanche 11 mars 1945, du Comité républicain d'action démocratique et sociale (CRADS) à l'initiative d'une très forte personnalité : le docteur Raymond Vergès, président de la fédération réunionnaise de la Ligue des droits de l'homme et du citoyen (LDH) depuis 1934 et, de surcroît, haut dignitaire de la franc-maçonnerie depuis 1939. Au plan organisationnel, le CRADS n'est pas vraiment un parti politique mais plutôt un front de classes regroupant des personnalités du centre droit et de la gauche et dans lequel les communistes locaux ont joué un rôle prépondérant. En raison de l'existence d'un prolétariat important, ces militants sont solidement implantés dans l'île bien avant la fin de la Seconde Guerre mondiale et avant même que ne soit créée, le dimanche 30 novembre 1947, la fédération réunionnaise du PCF, une nouvelle fois à l'initiative du docteur Raymond Vergès.

Quant à sa finalité, le CRADS se présente comme un vaste rassemblement anticapitaliste et anticolonialiste dont l'objectif est de mieux défendre les intérêts des Réunionnais en contribuant au développement économique et social de leur île. Concrètement, le CRADS entend mettre un terme à la paupérisation de la population locale sous la bannière d'un binôme jugé *a priori* indissociable. Il opte pour un choix stratégique impliquant une émancipation atypique de La Réunion par l'instauration du statut départemental et une égalité effective de droits entre Réunionnais et Métropolitains. Au passage, le CRADS prend soin de préciser – comme pour bien se faire comprendre des détenteurs du Pouvoir central – que

³⁰ Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du mardi 12 mars 1946, *JORF*, 13 mars 1946, p. 661.

derrière une logique institutionnelle, il doit impérativement y avoir une logique sociale.

B. La décolonisation de La Réunion par la voie de la départementalisation : un logiciel officiellement revendiqué par ses députés progressistes élus en 1945

Pour démentir de manière catégorique les allégations des mouvements indépendantistes de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion selon lesquelles la départementalisation a été un statut décidé unilatéralement par le Pouvoir central, il convient de rappeler une évidence historique. Si l'abolition définitive de l'esclavage en 1848 a bien été imposée aux colons blancs des « quatre vieilles » par les dirigeants républicains de la France hexagonale et mise en œuvre par les gouverneurs et commissaires généraux de la République, l'abolition également définitive du régime colonial au cours de l'année 1946 a été réalisée conformément aux vœux démocratiquement exprimés par les populations locales, leurs conseils généraux³¹ et leurs représentants élus à la première, puis à la seconde Assemblée nationale constituante avec, pour la plupart, une volonté sincèrement égalitariste.

Un procès-verbal en ce sens peut être dressé à La Réunion à la suite d'une série d'élections programmées immédiatement après le Second Conflit mondial. C'est en effet sous l'étendard de l'assimilation juridique et de l'intégration administrative à la Nation française par la voie du statut départemental que le CRADS, en quête d'un idéal d'égalité en matière économique et sociale, remporte en l'espace de quelques mois de nombreux, éclatants et grandissants succès à l'occasion de plusieurs consultations locales : d'abord municipales, puis cantonales et enfin législatives.

D'abord, le CRADS enlève 12 communes sur les 23 que compte à cette époque la colonie aux élections municipales du 27 mai 1945, dont les agglomérations les plus importantes au double plan démographique et stratégique : La Possession, Le Port, Saint-André, Saint-Denis, Saint-Louis, Saint-Paul et Saint-Pierre. Comme on pouvait s'y attendre, les deux leaders « cradsistes » – le syndicaliste Léon de Lépervanche et le docteur Raymond Vergès – figurent parmi les personnalités victorieuses et deviennent sur-le-champ

³¹ En ce sens, on peut citer une motion adoptée sans opposition à Fort-de-France, le 6 février 1946, par l'assemblée délibérante locale. Le contenu de ce texte est très clair : « *Le Conseil Général de la Martinique, réuni en session extraordinaire, demande expressément à l'Assemblée Constituante de décider solennellement, à l'instar des assemblées révolutionnaires de 1793 et de 1848, que la Martinique est partie intégrante de la Nation Française et de l'assimiler complètement aux départements français, avec toutes les conséquences de droit et de fait que comporte cette constitution* ». Voir V. SABLÉ, *La transformation des Isles d'Amérique en départements français*, Paris Éditions Larose, 1955, p. 143.

maires de leurs villes respectives : Le Port et Saint-Denis. Dans la foulée, le CRADS consolide sa suprématie électorale en obtenant, quelques mois plus tard, une très large majorité au Conseil général, le 7 octobre 1945 : 31 élus sur 36³². Enfin et surtout, il obtient les deux sièges qui étaient en jeu aux élections législatives générales du 21 octobre 1945. Figures emblématiques du CRADS, Léon de Lépervanche et Raymond Vergès sont en effet élus députés de La Réunion pour aller siéger à la première Assemblée nationale constituante de l'après-guerre dont la mission principale et même prioritaire est de donner à la France une « Constitution nouvelle »³³.

Mais dès à présent, un éclaircissement capital s'impose dans la présente étude. Il importe de le connaître puisqu'il est la raison d'être de notre première partie. Contrairement à certaines idées émises dans une frange très minoritaire de l'opinion publique des « quatre vieilles », départementalisées au cours de l'année 1946, mais qui sont très fortement enracinées dans les milieux indépendantistes de ces territoires ultramarins, l'émancipation au moins juridique ou formelle des quatre plus anciennes dépendances françaises, notamment celle de La Réunion, a bien été réalisée. À ce sujet, il ne saurait y avoir l'ombre d'un doute. Cependant, leur décolonisation l'a été, à quelques mois d'intervalle, en deux étapes complémentaires : la première par la voie législative, la seconde par la voie constitutionnelle.

La première étape est mise en œuvre par la première Assemblée nationale constituante et elle aboutit, au moins partiellement, avant même que ne soit adoptée la proposition de « Constitution nouvelle ». En vertu de son « pouvoir législatif » qui lui est reconnu par l'article 4 de la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945, cette assemblée adopte la loi de départementalisation du 19 mars 1946. Il s'agit d'un texte législatif qui a été exagérément porté aux nues, alors même qu'il se contente, pour l'essentiel, de remplacer le statut colonial des « quatre vieilles » par un statut départemental au rabais : un statut en effet limité au seul plan organisationnel et administratif (1).

La seconde étape est mise en œuvre, quelques mois plus tard, par la seconde Assemblée nationale constituante : celle qui va précisément donner à la France la

³² Y. COMBEAU, « La Réunion – La France (1945-1946) », in E. MAESTRI, 1946 : *La Réunion, Département. Regards sur La Réunion contemporaine*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 109-119 et notamment p. 110.

³³ Élus à la première Assemblée nationale constituante le 21 octobre 1945, les deux députés communistes – Léon de Lepervanche et Raymond Vergès – devaient toutefois perdre leurs sièges aux élections législatives qui avaient été programmées les 2 et 16 juin 1946 pour désigner les représentants de la seconde Assemblée nationale constituante. Mais les deux leaders du CRADS devaient être réélus, lors d'une troisième consultation législative générale qui eut lieu le 10 novembre 1946, dans le cadre naissant de la IV^e République. Voir à ce sujet *La Démocratie*, 12 novembre 1946, p. 1.

Constitution du 27 octobre 1946, fondatrice de la IV^e République. En vérité, cette étape est décisive dans la mesure où elle consacre, dans l'article 73 de la norme suprême, le principe primordial de l'assimilation au plan juridique avec le régime de l'identité législative qui était exigé par la plupart des représentants des « quatre vieilles ». Il s'agit d'un régime dont la finalité est de mettre à égalité, au moins au plan formel, les habitants des départements ultramarins créés par la loi du 19 mars 1946 avec ceux des départements métropolitains, une égalité sans laquelle – faut-il ici le rappeler ? – la départementalisation dans les Outre-mer n'aurait guère eu de signification et n'aurait pu être considérée comme une véritable décolonisation (2).

1. La première étape est celle d'une pseudo-décolonisation de La Réunion au plan juridique : l'œuvre fragmentaire de la première Assemblée nationale constituante

Dès leur arrivée au palais Bourbon et par fidélité à leurs convictions idéologiques, les deux élus « cradsistes » de La Réunion s'inscrivent au groupe parlementaire du PCF, le parti de Maurice Thorez qui est alors le premier parti de la France de l'après-guerre et, par suite, la formation politique la plus nombreuse dans un hémicycle où la gauche communiste et socialiste dispose d'une majorité absolue de parlementaires, une majorité qui paraît *a priori* favorable à la départementalisation réclamée par la plupart des députés progressistes des « quatre vieilles ». Cette majorité compte en effet 159 sièges pour le PCF et 146 pour la SFIO, soit un total de 305 sièges sur les 586 qui étaient à pourvoir³⁴. Plus encore, le PCF et la SFIO forment avec le MRP une cohorte de 455 parlementaires, c'est-à-dire une majorité écrasante à l'Assemblée nationale constituante dont la mission essentielle est de donner à la France, le plus tôt possible, une nouvelle Loi fondamentale dans le cadre de ce qu'on a appelé le tripartisme.

Dès le 12 février 1946, les députés Léon de Lépervanche et Raymond Vergès déposent leur proposition de loi visant à ériger l'île de La Réunion en « département français » avant de participer, les 12 et 14 mars suivants, à un vote obtenu à l'unanimité des membres de l'Assemblée nationale constituante, après avoir ciblé leurs interventions sur l'arbitraire du régime colonial et le dénuement dans lequel étaient plongés les Réunionnais depuis le déclenchement du Second Conflit mondial. C'est dans ces circonstances qu'a été adoptée la loi de départementalisation du 19 mars 1946 qui acquiert pleine force juridique dès le 21 mars, au lendemain du jour de sa publication au *JORF*³⁵, en mettant fin –

³⁴ Y. COMBEAU, « La Réunion – La France (1945-1946) », *ibid.*, p. 112.

³⁵ 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, *JORF*, 20 mars 1946, p. 2294.

d'après la version officielle – au régime colonial, 283 ans après le peuplement effectif de La Réunion en 1663 et 98 ans après l'abolition définitive de l'esclavage, intervenue le 20 décembre 1848. Avec l'adoption de la loi du 19 mars 1946 qui est perçue, dès l'origine et aujourd'hui encore, comme une victoire éclatante du CRADS du docteur Raymond Vergès et un fait fondamental dans la mesure où un régime colonial, par essence discriminatoire, aurait été remplacé par un statut départemental égalitariste, la prophétie annoncée le 17 octobre 1848 par Joseph Sarda-Garriga s'accomplissait³⁶.

Néanmoins, sans vouloir jouer les éteignoirs, les fâcheux, les gêneurs, les importuns, les rabat-joie ou les trouble-fête, on est légitimement en droit d'être dubitatif et de se poser certaines questions. On peut notamment s'interroger avec le professeur Emmanuel Jos au sujet de la problématique et équivoque loi du 19 mars 1946, une loi qui « *fait partie de ces textes souvent évoqués, voire invoqués, mais en réalité mal connus* »³⁷. Peut-on sérieusement assimiler ce texte législatif, d'emblée adulé, encensé, flagorné et médiatisé à l'extrême, à une victoire flamboyante et irréprochable en matière d'émancipation ou de décolonisation pour les populations de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ? À notre humble avis, rien n'est moins sûr.

Mais avant de répondre de manière argumentée à cette interrogation insolite, une observation très importante s'impose. Elle vise à démentir une nouvelle fois – mais cette fois-ci avec preuves à l'appui – la thèse avancée par les mouvements séparatistes ultramarins et notamment par le LPLP à La Réunion : la thèse selon laquelle le statut départemental aurait été réalisé à l'initiative du Pouvoir central. À dire vrai, la loi du 19 mars 1946, portant sur la décolonisation formelle des quatre plus anciennes colonies françaises, ne résulte pas d'un projet de loi – un projet qui, par définition, est gouvernemental – mais uniquement de demandes insistantes émanant des députés antillais, guyanais et réunionnais et de leurs propositions de loi concertées, concordantes et surtout réitérées. Ces initiatives parlementaires ont eu pour but unique de faire adopter par l'Assemblée nationale constituante un programme ambitieux visant à éradiquer une grande détresse économique et sociale par l'obtention d'une intégration juridique des « quatre vieilles » à la Métropole, avec le statut départemental. Sous cet angle-là et contrairement à la thèse soutenue par les sécessionnistes réunionnais, la décolonisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion – si décolonisation il y a bien eu à la date précise du 19 mars 1946 – n'est en aucun cas le produit d'un statut octroyé par la puissance administrante mais bien celui de la seule volonté des populations d'outre-mer concernées et de leurs députés,

³⁶ Voir *supra*.

³⁷ E. JOS, « La loi du 19 mars 1946 : une lecture rétrospective », *Mélanges en hommage à Bernard Vonglis*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 175-209 et notamment p. 175.

démocratiquement élu le 21 octobre 1945 à la première Assemblée nationale constituante.

De fait, ce sont à l'origine trois propositions de loi ayant le même objectif qui sont déposées sur le bureau de l'Assemblée nationale constituante, à moins de quatre semaines d'intervalle. Datée du jeudi 17 janvier 1946 et présentée par Aimé Césaire et Léopold Bissol, tous deux parlementaires communistes de la Martinique, la première proposition de loi qui tend au classement comme « départements français » de la Guadeloupe et de la Martinique est enregistrée sous le numéro 295³⁸. À ce sujet, il est déjà fort intéressant de souligner que les deux députés socialistes de la Guadeloupe – Eugénie Éboué-Tell et Paul Valentino – ne se sont pas associés à la revendication de nature statutaire qui vise les deux îles antillaises. Le mardi 12 février 1946, deux autres propositions de loi similaires sont déposées. D'abord, celle qui est exposée par Gaston Monnerville, député radical-socialiste de la Guyane, et qui vise au classement comme « département français » de ce vaste territoire de l'Amérique du Sud est enregistrée sous le numéro 409³⁹. Ensuite, celle qui émane des députés communistes de La Réunion, Léon de Lépervanche et Raymond Vergès, et a trait au classement comme « département français » de l'île la plus vaste de l'archipel des Mascareignes est enregistrée sous le numéro 412⁴⁰.

Les trois propositions de loi émanant des représentants de trois des « quatre vieilles » furent aussitôt confiées pour examen à trois commissions parlementaires : la commission des Territoires d'outre-mer qui est saisie pour connaître du dossier au fond, la commission des Finances et du contrôle budgétaire et la commission de l'Intérieur, de l'Algérie et de l'administration générale, départementale et communale, ces deux dernières commissions étant saisies pour émettre des avis techniques. L'examen de ces propositions de loi par la commission des Territoires d'outre-mer, dont le rapporteur est Aimé Césaire, débute le mardi 26 février 1946. Les travaux de cet organe – un organe où les députés du PCF et de la SFIO sont prépondérants – débouchent sur une synthèse des trois initiatives parlementaires qui ont la même finalité. Ainsi opérée, la

³⁸ Proposition de loi tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe et de la Martinique, présentée par MM. Aimé Césaire, Léopold Bissol (et plusieurs de leurs collègues, députés), Annexe au procès-verbal de la séance du 17 janvier 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 295.

³⁹ Proposition de loi tendant au classement comme département français de la Guyane française, présentée par M. Gaston Monnerville (et plusieurs de ses collègues, députés), Annexe au procès-verbal de la séance du 12 février 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 409.

⁴⁰ Proposition de loi tendant au classement comme département français de la Réunion, présentée par MM. Raymond Vergès, Léon de Lépervanche (et plusieurs de leurs collègues, députés), Annexe au procès-verbal de la séance du 12 février 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 412.

synthèse conduit à une proposition de loi unique qui est accompagnée d'un nouveau rapport rédigé par Aimé Césaire. Ce document est aussitôt remis aux trois ministères directement concernés : Finances, Intérieur et Outre-mer⁴¹. Dès réception des observations, réserves ou critiques plus ou moins tatillonnes émanant de ces ministères, la commission des Territoires d'outre-mer se réunit de nouveau : les mercredi 6 et vendredi 8 mars 1946.

Après d'âpres débats, cette commission élabore un rapport qui ne prend pas en considération la plupart des objections ou remontrances des membres du Gouvernement. Ces objections sont mises en avant, au plan juridique, par le très influent ministre socialiste de la France d'Outre-mer, en la personne de Marius Moutet, et, pour des raisons comptables et budgétaires, par le ministre également socialiste de l'Économie, des Finances et de l'Industrie : André Philip. À ces reproches, il faut ajouter les très nombreux amendements à la proposition de loi unique qui seront déposés par le clivant Paul Valentino, l'un des deux représentants socialistes de la Guadeloupe. À contre-courant de ses collègues ultramarins qualifiés au passage de « *jacobins* », Paul Valentino fait entendre une voix dissonante. Il plaide contre « *une assimilation administrative* » des « quatre vieilles » à la République française et en faveur du maintien, voire d'un renforcement, des compétences de leurs conseils généraux dans l'intérêt des populations locales. Sur un plan plus ciblé, le député antillais « girondin » se prononce en faveur d'une autonomie de décision pour la Guadeloupe dont les habitants ne semblaient donc pas, *a priori*, entièrement favorables à un changement statutaire radical au cours de la période 1944/1946⁴².

⁴¹ Rapport fait au nom de la commission des Territoires d'outre-mer (sur les propositions de loi déposées par les députés des vieilles colonies) par M. Aimé Césaire, député-rapporteur, Annexe au procès-verbal de la séance du 26 février 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 520. Le texte intégral de cet important rapport a notamment été reproduit in F. VERGÈS, *La loi du 19 mars 1946. Les débats à l'assemblée constituante*, op. cit., p. 175-185.

⁴² Élu le 21 octobre 1945 comme leurs cinq collègues de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, les deux députés socialistes (SFIO) de la Guadeloupe – nommément Eugénie Éboué-Tell et Paul Valentino – qui refusent au lendemain de la Seconde Guerre mondiale une assimilation administrative avec la France métropolitaine ne se sont pas associés aux propositions de loi de départementalisation déposées, les 17 janvier et 12 février 1946, par leurs collègues guyanais, martiniquais et réunionnais. C'est dire que les deux députés de la Martinique – Léopold Bissol et Aimé Césaire – n'avaient reçu aucun mandat officiel pour parler au nom des Guadeloupéens et de leurs représentants à l'Assemblée nationale constituante dans cette opération de décolonisation originale des « quatre vieilles » qu'est la départementalisation. Certes, les deux parlementaires de la Guadeloupe voteront bien, le 14 mars 1946, le texte qui donne naissance à la fameuse loi du 19 mars 1946. Il subsiste néanmoins un doute sérieux sur la volonté réelle des Guadeloupéens d'opter pour le statut départemental, au lendemain immédiat de la Libération. Dès lors, on ne peut que regretter qu'une consultation référendaire n'ait pas été organisée dans cette île de la Caraïbe pour connaître la position exacte de sa population sur une réforme institutionnelle assurément très importante, visant à remplacer un « territoire colonial » par un « département français ».

Rédigé par Aimé Césaire, le nouveau rapport – un texte revu et corrigé à plusieurs reprises – est adopté à l’unanimité le 8 mars 1946 par les membres de la commission des Territoires d’outre-mer afin de justifier une proposition de loi unique comprenant seulement trois articles, formulés en ces termes :

« Article 1^{er} : Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française sont érigées en départements français.

Article 2 : Les lois et décrets en vigueur dans la France métropolitaine, qui ne sont pas encore appliqués à ces colonies, seront promulgués dans les nouveaux départements dans les conditions suivantes : les lois sociales et celles concernant le régime du travail seront appliquées par voie de décret, dans toutes leurs dispositions, dans un délai de trois mois ; les lois et décrets concernant le régime financier et douanier actuellement en vigueur dans ces territoires continueront à être appliqués à titre transitoire ; les autres lois et décrets en vigueur dans le territoire métropolitain seront rendus applicables avant le 1^{er} janvier 1947.

Article 3 : 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 »⁴³.

Dans son article 3, la proposition de loi unique consacre, sans aucune équivoque, le principe de l’assimilation générale des départements ultramarins aux départements de la France métropolitaine, au plan juridique, avec le principe corrélatif de l’identité normative. En d’autres termes, cet article considère que les dérogations à la loi nationale doivent être et ne peuvent être que des exceptions, au demeurant inévitables, justifiées et en fait rarissimes. Vue sous cet angle, celui du droit interne français qui nous intéresse au premier chef dans la première partie de cette étude, la proposition de loi unique présentée par Aimé Césaire à la première Assemblée nationale constituante peut être considérée comme une authentique proposition de loi de décolonisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Il en est ainsi, dès lors que cette proposition est en parfaite eurythmie ou symbiose avec les doléances clairement affichées par la majorité des parlementaires ultramarins et des populations directement concernées qui les ont élus, lors du scrutin du 21 octobre 1945.

⁴³ Rapport supplémentaire fait au nom de la commission des Territoires d’outre-mer sur les propositions de loi (déposées par les députés des vieilles colonies) par M. Aimé Césaire, député-rapporteur, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 mars 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 624.

Mais par la suite, la situation va évoluer dans un sens préjudiciable aux intérêts bien compris des ressortissants des quatre plus anciennes dépendances du premier Empire colonial français. Comme on peut l’imaginer, la proposition de loi unique a fait l’objet de débats plus ou moins houleux et de contestations multiples et importantes au cours de deux journées de discussions au sein de la première Assemblée nationale constituante, réunie en séance plénière les mardi 12 et jeudi 14 mars 1946⁴⁴, avant de devenir la loi surestimée du mardi 19 mars 1946 comprenant trois articles, ainsi rédigés :

« Article 1 : Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français.

Article 2 : 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.

Article 3 : 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 »⁴⁵.

Comme nous allons le démontrer, la proposition de loi unique – une proposition adoptée à l’unanimité par la commission des Territoires d’outre-mer et qui sera à l’origine de la loi du 19 mars 1946 – a subi de substantielles modifications. Une nouvelle fois, il faut mettre l’accent sur ce point précis. Ce sont bien ces modifications qui nous empêchent de considérer la loi de départementalisation du 19 mars 1946 comme une véritable loi d’assimilation des « quatre vieilles » à la Nation française.

Afin de battre le fer pendant qu’il est chaud, voici alors la question clef qui mérite ici d’être posée : de quelle assimilation s’agit-il exactement avec le vote de ce texte législatif ? En vérité, dans un exigeant souci de clarification, il convient de faire le départ entre l’assimilation organisationnelle et administrative qui est accordée aux Antillais, aux Guyanais et aux Réunionnais avec le statut départemental, envisagé *stricto sensu* à la date du 19 mars 1946 (a), et leur assimilation juridique, pourtant cohérente et rationnelle, qui leur est refusée en matière législative et réglementaire (b).

⁴⁴ Voir notamment Débats de l’Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du jeudi 14 mars 1946, *JORF*, 15 mars 1946, p. 751-762.

⁴⁵ 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, *JORF*, 20 mars 1946, p. 2294.

a. Le principe d'assimilation des « quatre vieilles » admis spontanément au plan organisationnel et administratif

D'emblée, voici un fait qu'il importe de souligner. Le principe du classement des quatre plus vieilles colonies en « départements français » qui est énoncé dans l'article 1^{er} de la proposition de loi du 8 mars 1946 n'a soulevé aucune objection, protestation ou réserve quelconque de la part du Gouvernement et du Parlement. À vrai dire, l'attitude consensuelle et spontanée de ces deux autorités centrales de la République n'est, en aucun cas, surprenante. Elle peut même très aisément s'expliquer.

Comme l'indique à ce sujet le député-rapporteur Aimé Césaire à l'Assemblée nationale constituante, lors de la séance du 12 mars 1946, les « quatre vieilles » sont déjà, « à l'heure actuelle », des « territoires » qui sont « à peu près assimilés à la métropole du point de vue administratif et politique »⁴⁶. Depuis très longtemps, ces terres coloniales sont en effet considérées – nous l'avons déjà constaté⁴⁷ – comme des « départements de fait », au moins au plan organisationnel et administratif.

Par suite, leurs représentants élus au Parlement ont souhaité, en toute logique, que ces « départements de fait » deviennent purement et simplement et le plus rapidement possible des « départements de droit » et qu'on leur applique, à l'avenir, le régime intégral des lois métropolitaines. Aussi, c'est sans la moindre anicroche, hésitation ou opposition que la loi du 19 mars 1946 consacre, à l'unanimité des députés, la nouvelle architecture institutionnelle des « quatre vieilles », désormais érigées en « départements français » sur le modèle depuis longtemps escompté des départements de la France hexagonale. Il en est ainsi, dès lors que l'article 1^{er} de ce texte législatif déclare, en des termes autant lapidaires que péremptoirs, ce qui suit : « *Les colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et la Guyane française sont érigées en départements français* ».

Dans le cadre d'un examen critique, on peut toutefois noter que seul l'article 1^{er} de la loi du 19 mars 1946 qui consacre l'assimilation dans le domaine de l'organisation administrative des « quatre vieilles » – un acte sans conteste fondateur de la départementalisation – demeure en vigueur. Les deux autres articles de ce texte législatif sont en effet devenus très rapidement caducs : l'article 2 qui avait par la force des choses un caractère transitoire, dès le 1^{er} avril

⁴⁶ Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du mardi 12 mars 1946, *JORF*, 13 mars 1946, p. 660.

⁴⁷ Voir à ce sujet les déclarations concordantes et simultanées, ci-dessus mentionnées, émanant de Paul Valentino, député socialiste de la Guadeloupe, et de son collègue Gaston Monnerville, député radical-socialiste de la Guyane française, in Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du jeudi 14 mars 1946, *JORF*, 15 mars 1946, p. 754.

1948⁴⁸, et l'article 3, dès le 24 décembre 1946 qui est la date d'entrée en vigueur de la Constitution de la IV^e République⁴⁹. Ainsi, comme le fait observer, pince-sans-rire, notre collègue Olivier Dupéré : « *Célébrer l'anniversaire de l'adoption de la loi du 19 mars 1946 implique de commémorer le seul principe posé par son article 1^{er}* »⁵⁰. Autant dire que l'apport de ce texte législatif est plutôt modeste puisque son seul mérite irrécusable a consisté à convertir ou à métamorphoser en « départements de droit » les quatre « départements de fait ».

Nombreux sont néanmoins les commentateurs ou exégètes zélés qui n'hésitent pas à commettre une bévue, voire une très mauvaise interprétation, en soutenant que la loi du 19 mars 1946 aurait pris en compte, au moins au niveau des principes, les légitimes aspirations des Antillais, des Guyanais et des Réunionnais et de leurs parlementaires en répudiant un statut colonial discriminatoire au profit du statut départemental qui implique une égalité juridique intégrale entre Métropolitains et Ultramarins, notamment au plan social. Comme nous allons le démontrer, cette analyse tourne le dos à la réalité.

Tout au plus, peut-on souscrire aux propos beaucoup plus mesurés et, somme toute, plus réalistes du politologue Lilien Legone lorsque celui-ci, en commentant cinquante ans plus tard la loi de départementalisation du 19 mars 1946, déclare que cette loi – une loi impliquant une réorganisation administrative des « quatre vieilles » instaurée sur le modèle des départements de la France métropolitaine avec le remplacement à titre principal des gouverneurs coloniaux par les préfets de la République – est un texte législatif marquant dans la mesure où il consacre « *l'idée que le fait national n'exige pas la continuité territoriale ni l'uniformité ethnique* »⁵¹. Réflexion faite, c'est bien à peu près tout ce que l'on peut dire, au plan positif, de la fort controversable loi du 19 mars 1946.

Si l'on se place à la date du mardi 19 mars 1946, le point de vue exposé par Yvan Combeau est donc loin d'être probant lorsqu'il déclare, tout à trac, que « *la départementalisation, forme originale d'une décolonisation intra-française, répond à une volonté d'assimilation, d'intégration à la Nation française* »⁵². De même, c'est à tort qu'a été jugée décisive la loi du 19 mars 1946 par ceux qui en avaient pris l'initiative, dès lors que cette loi ne consacre qu'en apparence une

⁴⁸ Voir *infra*.

⁴⁹ Voir *infra*.

⁵⁰ O. DUPÉRÉ, « La loi du 19 mars 1946, un droit transitoire de la départementalisation ultra-marine », in D. BLANC et F. CAFARELLI, *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2018, p. 25-45 et notamment p. 28.

⁵¹ L. LEGONE, « Naissance de la France du grand large », *Le Monde*, dimanche 17-lundi 18 mars 1996, p. 10.

⁵² Y. COMBEAU, « La départementalisation : une décolonisation intra-française », *ibid.*, p. 18.

vision intégrationniste dans les Outre-mer avec le prétendu passage, dans les « quatre vieilles », du statut de « territoire colonial » à celui de « département français ». Fondé dès le 5 mai 1944 par Raymond Vergès, *Témoignages* – le « journal de défense des sans défense » destiné à populariser, plus tard, les options autonomistes du PCR – avait fièrement claironné – mais peut-être un peu trop vite – le 19 décembre 1947, à la suite de la mise en œuvre du statut départemental à La Réunion : « *C'est par-dessus tout du travail communiste et, pour les générations futures, cela demeurera du beau travail communiste* »⁵³.

b. Le principe d'assimilation des « quatre vieilles » catégoriquement refusé au plan législatif

Caustique et perspicace, notre collègue Olivier Dupéré, a, pour sa part, fort bien résumé cette première étape en une formule cinglante et en des termes qui se veulent irrévocables : « *Si tout semblait ainsi augurer de la congruence de l'œuvre législative et de l'œuvre constitutionnelle de l'Assemblée élue le 21 octobre 1945, s'agissant de la départementalisation ultra-marine, le résultat ne correspond en rien à ces attentes* »⁵⁴. D'entrée de jeu, on ne saurait être ni plus clair ni plus critique.

Avant d'insister sur la grande frilosité de cette œuvre législative qui se borne essentiellement à un changement de dénomination, dès lors qu'elle consiste à appeler « départements français » les « quatre vieilles », il faut déjà rappeler que la proposition de loi de départementalisation était une authentique proposition de loi d'assimilation. Or, cette proposition a été grandement remaniée, en séance publique, le 14 mars 1946 par l'Assemblée nationale constituante avant de devenir la trop fameuse loi du 19 mars 1946, avec pour objectif officiel le classement comme « départements français » de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.

En vérité, que faut-il précisément penser des trois articles qui composent ce texte législatif ? Si l'alignement de l'organisation administrative des « quatre vieilles » sur celle des départements de la France métropolitaine qui est indiqué dans l'article 1^{er} de la loi du 19 mars 1946 ne pose à l'évidence aucun problème, il en va tout autrement pour le régime normatif des nouveaux départements.

D'abord, l'article 2 écarte le principe d'une application immédiate et de « plein droit » des lois et décrets déjà en vigueur dans les départements de la France hexagonale. Certes, il prévoit bien l'extension de la législation et de la

⁵³ A. ORAISON, « Le cinquantenaire de la départementalisation à La Réunion. L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996. Qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ? », *APOI*, 1997-1998, volume XV, p. 213-242 et notamment p. 218.

⁵⁴ O. DUPÉRE, « La loi du 19 mars 1946, un droit transitoire de la départementalisation ultra-marine », *ibid.*, p. 29.

réglementation existantes dans les « quatre vieilles », mais c'est par le biais de décrets et, qui plus est, au cas par cas. Autant dire qu'il proroge le principe de spécialité normative en subordonnant la législation et la réglementation ultramarines à des décrets d'application, des décrets qui tarderont souvent à venir⁵⁵. Comme le souhaitait le ministre de la France d'Outre-mer, l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 conçoit en effet une compétence, au moins provisoire, de l'autorité gouvernementale qui est seule habilitée à agir par voie de décrets en matière d'assimilation législative et réglementaire et d'une manière qui n'est ni générale ni automatique, mais adaptée pour des raisons essentiellement économiques et financières ou d'opportunité politique et ce, jusqu'à une date butoir.

La date butoir en question avait été fixée par la commission des Territoires d'outre-mer à trois mois pour les lois sociales, à compter de l'entrée en vigueur de la loi de départementalisation. Mais ce délai initial avait été jugé beaucoup trop court par Marius Moutet, voire matériellement impossible à tenir. Aussi, à la demande insistante, pour ne pas dire impérative, de l'incontournable, irréductible et vétilleux ministre de la France d'Outre-mer⁵⁶, la date limite prévue à l'article 2 du texte législatif a été reportée, pour des raisons pratiques, de plusieurs mois et plus précisément au 1^{er} janvier 1947.

Certes, la loi du 19 mars 1946 – il faut déjà préciser, à toutes fins utiles, qu'il s'agit d'une loi ordinaire – a limité au 1^{er} janvier 1947 la compétence gouvernementale temporaire d'extension, au demeurant obligatoire, des lois et décrets existants aux départements ultramarins. Cependant, pour faire derechef preuve de complétude, il faut déjà noter que le délai initial issu de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 n'a pas été respecté. En raison de la nature juridique de ce texte qui n'a aucun fondement constitutionnel, il a donc été relativement aisé pour le Parlement, saisi à la demande du Gouvernement, de prolonger à trois reprises le délai en question, en soulevant néanmoins chaque fois des critiques acerbes de la part des députés ultramarins. D'abord, la loi de finances du 23 décembre 1946 proroge de six mois le délai d'application fixé par l'article 2 de la loi de

⁵⁵ Ces retards sont d'autant plus inexcusables que le Gouvernement n'avait pas, en l'espèce, à apprécier l'opportunité de procéder à une extension comme devait, par la suite, l'indiquer le Conseil d'État. Consulter à ce sujet l'arrêt clarificateur rendu par les juges du Palais-Royal le 26 février 1954 dans l'affaire *Département de la Guadeloupe*, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1954, p. 129 : « *Considérant que 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 dispose, en son article 2, que les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine et qui ne sont pas encore applicables dans ces colonies feront l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements ; que ce changement de statut entraînait le droit et même l'obligation pour le Gouvernement de prendre les mesures d'application que comportait ce changement* ».

⁵⁶ Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du jeudi 14 mars 1946, *JORF*, 15 mars 1946, p. 756.

départementalisation et porte sa date butoir au 1^{er} juillet 1947. Puis, une loi du 26 juillet 1947 repousse de nouveau la date limite au 31 décembre 1947. Enfin, la loi de finances du 6 janvier 1948 fixe définitivement l'expiration du délai au 31 mars 1948⁵⁷. Encore convient-il de préciser qu'il faudra attendre plus d'une année avant que l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 puisse recevoir un commencement d'application. Relatif à la mise en place de « *l'institution préfectorale* » dans les quatre départements périphériques, le premier décret d'extension porte en effet la date du 7 juin 1947⁵⁸. Au total, c'est une centaine de décrets d'extension, d'importance fort inégale, qui seront ainsi publiés au *JORF* entre le 7 juin 1947 et le 31 mars 1948⁵⁹.

Quant aux autres dispositions de la proposition de loi, elles ne figurent pas dans l'article 2 de la loi du 19 mars 1946. Elles ont été supprimées en raison de l'opposition du ministère des Finances qui estimait qu'il était prudent de concevoir une certaine flexibilité dans l'application de la réforme visant à transformer les « quatre vieilles » en « départements français ». Pour ce ministère, traditionnellement attaché au sacro-saint principe de l'équilibre budgétaire et financier, les mesures prévues dans l'article 2 de la proposition de loi étaient de nature à entraîner « *un surcroît de dépenses pour le budget métropolitain* ». En sa qualité de rapporteur, Aimé Césaire – surpris et, plus encore, scandalisé par de tels propos – n'avait pas hésité à rétorquer, au début de la séance de la commission des Territoires d'outre-mer en date du 8 mars 1946, que l'argument d'ordre comptable ainsi avancé par le ministère des Finances était « *un argument colonialiste* », pour ne pas dire « *l'argument colonialiste type* »⁶⁰.

⁵⁷ Voir l'article 84 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946 portant ouverture de crédits provisoires applicables aux dépenses du budget ordinaire (services civils) pour le premier trimestre de l'exercice 1947, *JORF*, 24 décembre 1946, p. 10853 ; l'article unique de la loi n° 47-1374 du 26 juillet 1947 prorogeant jusqu'au 31 décembre 1947 le délai fixé par l'article 2 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, modifié par l'article 84 de la loi n° 46-2914 du 23 décembre 1946, *JORF*, 27 juillet 1947, p. 7303 ; l'article 35, alinéa 4, 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, *JORF*, 7 janvier 1948, p. 204.

⁵⁸ Décret n° 47-1018 du 7 juin 1947 relatif à l'organisation départementale et à l'institution préfectorale dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, *JORF*, 8 juin 1947, p. 5262.

⁵⁹ Voir la liste des décrets d'extension de la législation métropolitaine aux départements d'outre-mer entre le 7 juin 1947 et le 31 mars 1948 in M. LAGRANGE, *Le nouveau régime législatif de la France d'outre-mer*, Paris, Sirey, 1948, p. 96-106.

⁶⁰ Rapport supplémentaire fait au nom de la commission des Territoires d'outre-mer sur les propositions de loi (déposées par les parlementaires des vieilles colonies) par M. Aimé Césaire, député-rapporteur, Annexe au procès-verbal de la séance du 8 mars 1946, *JORF, Documents parlementaires, Assemblée nationale constituante*, n° 624.

Enfin, l'article 3 de la proposition de loi – il s'agit assurément de l'article principal – a lui aussi été remanié, pour ne pas dire dénaturé, dans le seul but de restreindre les incidences juridiques de la départementalisation en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique et à La Réunion. Cet article a été faussé ou falsifié pour des motifs qui sont également et essentiellement d'ordre comptable et financier. Dans la loi du 19 mars 1946, l'article 3 est rédigé en des termes qu'il importe déjà de rappeler avant de le soumettre au feu de la critique : « *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* ».

Dans cet article 3, tout est vraiment question de vocabulaire, même si le vocabulaire qui pose ici un très sérieux problème ne porte que sur un seul mot. Signifiant indifféremment « à l'exception de », « à l'exclusion de », « à part », « excepté » ou « hormis », la préposition « *sauf* » qui figurait dans la proposition de loi – une proposition de loi pourtant adoptée à l'unanimité par la commission des Territoires d'outre-mer – a été remplacée, dans le texte législatif du 19 mars 1946, par la préposition « *sur* », à la demande insistante et sourcilleuse de l'ubiquiste et madré ministre de la France d'Outre-mer. Avec cette permutation d'une préposition par une autre qui, en l'espèce, a été imposée par Marius Moutet, à la suite d'une manœuvre obstructionniste et subreptice, on n'est nullement en présence d'une simple bagatelle ou futilité, d'une brouille, peccadille ou vétille. En vérité, cette substitution délibérée de vocable est bien à l'origine d'un chambard ou bouleversement que l'on peut qualifier de radical.

La différence entre les deux rédactions est en effet abyssale. Il en est ainsi, dès lors que la volonté fondamentalement égalitariste exigée par le député-rapporteur Aimé Césaire et la plupart de ses collègues d'outre-mer n'est plus prise en considération. Ainsi conçu, l'article 3 de la loi du 19 mars 1946 signifie que les lois nouvelles qui sont adoptées pour prendre effet dans les départements métropolitains de la République n'ont pas vocation à être appliquées aussitôt, automatiquement, de manière immédiate, instantanément, sans délai, sur-le-champ et – pour tout dire – « de plein droit » dans les quatre nouveaux départements ultramarins. En d'autres termes, ces lois ne peuvent être appliquées dans ces départements qu'au cas par cas, après mûres réflexions, après un examen approfondi et toujours – en dernier ressort – « *sur mention expresse insérée aux textes* ». Compte tenu de la rédaction de l'article 3 de ce texte législatif, il est flagrant qu'à la date censée être historique du 19 mars 1946, le droit commun demeure toujours l'exception au plan législatif dans les « quatre vieilles » et le droit dérogatoire le véritable principe ! Dès lors, comment ne pas faire remarquer, avec François Miclo, que cette disposition – une disposition qui avait été fortement conseillée par la commission de l'Intérieur et soutenue, bec et ongles, par le ministre de la France d'Outre-mer – est franchement déconcertante par ses conséquences, dès lors qu'« *elle maintient en vigueur le principe de spécialité en*

matière législative, contrairement au souhait des auteurs de la proposition de loi »⁶¹ ?

Certes, l'article 3 de la loi du 19 mars 1946 confirme bien l'article 1^{er} qui confère expressément le titre de « département français » à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à La Réunion. De manière indéniable, les quatre plus vieilles colonies françaises sont désormais dotées de l'organisation administrative et politique qui était effectivement et ardemment revendiquée par la plupart de leurs parlementaires à l'Assemblée nationale constituante. Cependant, par sa rédaction qui apparaît dans un sens particulièrement restrictif *in fine*, l'article 3 de ce texte législatif n'en fait en aucune façon des « départements à part entière » mais, bien au contraire – pour employer les clichés, poncifs ou stéréotypes du *vulgum pecus* – des « départements entièrement à part » ou, plus exactement encore, pour reprendre cette fois-ci les expressions beaucoup plus appropriées et plus justes du député-rapporteur Aimé Césaire, « *des départements diminués* », voire « *des départements d'exception* »⁶².

Ainsi, dès à présent et sans risque de se tromper, il est possible de dresser un procès-verbal plutôt négatif. Dès lors qu'elle ne consacre pas le principe général de l'identité pour la législation future, la réforme institutionnelle qui a été mise en œuvre dans les « quatre vieilles » par la loi de départementalisation du 19 mars 1946 n'est certainement pas une réforme fondamentale. Elle n'est tout au plus qu'une réformette administrative, une mesurette superficielle et insuffisante et, par suite, peu efficace. La départementalisation y est, certes, engagée au plan formel, mais de manière que l'on peut qualifier de craintive ou timorée. Autant dire qu'elle demeure encore inachevée ou hémiplégique – pour ne pas dire futile ou purement platonique – à la date pourtant jugée charnière du 19 mars 1946.

Adoptée néanmoins à une très curieuse unanimité sur laquelle nous reviendrons pour tenter de l'expliquer et de la comprendre, cette étonnante et profonde métamorphose juridique de l'article 3 de la proposition de loi fait suite à une intervention décisive du ministre des Finances qui n'hésitait pas à déclarer, le vendredi 8 mars 1946, que cet article est « *dangereux* » et devrait, en conséquence, être « *supprimé* »⁶³ ! En vérité, il ne faut jamais refuser de voir une réalité qui déplaît. Il est évident que les membres du Gouvernement se montrent une nouvelle fois hostiles à la proposition de la commission des Territoires d'outre-mer pour des motifs qui sont toujours, pour l'essentiel, d'ordre budgétaire et comptable. L'objection majeure avancée par le Pouvoir central est qu'une telle

⁶¹ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, *op. cit.*, p. 57.

⁶² Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 1^{ère} séance du mardi 12 mars 1946, *JORF*, 13 mars 1946, p. 661.

⁶³ Cité in F. VERGÈS, *La loi du 19 mars 1946. Les débats à l'assemblée constituante*, *op. cit.*, p. 53.

réforme institutionnelle pourrait être un gouffre financier pour la France de l'après-guerre, alors engagée dans une voie considérée comme urgente et même prioritaire qui est celle de la reconstruction du pays au lendemain du Second Conflit mondial avant de l'être dans deux guerres coloniales successives, très longues et de plus en plus coûteuses et meurtrières : d'abord en Indochine (1945/1954), puis en Algérie (1954/1962).

Par la voix de son rapporteur Aimé Césaire, les élus ultramarins initiateurs de la loi du 19 mars 1946 avaient très clairement tenu à exprimer, au cours des débats parlementaires, leur « *refus d'être des départements d'exception* » ainsi que leur volonté de placer leurs pays respectifs « *sous le régime de la loi* », en les arrachant à « *l'arbitraire des décrets* ». Pour Eugène Rousse, l'historien réunionnais, qui s'exprime dans le même sens, c'est bien « *l'opposition des ministres de l'Intérieur, des Finances et de la France d'Outre-Mer* » qui « *a constitué un obstacle majeur au vote de la proposition de loi présentée par le rapporteur Aimé Césaire* », une proposition de loi pourtant adoptée – faut-il encore le dire et le redire ? – à l'unanimité par la Commission des Territoires d'outre-mer⁶⁴. À la suite d'une lecture approfondie, il apparaît que l'adoption de la loi du 19 mars 1946 se traduit, en définitive, par un résultat paradoxal. Si les quatre nouveaux départements ultramarins sont bien assimilés, sans conteste, aux départements de la France métropolitaine, au strict plan organisationnel et administratif, à la date ciblée du 19 mars 1946, force est d'admettre – en parallèle – qu'ils conservent encore à cette date, au plan législatif, un statut de type colonial qui, par définition, est indubitablement discriminatoire.

À ce sujet, François Miclo fait montre d'un certain scepticisme. Il s'interroge et se demande même si les cinq parlementaires progressistes, auteurs des trois propositions de loi présentées les 17 janvier et 12 février 1946 – des élus de la Nation qui n'envisageaient absolument pas, à l'origine, le maintien d'un régime de spécificité législative ou système normatif colonial dans les « quatre vieilles » – n'ont pas été quelque peu induits en erreur par les membres du Gouvernement, orientés dans une mauvaise direction ou, plus grave encore, « *dupés, dès lors qu'ils acceptent un texte pratiquement inverse de celui qu'ils proposaient pour l'article 3* »⁶⁵. Dans sa minutieuse et éclairante thèse de doctorat, notre collègue donne une réponse qui paraît tout à fait plausible à la question ainsi posée :

« Le Ministre de la France d'Outre-mer fit valoir que ce régime législatif serait transitoire en attendant une étude plus approfondie »

⁶⁴ E. ROUSSE, « Le Département de La Réunion a 70 ans », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, mercredi 16 mars 2016, p. 50.

⁶⁵ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, op. cit., p. 58.

du régime le mieux adapté. Il semble que cet argument ait emporté l'adhésion, à contrecœur, des députés des vieilles colonies soucieux de voir la loi adoptée à l'unanimité »⁶⁶.

Ainsi, après le vote d'une loi considérée à tort comme historique et symbolique dans une grande partie de l'opinion publique d'outre-mer mais en réalité fort incomplète, à la date fatidique du 19 mars 1946, les députés ultramarins étaient sans doute convaincus que l'assimilation juridique et la départementalisation économique et sociale des « quatre vieilles » qu'ils avaient appelées de leurs vœux seraient effectivement mises en œuvre : certes, non plus d'un seul coup et dès 1946 comme ils l'avaient espéré à l'origine, mais désormais plus tard et surtout de manière échelonnée dans le temps.

Face à une départementalisation tronquée et inachevée, Eugène Rousse s'est lui aussi interrogé sur l'attitude pour le moins contradictoire des élus antillais, guyanais et réunionnais : « *On peut donc raisonnablement se poser la question de savoir pourquoi les initiateurs de la loi du 19 mars 1946 ne se sont pas battus pour protester contre la mutilation d'un texte qui répondait aux aspirations des populations de leur pays* ». À cette interrogation ainsi posée et qui est tout autant compréhensible, l'historien de La Réunion avance une explication qui n'est pas non plus dépourvue de pertinence :

« Il est permis de penser qu'ils ont estimé que le changement de statut des vieilles colonies prévu à l'article 1^{er} de la loi constituait à lui seul un précieux acquis obtenu à un moment où l'Assemblée avait à régler d'innombrables problèmes et qu'en conséquence, il n'y avait pas lieu de prendre le risque de provoquer un ajournement à une date indéterminée de l'examen de leur proposition de loi »⁶⁷.

Pour conforter ce décryptage doctrinal qui repose sur l'appréhension d'un ajournement *sine die* de la réforme institutionnelle dans les « quatre vieilles » pour des raisons qui sont essentiellement économiques et financières, une précision très

⁶⁶ *Idem*, p. 58. Pour connaître la position officielle du Gouvernement selon laquelle l'unité de législation est un objectif réalisable à plus ou moins long terme et qu'il serait donc risqué de vouloir l'imposer sur-le-champ dans les quatre vieilles colonies françaises de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, voir une nouvelle fois la déclaration plutôt lénifiante et cauteleuse de l'omniprésent Marius Moutet, le ministre de la France d'Outre-mer, in *Débats de l'Assemblée nationale constituante* lors de la 1^{ère} séance du jeudi 14 mars 1946, *JORF*, 15 mars 1946, p. 761 : « *Ceci (c'est-à-dire l'application sur « mention spéciale » et plus précisément, en l'espèce, « sur mention expresse insérée aux textes ») est valable, d'ailleurs, jusqu'au 1^{er} janvier 1947 ; ensuite, vous aurez un régime qui sera bien établi. Nous sommes donc dans une période transitoire et, pour cette période, je crois que vous devriez maintenir la mention spéciale* ».

⁶⁷ E. ROUSSE, « Le Département de La Réunion a 70 ans », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, mercredi 16 mars 2016, p. 50.

importante s'impose. Certes, en vertu de la Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 portant sur l'organisation provisoire des pouvoirs publics et conformément à son article 4, l'Assemblée nationale constituante dispose du « pouvoir législatif » en sa qualité de Parlement monocaméral. À ce titre, elle a compétence pour voter des lois ordinaires, notamment sur proposition de sa commission des Territoires d'outre-mer. Cependant, à l'initiative de sa commission de la Constitution, l'Assemblée nationale constituante a une autre mission à remplir qui est d'une importance primordiale. Elle est en effet chargée d'élaborer « la Constitution nouvelle » de la France afin de remplacer les deux lois constitutionnelles des 24 et 25 février 1875 et celle du 16 juillet de la même année qui fondent la III^e République (article 2). Or, cet objectif prioritaire doit être atteint le plus tôt possible « *et, au plus tard, sept mois après la première réunion de l'Assemblée* » (article 6)⁶⁸. Dans ce contexte temporel qui est à l'évidence celui de l'extrême urgence, les parlementaires d'outre-mer pouvaient donc légitimement craindre que la loi de départementalisation, tant espérée, ne puisse être adoptée avant que les membres de l'Assemblée nationale constituante ne se séparent.

Dès lors, que dire en guise de conclusion partielle à ce stade de l'analyse ? Dans son article 1^{er}, la loi du 19 mars 1946 a transformé les « quatre vieilles » en « départements français », au point de vue organisationnel et administratif. Quant à l'article 2, il se contente de désigner le Gouvernement comme étant la seule autorité compétente pour étendre à leur profit, par le biais de décrets, les textes législatifs et réglementaires en vigueur dans les départements métropolitains à la date du 21 mars 1946 qui est la date d'entrée en application effective de la loi de départementalisation. Quant à l'article 3 de la loi du 19 mars 1946, il est consigné en des termes que tout juriste digne de ce nom doit considérer comme incohérents et irrationnels, parce que situés aux antipodes d'une sincère loi d'assimilation. Autant dire que le triomphe généralement affiché, jusqu'à aujourd'hui, par les intégrationnistes et thuriféraires inconditionnels du texte législatif du 19 mars 1946 doit être tempéré sur un point qui n'est pas anodin.

Bien qu'elle ait été adoptée à l'unanimité par la première Assemblée nationale constituante et contrairement à ce qu'on pourrait croire, *a priori*, la loi de départementalisation du 19 mars 1946 n'est pas une véritable loi d'intégration, dès lors qu'elle ne reconnaît pas le principe de l'égalité juridique et sociale entre les citoyens de la France ultramarine et ceux de la France métropolitaine. Or, il s'agit d'un principe qui avait été âprement revendiqué par les députés communistes réunionnais et leurs homologues antillais et guyanais, des élus au demeurant soucieux de respecter la volonté des électeurs des « quatre vieilles » exprimée lors des élections législatives et constituantes du 21 octobre 1945. C'est

⁶⁸ Loi constitutionnelle du 2 novembre 1945 portant organisation provisoire des pouvoirs publics, *JORF*, 3 novembre 1945, p. 7159.

une évidence. La loi du 19 mars 1946 n'a pas consacré le principe général d'identité pour la législation future qui est pourtant, pour l'ensemble des juristes, la résultante obligée d'une authentique départementalisation des « quatre vieilles ». Dans son article 3, ce texte législatif a en effet maintenu, contre vents et marées et même sans état d'âme, un principe diamétralement opposé qui est celui de la spécialité législative. Bien connu et très ancien, ce principe traditionnel n'est, ni plus ni moins, qu'un lourd héritage d'une très longue période coloniale, considérée comme discriminatoire et inégalitaire, et qui remonte à plusieurs siècles en arrière et, plus précisément, à l'ancienne France monarchique.

En résumé, voici l'essentiel de ce qu'il faut retenir à propos de la très controversable loi du 19 mars 1946. Il s'agit d'un texte législatif amphibologique qui, d'un côté, érige effectivement les « quatre vieilles » au rang de « départements français » mais qui, de l'autre, maintient en vigueur un régime de type colonial, dans la mesure où les lois futures n'y sont pas applicables « de plein droit ».

Comme les trois départements français situés en Amérique du Sud et dans la Caraïbe, La Réunion demeure donc à la date du 19 mars 1946 un « faux département » ou plus exactement un « département sans effet concret », pour ne pas dire – en ayant recours au langage créole réunionnais – un « *goni* (sac) vide ». Il en est ainsi, dès lors que l'objectif visant à sa mise à égalité républicaine, au plan législatif, avec les départements métropolitains n'est pas atteint mais reporté à une date ultérieure, au demeurant inconnue. C'est un fait avéré que les Réunionnais ne deviennent pas le 19 mars 1946 des « Français de la République à part entière ». Qu'on le veuille ou non, ils demeurent au jour sonnant du 19 mars 1946 – en reprenant un lieu commun – des « Français de la République entièrement à part ».

Pour François Miclo, si « *la loi de départementalisation apparaît bénéfique en ce qui concerne la structure administrative des quatre territoires* » ultramarins, force est de constater « *au sujet de l'assimilation législative qui était l'objectif de ses auteurs* » que « *ses effets sont quasiment nuls* ». En foi de quoi, notre pointilleux collègue conclut sèchement son analyse par un jugement qui est négatif et sans appel : « *Le régime législatif des anciennes colonies n'est donc pas foncièrement transformé* »⁶⁹. À cette critique doctrinale, autant lucide

⁶⁹ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, op. cit., p. 58. Dans le même sens, voir le point de vue détracteur de l'écrivain engagé Daniel Guérin qui met l'accent sur le manque de hardiesse de la loi de départementalisation du 19 mars 1946, dès lors qu'elle conforte un double régime traditionnel de spécialité normative : un régime de spécialité pour la législation et la réglementation en vigueur dans son article 2 et un régime de spécialité pour la législation à venir dans son article 3 : « *En fait, la loi de 1946 n'a pas fait des Antilles françaises des départements métropolitains, mais seulement des 'départements d'Outre-mer', c'est-à-dire des départements de seconde classe, des parents pauvres. Elle n'a*

qu'implacable mais amplement méritée, fait écho celle d'Olivier Dupéré qui surenchérit avec une légère pointe d'ironie, au demeurant tout à fait justifiée pour la circonstance : « *À ce titre, célébrer l'anniversaire de l'adoption de la loi du 19 mars 1946 revient à célébrer l'adoption d'une demi-mesure, d'une mesure dépourvue de toute garantie* »⁷⁰.

Suite à cet examen critique, il paraît bien difficile de partager le point de vue des défenseurs de l'artificieuse loi du 19 mars 1946. Tout en reconnaissant sa grande clairvoyance sur l'incomplétude de la loi de départementalisation des « quatre vieilles », nous ne pouvons pas notamment adhérer à la conclusion de l'historien Eugène Rousse quand il proclame que ce texte législatif est « *un événement considérable* »⁷¹. Pour dire la vérité toute nue, nous pensons qu'il n'en est rien.

Mais allons plus loin dans l'exégèse critique, cette fois-ci avec les juristes internationalistes. Malgré la portée historique et symbolique que l'on se délecte bien trop souvent à lui reconnaître, la supposée loi d'intégration du 19 mars 1946 n'est pas une loi de décolonisation des « quatre vieilles », comme on veut bien nous le faire croire. Bien qu'ayant été adoptée à l'unanimité, cette loi ordinaire – il s'agit en fait d'un texte de compromis, plutôt bancal – n'est en aucune façon l'équivalent d'une nuit du 4 août 1789 pour les Antillais, les Guyanais et les Réunionnais. En raison de ses ambiguïtés et de sa pusillanimité, la loi de départementalisation du 19 mars 1946 n'est pas un acte juridique libérateur et, encore moins, un acte politique romantique et révolutionnaire qui mériterait d'être reconnu et célébré. Sur ce plan précis et uniquement sur ce plan, nous ne pouvons que partager l'analyse des séparatistes du LPLP quand ils déclarent *urbi et orbi* qu'il ne faut surtout pas commémorer à La Réunion la date fort peu significative du 19 mars 1946. Ce point de vue est également pour nous une certitude.

Sans doute, faut-il admettre avec la politologue Françoise Vergès que l'année 1946 fut « *un moment fondateur de l'histoire réunionnaise car c'est un moment où un mouvement social intervient dans l'espace politique et exprime ses demandes* », avant d'obtenir gain de cause après maintes et fermes revendications⁷². Ce « *moment fondateur* » revendiqué pendant des décennies – il s'agit de la décolonisation en droit ou décolonisation formelle des « quatre

produit qu'une 'départementalisation' bâtarde dans laquelle subsiste une partie de l'ancienne législation coloniale, tandis que la législation métropolitaine n'a pas été introduite intégralement ». D. GUERIN, *Les Antilles décolonisées* (Préface d'Aimé Césaire), Paris, Présence Africaine, 1956, 188 p. et notamment p. 157.

⁷⁰ O. DUPÉRE, « La loi du 19 mars 1946, un droit transitoire de la départementalisation ultramarine », *ibid.*, p. 26.

⁷¹ E. ROUSSE, « Le vote de la loi du 19 mars 1946 : un événement considérable », *Témoignages*, vendredi 22 mars 2013, p. 8.

⁷² F. VERGÈS, *La loi du 19 mars 1946. Les débats à l'assemblée constituante*, *op. cit.*, p. 231.

vieilles » – a bien eu lieu en 1946. Mais il ne coïncide certainement pas avec la date du 19 mars qui est marquée par le sceau de l’inachèvement. Comment alors ne pas partager, à ce sujet, le point de vue critique du professeur Emmanuel Jos lorsque celui-ci déclare qu’il existe « *une véritable mythologie de la loi du 19 mars 1946* », avant de conclure qu’un examen méticuleux et impartial de la loi de départementalisation « *révèle que ce texte a une portée juridique en deçà de ce qu’on lui attribue généralement* »⁷³ ?

En vérité, la décolonisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ne sera réalisée, toujours au plan juridique ou formel, que quelque mois plus tard avec l’entrée en application de la Constitution du 27 octobre 1946. C’est en effet la norme suprême de la IV^e République qui fait enfin prévaloir, avec le principe fondamental d’assimilation et, plus encore, avec le principe constitutionnel d’identité normative, la finalité égalitariste qui avait été, dès l’origine, réclamée à cor et à cri par les députés ultramarins, mais obstinément refusée par le Pouvoir central.

2. La seconde étape est celle d’une authentique décolonisation de La Réunion au plan juridique : l’œuvre complémentaire et décisive de la seconde Assemblée nationale constituante

À la suite de très nombreux et savants débats parlementaires portant sur des points techniques, toujours passionnés mais aussi parfois confus ou contradictoires, tous minutieusement rapportés par Olivier Dupéré dans un éclairant ouvrage⁷⁴ et sur lesquels, dès lors, nous n’insisterons pas outre mesure dans la présente étude, la situation va très tôt évoluer en faveur de la tendance intégrationniste qui est prônée par Léon de Lépervanche au sein de la commission de la Constitution. Au nom de ses collègues antillais et guyanais, le député communiste de La Réunion insiste en effet pour que les quatre plus anciennes colonies françaises soient désormais considérées comme des parties intégrantes de la République et, plus précisément, comme des territoires soumis au régime général d’assimilation en matière législative et réglementaire qui prévaut dans les départements de la France métropolitaine.

En ce sens et au diapason avec la commission des Territoires d’outre-mer, la commission de la Constitution adopte à l’unanimité des participants – dès le 8 février 1946 – le principe de l’intégration au plan normatif des colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Par la suite, en se prononçant en faveur du principe constitutionnel d’identité législative, l’article 66 de la proposition de norme suprême, adoptée le 19 avril 1946, consacre à son tour,

⁷³ E. JOS, « La loi du 19 mars 1946 : une lecture rétrospective », *ibid.*, p. 194.

⁷⁴ O. DUPÉRÉ, *Les sources juridiques de la départementalisation ultra-marine*, Institut Universitaire Varenne, Collection Kultura, 2017, 228 p. et tout particulièrement p. 107-191.

dans un alinéa 2, une solution assimilationniste qui, à l'évidence, est en totale opposition avec celle de la loi du 19 mars 1946, une loi qui légitime – nous l'avons constaté et, plus encore, déploré – un principe d'exception avec le principe de spécialité pour la législation à venir. Le procès-verbal ainsi dressé est plutôt inattendu et même saisissant dans la mesure où ces deux textes, votés à un mois d'intervalle, ont été élaborés par le même cénacle parlementaire : à savoir la première Assemblée nationale constituante.

Cependant, dûment consulté comme prévu par la voie référendaire le 5 mai 1946, le peuple français rejette la proposition de loi constitutionnelle qui lui a été faite le 19 avril 1946, ce qui conduit à l'élection, dès le 2 juin 1946, d'une seconde Assemblée nationale constituante dont la mission primordiale vise toujours à l'élaboration de la Constitution de la IV^e République. Au passage, il est à noter que les résultats de la nouvelle élection confirment la tendance politique incarnée par l'écrasante prépondérance de la formule du tripartisme (MRP, PCF et SFIO) qui regroupe 447 députés sur 586.

Dans son alinéa 2, l'article 66 de la proposition de Constitution, adoptée le 19 avril 1946, présentait toutefois de manière fort extensive le principe constitutionnel d'identité législative puisqu'il était censé être applicable sur l'ensemble du territoire de la République française : non seulement dans les départements métropolitains et les quatre nouveaux départements ultramarins créés par la loi du 19 mars 1946 mais également dans tous les autres territoires géographiquement situés outre-mer⁷⁵. Quant à elle, la commission de la Constitution de la seconde Assemblée nationale constituante va, certes, manifester, comme sa devancière, sa volonté de définir, sur une base plus assimilationniste que celle qui figure dans la loi du 19 mars 1946, les quatre départements périphériques créés par ce texte législatif. Mais au passage, elle prend bien soin de préciser que le principe fondamental d'identité législative ne peut réellement bénéficier qu'à ces départements. À ce sujet, Olivier Dupéré confirme qu'« *un consensus apparaît au sein de la commission pour concevoir ce principe d'identité normative comme un élément essentiel aux seuls départements d'outre-mer* »⁷⁶. Au final, la seconde Assemblée nationale constituante finira par épouser le point de vue de la commission de la Constitution. Avec notre collègue, il faut donc insister sur le sens délibérément restrictif, mais tout à fait logique, de

⁷⁵ Dans l'article 66, alinéa 2, le principe d'identité normative formulé dans la proposition de Constitution adoptée le 19 avril 1946 a en fait son origine dans l'article 55 de l'avant-projet qui est rédigé en des termes non équivoques et avec un champ d'application qui est démesuré : « *Les lois de la République sont applicables sur le territoire de la métropole et, sauf disposition contraire de la loi, dans les départements et territoires d'outre-mer* ». Débats de l'Assemblée nationale constituante lors de la 2^{ème} séance du lundi 15 avril 1946, *JORF*, 16 avril 1946, p. 1843-1851 et notamment p. 1843.

⁷⁶ O. DUPÉRE, « La loi du 19 mars 1946, un droit transitoire de la départementalisation ultramarine », *ibid.*, p. 37.

la réforme institutionnelle qui ne pouvait concerner qu'une catégorie bien définie de collectivités territoriales ultramarines – nommément les « quatre vieilles » – en raison de leurs évidentes, multiples et surtout très importantes spécificités par rapport à tous les autres territoires français d'outre-mer.

Pour rétablir l'indispensable vérité historique qui s'impose au sujet de l'importante et lancinante question statutaire posée en 1946 dans les « quatre vieilles » et pour rendre à César ce qui appartient vraiment à César, il convient avec François Miclo de mettre l'accent sur un fait avéré : l'assimilation intégrale, au plan juridique, des Guadeloupéens, des Guyanais, des Martiniquais et des Réunionnais incombe « *autant, sinon plus* », à la Constitution du 27 octobre 1946 qu'à la loi de départementalisation du 19 mars 1946, adoptée par la première Assemblée nationale constituante. Pour notre collègue, il en est ainsi, dans la mesure où les parlementaires ultramarins qui n'ont pu obtenir une « *totale satisfaction au plan législatif* » vont, quelques mois plus tard, dans le cadre de la seconde Assemblée nationale constituante, réagir et finalement « *l'emporter au niveau constitutionnel* »⁷⁷.

C'est en effet la tendance assimilationniste défendue par les députés des « quatre vieilles » qui s'est imposée en fin de compte sur celle de la différenciation. Il en est ainsi, dès lors que l'article 3 de la loi du 19 mars 1946 a été *de facto* abrogé par l'article 73 de la Constitution de la IV^e République, la norme suprême adoptée par la seconde Assemblée nationale constituante et ratifiée par le peuple français, lors du référendum national du 13 octobre 1946. C'est bien cet article 73 qui a introduit le principe d'identité normative dans les « départements français » de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion en les qualifiant au passage, pour la première fois, de « départements d'outre-mer » (DOM) par opposition à la catégorie des « territoires d'outre-mer » (TOM), des collectivités territoriales dotées de statuts particuliers, régies par son article 74 et soumises au principe contraire de la spécialité législative, les lois nationales n'y étant applicables que sur mention expresse. Les TOM sont des entités normalement assujetties à des dispositions législatives spécifiques en raison de leurs importants particularismes d'ordre politique, géographique, économique et culturel. Dans une optique démocratique, de plus en plus évidente aujourd'hui, le principe de spécialité a aussi désormais pour objectif d'assurer le respect des compétences reconnues aux autorités locales ultramarines.

Afin de satisfaire les doléances assimilationnistes formulées par les députés ultramarins, le principe général d'identité – limité toutefois au seul régime législatif – y est exposé dans l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 en des termes à la fois concis, explicites et impératifs : « *Le régime législatif des*

⁷⁷ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, *op. cit.*, p. 59.

départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi ». En vertu de cette disposition ainsi rédigée, il est désormais acquis que le droit commun tant convoité et espéré au plan législatif devient enfin le principe dans les « quatre vieilles » et le droit dérogatoire l'exception. Si le Parlement veut, à titre exceptionnel, exclure un ou plusieurs DOM du champ d'application d'une loi nationale pour une raison particulière, il en a, certes, le droit. Nonobstant, dans ce cas de figure, il doit toujours l'indiquer d'une manière très claire⁷⁸.

Certes, c'est avec la norme suprême de la IV^e République qu'est enfin réalisée l'émancipation ou décolonisation, au plan juridique, des « quatre vieilles » en général et de La Réunion en particulier. Cependant, une ultime et nécessaire mise au point s'impose dans le cadre de la présente étude. Le principe d'identité législative qui s'applique dans les départements de la France métropolitaine ne peut pas être juridiquement mis en œuvre dans les quatre DOM à la date tapante du dimanche 27 octobre 1946. Ce principe général ne pourra l'être que plusieurs semaines plus tard et, de manière encore plus précise, à la date du mardi 24 décembre 1946, conformément à l'article 98 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui fait coïncider son entrée en vigueur avec le jour de la première réunion du Conseil de la République, une réunion tenue au palais du Luxembourg⁷⁹. Pour étayer notre démonstration, il faut déjà mettre l'accent sur un point essentiel. C'est bien avec l'application effective de l'article 73 de la Loi fondamentale de la IV^e République que s'achève, au moins au plan formel, le processus de transformation des quatre plus anciens « territoires coloniaux » en véritables « départements français ».

⁷⁸ *A priori*, le principe d'identité normative pourrait laisser penser que les mesures d'extension dans les départements d'outre-mer des lois nouvelles applicables sur le territoire métropolitain sont automatiques. En vérité, une telle allégation doit être nuancée. Le législateur dispose en effet d'une certaine marge de manœuvre comme l'indique l'expression *in fine* de l'article 73 de la Constitution, ainsi rédigée : « *sauf exceptions déterminées par la loi* ». Le Parlement a toujours la possibilité d'écarter l'application de la loi nouvelle à un ou à plusieurs départements ultramarins comme il peut établir, sur le territoire métropolitain, une législation spécifique pour certaines collectivités territoriales, comme par exemple celles de l'Alsace, de la Corse ou de la Lorraine. De même, le Parlement a la possibilité d'édicter une législation qui soit propre aux départements d'outre-mer ou à certains d'entre eux et qui, *a contrario*, ne s'appliquera pas à leurs homologues hexagonaux. Enfin, comme l'indique notre collègue François Miclo, le Parlement peut toujours édicter un texte législatif d'application générale, « *en stipulant cependant que des modalités particulières d'application aux départements d'outre-mer seront fixées par décret* ». F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, op. cit., p. 82.

⁷⁹ L'article 98 de la Constitution du 27 octobre 1946 est rédigé en des termes à la fois précis et très clairs : « *L'Assemblée nationale se réunira de plein droit le troisième jeudi qui suivra les élections générales. Le Conseil de la République se réunira le troisième mardi suivant son élection. La présente Constitution entrera en vigueur à partir de cette date* ».

Ce point de vue juridique ne résulte nullement d'une élucubration émanant d'un juriste égaré. Cette précision temporelle, solide en elle-même, se trouve corroborée par deux principaux arguments.

D'abord, il y a un précédent significatif. Décidée par le décret du 27 avril 1848, l'abolition définitive de l'esclavage dans les colonies françaises a bien eu lieu en 1848, mais à des dates distinctes qui résultent des inévitables spécificités locales. Plus précisément, c'est la date d'application effective d'un décret autant rédempteur que libérateur qui a été retenue dans chacune des « quatre vieilles » pour une célébration de la fin de cette longue et sombre période de l'histoire de France, en tant que « jour chômé et férié », et non celle du 27 avril 1848 qui est pourtant à l'origine de cette décision historique. Ainsi, la date de la commémoration officielle de l'abolition de l'esclavage a-t-elle été fixée au 22 mai à la Martinique, au 27 mai en Guadeloupe, au 10 juin en Guyane et enfin au 20 décembre à La Réunion.

En revanche, la date de la décolonisation des « quatre vieilles », au moins au plan juridique ou formel, est une date unique et c'est immanquablement celle du mardi 24 décembre 1946, ainsi que le font savoir, à bon escient et très clairement, les juges du Conseil d'État. Dans un éclairant avis rendu en sa Section des Finances le 29 avril 1947, la haute instance juridictionnelle du Palais-Royal a en effet reconnu que c'est bien l'entrée en vigueur officielle de l'article 73 de la Constitution de la IV^e République qui a entraîné l'abrogation implicite de l'article 3 de la loi de départementalisation du 19 mars 1946. Au besoin, voici l'extrait le plus convaincant d'un avis qui ne laisse place à aucun doute :

« Considérant qu'il résulte des termes mêmes de cet article 73, ainsi d'ailleurs que des travaux préparatoires de la Constitution, que les Constituants ont entendu assimiler les départements d'outre-mer aux départements métropolitains tout en laissant au législateur la faculté d'édicter, à l'occasion de l'élaboration de chaque loi, des dispositions spéciales concernant les départements d'outre-mer ; qu'il suit de là que, d'une part, contrairement aux prescriptions de l'article 3 de la loi du 19 mars 1946 qui cesse de recevoir application depuis la date d'entrée en vigueur de la Constitution, les dispositions législatives adoptées par le Parlement depuis cette dernière date sont applicables de plein droit aux départements d'outre-mer précités, même en l'absence d'une mention insérée dans les lois le prévoyant expressément »⁸⁰.

⁸⁰ Avis rendu par le Conseil d'État lors de la séance du 29 avril 1947, *Études et Documents du Conseil d'État*, 1956, annexe n° 10, p. 67. Voir aussi cet avis in E. JOS, *Contribution à l'histoire juridico-politique de l'Outremer français. Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion : vers des statuts sur mesure*, Paris, L'Harmattan, 2012, p. 61-62.

Pour dissiper les ambiguïtés ou malentendus, le Conseil d'État a tenu à préciser son expertise juridique de la manière la plus catégorique qui soit. La voici : « *Que d'autre part, les lois votées entre la promulgation de la loi du 19 mars 1946 et l'entrée en vigueur de la Constitution ne sont applicables aux départements précités que si une mention expresse a été insérée dans chaque loi, le Gouvernement ne pouvant la rendre applicable par décret* »⁸¹. Ainsi, pendant la période qui est comprise entre le jeudi 21 mars 1946 (date d'application effective de la loi de départementalisation du 19 mars 1946) et le mardi 24 décembre 1946 (date d'entrée en vigueur officielle de la Constitution du 27 octobre 1946), « *les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes* », selon les propres termes de l'article 3 du texte législatif du 19 mars 1946.

À l'évidence et pendant encore neuf mois, c'est bien le maintien en vigueur dans les « quatre vieilles » du principe traditionnel de la spécialité législative : un principe remontant à l'Ancien Régime et jugé discriminatoire. C'est aussi reconnaître, d'une manière implicite mais néanmoins révélatrice, avec les membres éminents du Conseil d'État – et à l'instar des indépendantistes du LPLP à La Réunion – que la loi de départementalisation du 19 mars 1946 est et demeure une « loi coloniale » !

Par suite et sans discussion possible, c'est donc bien au jour historique et symbolique du 24 décembre 1946 et non à celui du 21 mars 1946 que l'on doit considérer comme achevée, au moins au plan juridique ou formel, la décolonisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. C'est ce jour-là, plutôt que tout autre, qui mériterait, à notre avis, d'être célébré à La Réunion comme un jour de commémoration officielle, comme une nouvelle date fondatrice de son histoire après celle du 20 décembre 1848, date de l'abolition effective et définitive de l'esclavage. Quant à la décolonisation réelle et pratique des « quatre vieilles », elle ne sera mise en œuvre que tardivement, sous la V^e République, à la suite de nouveaux et durs combats engagés par les députés ultramarins.

C. La décolonisation réelle des « quatre vieilles » réalisée le 1^{er} janvier 1996 à la suite de la revendication par les élus ultramarins du principe supplétif de l'égalité sociale individuelle

Voici déjà une certitude qu'il importe d'emblée de rappeler. La loi de départementalisation du 19 mars 1946 n'est pas, au plan juridique, une loi d'émancipation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Par voie de conséquence, elle n'est pas davantage à l'origine de leur

⁸¹ Avis rendu par le Conseil d'État lors de la séance du 29 avril 1947, *Études et Documents du Conseil d'État*, op. cit., p. 67.

décolonisation, au plan concret. C'est la Constitution de la IV^e République qui a permis de réaliser, dans un premier temps, l'assimilation au plan formel des « quatre vieilles », dès lors que son article 73 admet, dans chacune d'entre elles, le principe essentiel tant convoité de l'identité législative.

Nonobstant, pendant de très nombreuses années, force est de constater que ces départements périphériques, ancrés en Amérique du Sud, dans la mer des Caraïbes ou l'océan Indien, vont demeurer au plan social des départements négligés, voire laissés en jachère. Leur décolonisation tangible n'interviendra que beaucoup plus tard, plus précisément à la fin du XX^e siècle et dans le cadre de l'actuelle Constitution du 4 octobre 1958. Dès à présent et dans un esprit de complétude, il importe déjà de préciser que la norme suprême de la V^e République confirme, de manière implicite, le principe général d'assimilation ou principe d'identité législative dans son article 73, ainsi rédigé dans sa forme originelle : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* » (alinéa 1^{er}).

Dans le cadre du nouveau régime, les parlementaires progressistes d'outre-mer vont donc engager une ultime, longue et décisive bataille historique pour une totale assimilation des « quatre vieilles » aux départements de la France hexagonale, pour une émancipation de leurs territoires respectifs qui ne soit plus seulement juridique ou formelle. Ils vont exiger une décolonisation impliquant une égalité réelle de droits entre Ultramarins et Métropolitains, tout particulièrement dans le domaine le plus sensible qui a été et demeure toujours, sans contredit, le domaine social. Ainsi, revendiquée spontanément par les Guadeloupéens, les Guyanais, les Martiniquais et les Réunionnais, cette décolonisation à la fois complète et atypique, mais tout à fait logique, ne sera menée à son terme que quatre décennies après l'avènement de la Ve République, avec la mise en œuvre effective du principe supplétif de l'égalité sociale individuelle à la date toute symbolique du 1^{er} janvier 1996⁸².

⁸² Dès lors qu'il heurte de manière frontale le principe constitutionnel d'égalité qui prévaut au sein de la République, le retard exorbitant pour ne pas dire cyclopéen de la France dans la mise en œuvre effective du statut départemental dans les Outre-mer est totalement inexcusable. Il en est ainsi, même si les Gouvernements successifs ont mis en avant une kyrielle de circonstances atténuantes. Tour à tour et pratiquement de 1946 à 1965, ils ont invoqué le fait que l'État français avait à faire face à des problèmes considérables et urgents comme la reconstruction du pays au lendemain immédiat du Second Conflit mondial, la décolonisation de son immense Empire multiséculaire, deux guerres coloniales de plus en plus coûteuses et meurtrières survenues coup sur coup (en Indochine de 1945 à 1954, puis en Algérie de 1954 à 1962) ou encore la mise en place des nouvelles institutions de la Ve République après le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958.

Mais avant d’obtenir entièrement satisfaction sur un point jugé à tous égards primordial, les partis progressistes d’outre-mer ont dû faire preuve de constance, d’opiniâtreté et de résilience. Il faut déjà leur être sincèrement reconnaissant pour avoir stigmatisé les astuces, dérobades, échappatoires, excuses, pirouettes, réticences, ruses ou tergiversations de toutes sortes invoquées sous la IV^e et la V^e République par des Gouvernements – aussi bien de droite que du centre ou de gauche – qui refusaient obstinément de mettre en œuvre une départementalisation authentique dans les « quatre vieilles ». Ces attermolements, détours, faux-fuyants, mensonges, prétextes ou subterfuges en tous genres – tous bien sûr inacceptables, pour ne pas dire intolérables – ont en fait été dénoncés très tôt dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique et tout particulièrement dans celui de La Réunion.

Concrètement, à partir du 24 décembre 1946 qui est le jour d’entrée en application officielle de la Constitution de la IV^e République, le statut départemental qui implique tout particulièrement l’égalité sociale est bien institué au plan formel. Mais il n’est pas traduit dans les faits. Aussi, dans un contexte plutôt délétère et de plus en plus toxique – pour ne pas dire explosif – les élus communistes de La Réunion vont très vite monter au créneau et sonner de plus en plus souvent le tocsin. À plusieurs reprises, ils vont mettre en garde le Gouvernement de Paris contre sa passivité cynique et pérenne dans les « quatre vieilles » en général et dans le département français des Mascareignes en particulier.

Ainsi, dans un très court mais solennel message adressé au président du Conseil socialiste, Guy Mollet, et publié dès le mardi 14 mai 1957, dans le journal *Témoignages*, Paul Vergès et Raymond Mondon – tous deux élus députés communistes (PCF) de La Réunion le 2 janvier 1956 – exprimaient une très grande désillusion et une rancœur non dissimulée en des termes particulièrement bien frappés. Les voici : « *Les Réunionnais, onze ans après le vote de la loi du 19 mars 1946 et de la Constitution, constatent que, dans les faits, l’égalité qui leur avait été promise leur est systématiquement refusée. L’espoir qu’ils avaient en 1946 se transforme en une immense amertume* »⁸³.

C’est cette carence coupable du Pouvoir central et ce sabotage délibéré de la loi du 19 mars 1946 et de la Constitution du 27 octobre 1946 par les Gouvernements successifs qui ont pu justifier le programme initial du PCR qui, dès sa création, décide de tourner le dos à la départementalisation et milite, entre 1959 et 1981, pour une autonomie démocratique et populaire de La Réunion au sein de la République française. Par la suite, le parti de Paul Vergès – alors icône

⁸³ A. ORAISON, « Le cinquantenaire de la départementalisation à La Réunion. L’attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996. Qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ? », *ibid.*, p. 219.

incontestée de la politique locale – a été conduit à changer son fusil d'épaule. Il abandonne le mot d'ordre d'autonomie interne au profit de celui de régionalisation. Ce nouveau concept implique une importante réforme administrative prônée par François Mitterrand, élu président de la République le 10 mai 1981, avec à la clef la promesse d'une installation rapide, dans chaque DOM, d'une assemblée délibérante unique élue à la représentation proportionnelle et dotée de pouvoirs très étendus afin de permettre une gestion plus démocratique et efficiente des affaires locales. Dans un contexte plus propice et apaisé et, à l'instar de leurs homologues antillais et guyanais, les responsables du PCR décident, en parallèle, de lutter pour une application véritable et visible de la départementalisation, tout particulièrement au plan social.

À ce sujet, il faut saluer leur ténacité pour avoir réussi à faire admettre aux autorités nationales l'application du principe de l'égalité intégrale entre Ultramarins et Métropolitains et, plus précisément, le principe de l'égalité sociale individuelle dans les quatre premiers départements français d'outre-mer⁸⁴. Mais un tel principe – considéré comme fondamental – n'est-il pas tout simplement la résultante apodictique ou obligée d'un système binaire constitué par l'article 1^{er} de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 et l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 ? Pour tout juriste digne de foi et, sans la moindre hésitation, la réponse à une telle question ne peut être, au premier abord, que positive.

Pourtant, ce n'est pas, à l'origine, le point de vue des forces politiques de la droite et du centre qui militent sous la houlette de Jacques Chirac, alors Premier ministre de 1986 à 1988, en cohabitation contrainte avec le président socialiste François Mitterrand. Ces forces ultra-conservatrices étaient alors favorables à ce qu'elles appelaient la « *parité sociale globale* », une expression quelque peu absconse, nébuleuse, pour ne pas dire technocratique, et qui visait en fait à instituer une pseudo-égalité, voire, pour être plus juste, une égalité au rabais, de nature à empêcher les Ultramarins de devenir des citoyens « à part entière » au sein de la République française pour des raisons qui sont toujours basement matérielles et, une nouvelle fois, essentiellement d'ordre comptable et financier. Suite à une judicieuse opération de décryptage, il apparaît évident que l'insondable et énigmatique principe de la parité sociale globale visait, ni plus ni moins, à justifier et à légaliser dans les Outre-mer départementalisés au cours de l'année 1946 le paiement de prestations sociales inférieures, au plan individuel, à celles qui sont normalement et réellement versées dans les départements métropolitains.

⁸⁴ Mayotte est le cinquième département français d'outre-mer et le second dans l'océan Indien. Concernant son processus de formation qui est contraire au droit international de la décolonisation forgé dans le cadre des Nations Unies, voir *infra*.

Aussi, pour montrer une opposition véhémente et, plus encore, non négociable à la loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d’outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, un texte législatif qui, pour eux, tend à légitimer avec l’abjecte « *parité sociale globale* » – une parité qu’ils brocardent en la qualifiant de « *parité sociale raciste* » – un principe d’égalité à géométrie variable selon que les collectivités territoriales françaises sont géographiquement situées sur le territoire métropolitain de la République ou ancrées outre-mer⁸⁵, les deux députés communistes (PCR) de La Réunion – Élie Hoarau et Paul Vergès – prennent une décision mûrement réfléchie, spectaculaire et plutôt rarissime. Le 14 octobre 1987, ils démissionnent de leur mandat de député au profit de leurs suppléants respectifs : Claude Hoarau et Laurent Vergès.

Par la suite, ayant grandement besoin des voix des populations des Outre-mer pour espérer être élu en 1995, le candidat gaulliste à l’élection présidentielle – Jacques Chirac – finira par abandonner l’exécrable principe de la parité sociale globale pour s’aligner, lors de sa campagne électorale, sur la thèse foncièrement égalitariste défendue par Paul Vergès et le PCR en promettant à son tour d’instaurer, le plus tôt possible et sans aucune condition restrictive, le principe de l’égalité sociale individuelle entre les Français des départements ultramarins et ceux des départements hexagonaux⁸⁶.

Conçu pour réaliser une « *égalité pleine et entière* » entre Ultramarins et Métropolitains, ce principe qui découle directement du principe juridique et philosophique d’égalité entre les personnes – un principe consacré par la Constitution du 4 octobre 1958 – est aussitôt confirmé par le nouveau président de la République. Il est mis en œuvre, dès le début de son septennat qui commence le 7 mai 1995. En sa qualité de ministre de l’Outre-mer, Jean-Jacques de Peretti précise à ce sujet, dès le 6 octobre 1995, à la veille de sa première visite officielle à l’île de La Réunion, que le principe de l’égalité sociale individuelle sera appliqué à la date du 1^{er} janvier 1996 dans les quatre départements ultramarins créés en 1946 en soulignant, à l’appui, qu’il s’agissait-là d’« *une revendication légitime, car il est inadmissible philosophiquement et moralement qu’un Français de*

⁸⁵ Voir le contenu de la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d’outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, *in JORF*, 3 janvier 1987, p. 110-112 et notamment p. 111.

⁸⁶ Figure emblématique du PCR, Paul Vergès renverra l’ascenseur au candidat gaulliste en appelant les Réunionnais à se prononcer pour les « *candidats de l’égalité sociale* » au premier tour de l’élection présidentielle, fixé au 23 avril 1995 – y compris nommément pour Jacques Chirac – avant d’appeler les électeurs à voter au second tour pour le candidat socialiste : Lionel Jospin. Concernant l’*interview* de Paul Vergès accordée à ce sujet au journal télévisé de RFO, voir ANONYME, « La position du PCR pour la présidentielle : d’une clarté limpide », *Témoignages*, vendredi 14 avril 1995, p. 3.

métropole et un Français d'outre-mer soient traités différemment »⁸⁷. Depuis le 1^{er} janvier 1996, c'est pratiquement chose faite. Les Guadeloupéens, les Guyanais, les Martiniquais et les Réunionnais entrent enfin dans la catégorie des « Français à part entière »... ou presque. La plupart des prestations sociales et familiales versées dans les quatre départements périphériques, ainsi que l'institution du SMIC, sont désormais purement et simplement alignées à cette date historique sur celles des départements métropolitains⁸⁸.

Après leur intégration au sein de la République, au plan organisationnel et administratif ou *stricto sensu*, en vertu de la loi de départementalisation du 19 mars 1946, et, plus encore, après leur assimilation au plan législatif et réglementaire, dès l'entrée en vigueur de la Constitution du 27 octobre 1946, la décolonisation réelle des « quatre vieilles » aura donc été menée à son terme logique, notamment au plan social, après un demi-siècle de revendications syndicales et de luttes incessantes des forces politiques de progrès ultramarines. Les communistes réunionnais – ceux du PCF comme ceux du PCR – figurent sans contestation possible parmi les principaux artisans d'une réforme institutionnelle essentielle qui permet enfin de tourner une grande page d'histoire, une page désormais écrite à la date du 1^{er} janvier 1996 et synonyme d'une décolonisation effective de La Réunion⁸⁹ : une décolonisation singulière et atypique ou hors normes puisque réalisée par le biais d'une authentique intégration de l'île française des Mascareignes dans l'ancienne grande puissance coloniale.

Ceci dit, il convient d'être réaliste et de garder les pieds sur terre. Des efforts très importants restent encore à accomplir dans de nombreux domaines, autres que le domaine social au sens strict, pour établir une complète égalité entre les Ultramarins – notamment ceux qui sont régis par le principe d'identité législative – et les Métropolitains. Il appartient au Gouvernement de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre le coût de la vie qui est bien plus élevé dans les collectivités territoriales d'outre-mer que dans celles de la France hexagonale. Il lui incombe d'intervenir pour faciliter l'accès à l'énergie, à l'eau potable et au logement en apportant un soutien appuyé à la rénovation et, plus encore, à la construction de logements sociaux dans les Outre-mer, tout particulièrement à Mayotte⁹⁰. Le Pouvoir central doit aussi s'impliquer dans les domaines financiers

⁸⁷ A. BERTHON, « Le ministre de l'Outre-Mer confirme la réalisation de l'égalité sociale au 1^{er} janvier 1996 », *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 7 octobre 1995, p. 9.

⁸⁸ Afin de concrétiser l'égalité sociale individuelle dans les quatre DOM, l'alignement du SMIC sur celui de la Métropole a, en fait, été réalisé en deux étapes : la première est intervenue dès le 1^{er} juillet 1995 et la seconde au 1^{er} janvier 1996.

⁸⁹ A. ORAISON, « Le cinquantenaire de la départementalisation à La Réunion. L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996. Qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ? », *ibid.*, p. 213-242.

⁹⁰ F. BANC, « Mayotte. 10 ans après le changement de statut. Un département toujours en construction », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, mardi 30 mars 2021, p. 13.

et techniques afin de permettre aux « quatre vieilles » de tendre vers une indispensable autonomie énergétique. Il a encore pour mission de promouvoir la coopération régionale en matière économique et de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour faciliter la mobilité des Ultramarins au triple plan familial, médical et professionnel, ce qui nécessite sans aucun doute une réforme en profondeur du concept de continuité territoriale, sans oublier la question non moins fondamentale de l'égalité effective entre hommes et femmes.

Pour réaliser ces objectifs, une loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a été adoptée à l'unanimité par le Parlement le 28 février 2017⁹¹. Son article 1^{er} indique que « *la République reconnaît aux populations des outre-mer le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français* » et précise que « *cet objectif d'égalité réelle constitue une priorité de la Nation* ». Mais cette finalité tous azimuts – une finalité qui va désormais bien au-delà de la décolonisation proprement dite des « quatre vieilles » – est une œuvre de très longue haleine, dont la convergence, selon le texte législatif du 28 février 2017 ne pourra être atteinte que progressivement et, dans le meilleur des cas, pas avant l'horizon 2050.

D. L'évolution divergente du principe d'identité législative et du concept de département d'outre-mer sous la V^e République à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Pour avoir une vue exhaustive dans une étude qui porte sur la décolonisation de La Réunion, l'accent doit enfin être mis sur le rôle majeur joué par le principe constitutionnel d'identité législative, un principe qui apparaît désormais comme le seul et véritable critère de l'émancipation au plan juridique des « quatre vieilles », au lendemain de la salutaire révision constitutionnelle du 28 mars 2003 (1). Au demeurant, un tel constat est conforté par un recul ou déclin à la fois vélocé et irrésistible, dans les Outre-mer, du concept de département qui avait été conçu sous la Révolution de 1789 et avait, par la suite, fait fortune sous tous les régimes successifs pendant une période plus que bicentenaire (2).

1. La consécration en 2003 du principe constitutionnel d'identité législative en tant que seul et incontestable critère de la décolonisation des « quatre vieilles »

Pour ce qui a trait au principe constitutionnel d'identité législative, il convient de rappeler, dès l'abord, que l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 a cédé la place à un article de la Constitution du 4 octobre 1958 qui porte le même numéro. Voici déjà une indiscutable continuité dans la numérotation des

⁹¹ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, *JORF*, 1^{er} mars 2017, texte 1 sur 137.

articles des deux plus récentes normes suprêmes. Mais contrairement à d'autres domaines, la Loi fondamentale de la V^e République – dûment ratifiée par le référendum national du 28 septembre 1958 – n'innove guère quant au fond dans son article 73, du moins dans sa version initiale.

L'article 73 de la présente Constitution ne remet pas en cause le principe général d'assimilation ou principe d'identité législative dans les départements ultramarins, un principe essentiel qui est censé être, selon notre thèse, la preuve tangible de leur émancipation ou décolonisation au plan juridique. À la date originelle du 4 octobre 1958, cet article se prononce en ce sens, mais d'une façon que l'on peut qualifier d'implicite ou de sous-entendue dans son alinéa 1^{er}, ainsi rédigé : « *Le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière* ». Avec nombre de publicistes parmi les plus qualifiés et notamment avec le professeur Jean Waline, il convient de préciser qu'avec un tel libellé de l'article 73 qui – à l'évidence – est d'interprétation restrictive, « *il ne peut s'agir que de simples adaptations du régime de droit commun* ». Autant dire, avec notre éminent collègue, qu'aux origines de la V^e République et pendant plusieurs décennies, il n'y aura « *place pour aucun particularisme* »⁹².

La situation va toutefois connaître un chambardement avec la révision de la norme suprême réalisée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, une révision qui s'est traduite par une réécriture en profondeur du titre XII de la Constitution, concernant les collectivités territoriales⁹³. Tout en mettant fin, par réalisme, à la *summa divisio* DOM-TOM qui avait été introduite par la Loi fondamentale de la IV^e République⁹⁴, le Constituant de 2003 confirme néanmoins le principe d'identité

⁹² J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2020, p. 162.

⁹³ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, *JORF*, 29 mars 2003, p. 5568-5570, notamment p. 5569. Pour un commentaire critique de cette loi constitutionnelle, voir notamment A. ORAISON, « Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les possibilités offertes aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique) en matière d'habilitation législative et l'exception insolite du département de La Réunion », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 684-693. Par la suite, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a été modifiée. Cité à plusieurs reprises dans la présente étude, l'article 73 de la Constitution actuellement en vigueur tient évidemment compte de ces modifications, au demeurant modestes. Consulter à ce sujet la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République *in JORF*, 24 juillet 2008, p. 11890 et son analyse par P.-O. CAILLE, « L'outre-mer dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 » *in AJDA*, 2008, n° 34, p. 1887-1892.

⁹⁴ En vérité, la distinction initiale est maintenue sous une forme voisine. Il faut d'emblée mentionner les départements et régions d'outre-mer (DROM) qui sont régis par l'article 73 de la Constitution et soumis au principe d'identité législative. Sous l'appellation de « collectivités d'outre-mer » (COM), les autres collectivités territoriales ultramarines sont régies par l'article

normative. Cependant, celui-ci est exprimé d'une manière plus explicite, ainsi que le note le professeur Olivier Gohin : « *L'article 73 n'a jamais été aussi catégorique* »⁹⁵. Au besoin, en voici la preuve dans son alinéa 1^{er}, ainsi rédigé : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* ».

Nonobstant, comme le souligne avec à-propos François Miclo, « *une conception totalement assimilationniste, pour séduisante et généreuse qu'elle soit, peut difficilement être mise en œuvre* »⁹⁶. Autant dire que le droit commun n'est pas toujours la solution la plus adéquate pour résoudre les problèmes spécifiques qui se posent dans les Outre-mer départementalisés au cours de l'année 1946.

Aussi, pour tenir compte des réalités du terrain, le principe d'identité législative est-il présenté en 2003 dans une formulation qui est beaucoup plus souple que celle de 1958. Sans pour autant remettre en cause la règle de l'unité et de l'indivisibilité de la République française, ladite formulation permet en effet au législateur national de prendre davantage en considération les évidents handicaps permanents des territoires ultramarins comme « *l'éloignement des centres de décisions nationaux* », un inconvénient manifeste qui avait été relevé par le président Jacques Chirac dans son discours prononcé au théâtre de Champ Fleuri à Saint-Denis de La Réunion, le 18 mai 2001⁹⁷. Dans le même ordre d'idées, le Parlement ne saurait ignorer d'autres contraintes naturelles, souvent majeures,

74 et normalement assujetties au principe de la spécialité législative. Quant au statut *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie, établi par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, il est purement et simplement confirmé en 2003.

⁹⁵ O. GOHIN, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 678-683 et notamment p. 679.

⁹⁶ F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁷ Dans son allocution du 18 mai 2001, Jacques Chirac déclare : « *Le statut constitutionnel de l'Outre-mer, l'éloignement des centres de décisions nationaux, la diversité de vos traditions culturelles, les difficultés économiques très spécifiques que vous rencontrez en raison de votre isolement géographique, les particularités de votre environnement international : tous ces facteurs se conjuguent pour justifier, pour exiger, que soient dévolus aux collectivités d'outre-mer des pouvoirs plus larges répondant à leur volonté de prendre leurs responsabilités* ». Il est certain que les peuples ultramarins se caractérisent par leurs extrêmes diversités. Qui pourrait alors sérieusement leur refuser le droit d'en tirer des enseignements, notamment au plan statutaire ? À cette fin, le chef de l'État avait souhaité que les DOM puissent désormais s'orienter, de manière démocratique, dans la voie de traitements différenciés au plan institutionnel : « *L'heure des statuts uniformes est passée. Il n'y a plus aujourd'hui de formule unique qui réponde efficacement aux attentes variées des différentes collectivités d'outre-mer. Chacune d'entre elles doit être libre de définir, au sein de la République, le régime le plus conforme à ses aspirations et à ses besoins sans se voir opposer un cadre rigide et identique* ». R. BACQUÉ, « M. Chirac propose une révision constitutionnelle pour offrir des statuts « à la carte » à l'outre-mer », *Le Monde*, dimanche 20-lundi 21 mai 2001, p. 7.

comme l'isolement géographique des départements périphériques, leurs dérèglements climatiques prononcés avec des risques grandissants de retombées cataclysmiques, leur relief plus ou moins accidenté, leur insularité et leur faible superficie – à l'exception toutefois de la Guyane continentale – et, plus encore, leurs innombrables difficultés rencontrées en matière de développement économique, social et culturel.

Ainsi révisé et justifié, le nouvel article 73 de la Constitution de la V^e République se lit comme suit dans son alinéa 1^{er}, intégralement rédigé : « *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* ». Cette rédaction suscite les réflexions et précisions suivantes. Certes, les adaptations dont il s'agit peuvent toujours être mises en œuvre par les autorités nationales : qu'il s'agisse du Gouvernement ou du Parlement. Mais désormais, en vertu de l'article 73, alinéa 2, ces adaptations peuvent également être décidées par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion. Néanmoins, pour éviter tout risque de dérapage, deux butoirs très importants ont été prévus : les adaptations dont il s'agit ici ne peuvent intervenir que « *dans les matières où s'exercent leurs compétences* » et, de surcroît, « *si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement* ».

Plus encore et si l'on fait abstraction, un court instant, de la déconcertante et incompréhensible exception qui vise uniquement La Réunion dans l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution, les diverses collectivités territoriales régies par cet article disposent dorénavant de compétences normatives de dérogation aux normes nationales, dès lors qu'elles « *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* » (alinéa 3).

Certes, à la suite de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il faut bien constater une évolution perceptible marquée par des dérogations non négligeables au principe général d'assimilation, en ce qui concerne le régime législatif. Toutefois, cette évolution des compétences normatives vers la différenciation n'est pas absolue. Elle demeure encadrée ou canalisée afin que ne soit pas remis en cause le principe même de l'identité législative, ainsi que les acquis sociaux de la départementalisation revendiqués par les députés ultramarins et consacrés par la loi du 19 mars 1946 et la Constitution du 27 octobre 1946 : deux textes juridiques désormais inséparables d'une décolonisation au moins formelle des « quatre vieilles ». Une nouvelle fois, en voici la démonstration avec preuves juridiques à l'appui.

Afin d'assurer le respect des missions traditionnelles de l'État qui ne sont pas « transférables », ainsi que l'unité organique du pouvoir législatif au plan national, on peut en effet observer avec Pierre-Olivier Caille que le champ d'application du « *pouvoir normatif décentralisé* », ainsi créé par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, est « *matériellement limité* » par l'existence de plusieurs verrous très importants posés par le Constituant⁹⁸. D'abord, les habilitations législatives et réglementaires prévues aux alinéas 2 et 3 de l'article 73 de la Constitution ne peuvent intervenir qu'« *à la demande de la collectivité concernée* », en vertu de son alinéa 6. C'est dire déjà qu'elles sont soumises au principe démocratique du volontariat. C'est là le premier verrou constitutionnel. En outre, les habilitations législatives et réglementaires qui sont prévues par l'article 73 de la norme suprême ne peuvent être délivrées que « *dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement* », en vertu de son alinéa 3. C'est dire, *a contrario*, que ces habilitations ne sauraient être de portée générale. C'est le deuxième verrou. Plus encore, ces habilitations ne peuvent pas intervenir dans les matières relevant des missions régaliennes de l'État qui sont énumérées, d'une façon au demeurant non exhaustive, dans l'alinéa 4 de l'article 73. C'est le troisième verrou. Enfin, dans son alinéa 6, l'article 73 souligne qu'il ne saurait y avoir un droit à l'habilitation législative et réglementaire, au profit des collectivités territoriales qui entrent dans son champ d'application, « *lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique* » comme la liberté de conscience, la liberté d'enseignement ou la liberté de la presse. De même et toujours en vertu de cet alinéa 6, il ne saurait y avoir un droit à l'habilitation lorsqu'un « *droit constitutionnellement garanti* » est en cause comme le droit au travail, le droit de grève ou le droit de propriété. C'est là le quatrième verrou.

Pour être complet, il faut enfin savoir que l'article 73 de la Constitution a institué un ultime et super-verrou qui concerne uniquement La Réunion dans un alinéa 5, ainsi rédigé : « *La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion* ». Cet alinéa a été voté à la suite d'un singulier amendement déposé par un sénateur réunionnais hostile à toute remise en cause du monopole législatif du Parlement et du principe d'assimilation juridique et, par suite, à un retour indirect à la spécialité législative. L'objectif poursuivi par Jean-Paul Virapoullé est de faire en sorte que l'île de La Réunion demeure « *un département français comme n'importe quel département métropolitain* », avec, pour raison principale invoquée, la « *stabilité institutionnelle* »⁹⁹.

⁹⁸ P.-O. CAILLE, « Article 73 », in F. LUCHAIRE, G. CONAC et X. PRETOT, *La Constitution de la République française. Analyses et commentaires*, Paris, Économica, 2009, p. 1748-1779. Voir notamment et respectivement p. 1762 et 1763.

⁹⁹ Initiateur de l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution et toujours très fier de l'être, le sénateur saint-andréen Jean-Paul Virapoullé a tenu à justifier, une nouvelle fois, l'amendement

Synonyme d'apathie, d'indolence ou de torpeur, voire de marasme ou de stagnation, au plan juridique par ses très nombreux contempteurs, cette prétendue garantie constitutionnelle qui s'applique à La Réunion et à elle seulement est, en réalité, fort préjudiciable aux intérêts bien compris de sa population. Il en est ainsi dans la mesure où elle empêche les représentants élus de ce département périphérique de procéder à des interventions sur habilitation, selon le cas, du Gouvernement ou du Parlement dans une série de matières, certes, non régaliennes de l'État mais néanmoins hautement stratégiques comme, par exemple, l'éducation et la culture, la fiscalité locale, les énergies renouvelables, la protection de l'environnement terrestre et marin, le transport public des passagers et des marchandises ou encore l'emploi des jeunes Réunionnais de moins de 25 ans.

Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, l'île de La Réunion demeure-t-elle – à l'instar de la Belle au bois dormant – une région monodépartementale quelque peu ensommeillée ou nonchalante, confinée dans un statut hiératique et fossilisant. À dire vrai, elle est ni plus ni moins placée par le Constituant de la V^e République sous un régime juridique voisin de la curatelle : faut-il ici préciser, par comparaison, qu'il s'agit là d'un dispositif d'assistance établi en droit interne pour protéger les « majeurs incapables » ou *minus habens*¹⁰⁰ ! Pour les forces doctrinales qui ont eu l'occasion de se pencher sur cette spécificité constitutionnelle, pour le moins saugrenue, qui pénalise uniquement les Réunionnais, une solution s'impose en priorité lors de la plus prochaine révision de la norme suprême : la suppression pure et simple du cinquième alinéa de son article 73, qualifié, à juste titre, d'« *horreur constitutionnelle* » par la professeure Anne-Marie Le Pourhiet¹⁰¹.

2. Le déclin programmé du concept de département dans les Outre-mer à la suite de la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003

Voici un autre constat absolument irrécusable. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 se situe très loin de la vieille conception jacobine française qui remonte à l'ancienne France monarchique. Comme le fait remarquer à ce sujet le professeur Michel Verpeaux, cette révision fait preuve d'une « *certaine audace* »

qui porte son nom à l'occasion d'une récente « Table ronde ». Voir à ce sujet « La départementalisation vue par les acteurs politiques locaux » in D. BLANC et F. CAFARELLI, *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2018, p. 246-249, notamment p. 247.

¹⁰⁰ A. ORAISON, « En finir avec la curatelle », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, vendredi 4 mai 2018, p. 2.

¹⁰¹ A.-M. LE POURHIET, « À propos du nouvel article 73 de la Constitution », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 890-891 et notamment p. 890.

– pour ne pas dire d’un aplomb manifeste – dès lors qu’elle « *met fin à un immobilisme en matière d’organisation administrative et à une forte tradition centralisatrice* »¹⁰².

Avec ce texte, le Constituant a en fait opéré une véritable révolution copernicienne dans la vision de l’ensemble des collectivités territoriales ultramarines et il n’est nullement étonnant de constater que la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a été spontanément saluée par la quasi-totalité des spécialistes du droit administratif et du droit constitutionnel. Après avoir souligné, pour sa part, qu’elle avait mis fin au binôme primitif DOM-TOM – une bipartition ou dichotomie qui « *ne rendait plus compte de la réalité* » – et permis une évolution plus démocratique dans les Outre-mer, le professeur André Roux a très bien résumé l’opinion de ses éminents collègues à l’égard de la première grande réforme constitutionnelle de la décentralisation, réalisée dans le cadre de la Ve République :

*« Incontestablement, la révision constitutionnelle de 2003 a marqué un tournant dans l’évolution du statut constitutionnel des départements d’outre-mer. Sans remettre en cause fondamentalement le principe d’assimilation, elle a cependant permis des évolutions de leur régime statutaire qui, jusqu’alors, se trouvaient bridées par la jurisprudence constitutionnelle... La révision constitutionnelle de 2003 a ouvert les portes de la différenciation statutaire, au point que la catégorie des départements d’outre-mer a volé en éclats »*¹⁰³.

Voici une observation fort pertinente du professeur André Roux qui est de nature à conforter la thèse soutenue dans la présente étude. Sacralisé de manière outrancière lors de l’adoption à l’unanimité de la loi du 19 mars 1946, le concept de département, né sous la Révolution de 1789 et qui a traversé presque tous les régimes politiques, certes, ne disparaît pas du paysage constitutionnel et administratif. Depuis l’entrée en vigueur de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il est néanmoins permis d’entrevoir pour ce concept traditionnel « *comme les feux d’un crépuscule* »¹⁰⁴. Encore convient-il aussitôt de préciser que si ce

¹⁰² M. VERPEAUX, « La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République : libres propos », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 661-669 et notamment p. 661.

¹⁰³ A. ROUX, « L’évolution constitutionnelle du statut des départements d’outre-mer », in D. BLANC et F. CAFARELLI, *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Presses Universitaires d’Aix-Marseille (PUAM), 2018, p. 85-102 et notamment p. 86 et 88-89.

¹⁰⁴ Cette formule est empruntée au journaliste et écrivain Michel Droit dans son livre *Les feux du crépuscule (Journal 1968-1969-1970)*, Paris, Plon, 1977, 256 pages (voir avant-propos, p. 8).

concept est effectivement entré dans une phase de recul, de repli ou de déclin dans les Outre-mer départementalisés au cours de l'année 1946, son affaissement ne remet pas pour autant en cause le processus primordial qui est celui de la décolonisation des « quatre vieilles ».

Cette affirmation péremptoire nécessite de nouvelles explications. Tout d'abord, il faut savoir qu'en vertu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, une consultation référendaire préalable et obligatoire s'impose désormais dans toutes les collectivités territoriales ultramarines qui souhaitent changer de statut. Son but est d'apporter des garanties démocratiques maximales afin d'éviter des dérives institutionnelles non désirées par les populations locales qui sont directement concernées. Il en est ainsi en application du nouvel article 72-4 de la Constitution, ainsi rédigé dans son alinéa 1^{er} :

« Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique ».

En vérité, il est relativement aisé de justifier cette règle démocratique devenue incontournable pour la mise en œuvre des réformes statutaires, quelles qu'elles soient, dans toutes les collectivités territoriales qui sont géographiquement situées outre-mer¹⁰⁵. Elle peut être interprétée comme un droit à l'autodétermination interne pour les populations ultramarines. À ce sujet, le professeur André Roux précise que ce droit s'est imposé à la suite de graves errements commis par le Pouvoir central lors des changements de statut intervenus dans deux collectivités territoriales périphériques, nommément celle de Mayotte dans le canal de Mozambique et celle de Saint-Pierre-et-Miquelon en Amérique du Nord :

« L'exigence de l'approbation préalable des électeurs de la collectivité a été prévue afin d'éviter que ne se reproduise la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon, TOM transformé en DOM par la loi du 19 juillet 1976 contre la volonté de sa population (alors même que ce statut de DOM avait été refusé à Mayotte bien que sa population l'ait réclamé à une très forte majorité en 1976) pour devenir par la

¹⁰⁵ A. ORAISON, « La reconnaissance par l'article additionnel 72-4 de la Constitution d'un « droit à l'évolution statutaire » au profit des populations françaises d'outre-mer (Les perspectives d'avenir pour la « France d'au-delà des mers » après le vote de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003) », in E. MAESTRI, *La Décentralisation. Histoire, bilans, évolutions*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 329-352.

loi du 11 juin 1985 une collectivité sui generis, toujours sans consultation de sa population »¹⁰⁶.

Avec cette disposition constitutionnelle d'application générale et de nature décisive, la Constitution de la V^e République, renouée de manière substantielle par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, reconnaît ainsi aux habitants de toutes les collectivités territoriales situées outre-mer et notamment aux Réunionnais un « droit de veto » qui lie désormais le Gouvernement et le Parlement lorsqu'ils formulent une réponse négative, lors d'une consultation populaire. Véritable « garde-fou » ou parapet, ce droit de veto est de nature à empêcher des évolutions institutionnelles qui seraient jugées soit prématurées, soit insuffisantes ou, *a fortiori*, imprudentes ou tout à fait inadéquates¹⁰⁷. Autant dire que les habitants des collectivités territoriales ultramarines – des collectivités désormais énumérées nominativement dans l'article 72-3 de la norme suprême du 4 octobre 1958 afin de signifier, de manière solennelle, leur appartenance à la République – ont toujours le dernier mot au plan statutaire.

Pour être pleinement exhaustif en matière d'évolution institutionnelle au sein de la République, encore faut-il savoir que cette appréciable institution démocratique que représente désormais la consultation référendaire est également préalable et impérative dans l'hypothèse, tout à fait originale, où les habitants des collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution souhaitent une évolution statutaire dans le cadre de cet article 73 tout en restant, par suite, soumis au principe fondamental d'assimilation ou principe constitutionnel d'identité législative qui avait été revendiqué en 1946 par les députés ultramarins progressistes afin de réaliser une décolonisation au moins formelle des « quatre vieilles ». Désormais, ces collectivités territoriales périphériques disposent d'un choix entre deux options voisines, en application de son septième et dernier alinéa, ainsi rédigé :

« 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 ».

Entièrement réécrit, à l'instar des articles 72 et 74, l'actuel article 73 de la Constitution met un terme au conservatisme atavique et à une homogénéisation monomaniaque en matière d'organisation administrative des quatre

¹⁰⁶ A. ROUX, « L'évolution constitutionnelle du statut des départements d'outre-mer », *ibid.*, p. 92.

¹⁰⁷ J.-PH. THIELLAY, « Les outre-mer dans la réforme de la Constitution », *AJDA*, 2003, n° 11, p. 564-570 et notamment p. 566.

« départements français » créés par la loi du 19 mars 1946. Sans crainte désormais d’être retoqué par les juges du Conseil constitutionnel¹⁰⁸, le Parlement peut créer une collectivité territoriale nouvelle qui résulte de la fusion, dans le même espace géographique ultramarin, d’un département et d’une région (« option maximaliste ») ou, au contraire, mettre en place une assemblée délibérante unique et commune à ces deux collectivités, des entités administratives qui continuent d’exister et d’agir de manière distincte et pérenne (« option minimaliste »)¹⁰⁹. Le résultat de ce chamboulement constitutionnel est bien au rendez-vous, dès lors qu’il n’y a plus aujourd’hui – pour reprendre la terminologie du professeur André Roux – de « *principe d’unité catégorielle* », mais plutôt « *des évolutions statutaires diversifiées* » pour toutes les collectivités territoriales situées outre-mer¹¹⁰.

Avec l’opportune et stimulante révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le Constituant admet désormais, sans aucun complexe, des architectures institutionnelles qui sont à géométrie variable, en fonction des aspirations légitimes des populations locales concernées. Il en est déjà résulté une très grande diversité de « statuts différenciés » : des « statuts à la carte » ou « statuts sur mesure », notamment pour les collectivités territoriales ultramarines qui sont régies par l’article 73 de l’actuelle Constitution. Autant dire que ces collectivités

¹⁰⁸ Le Gouvernement avait fait voter le 23 novembre 1982 une loi instituant dans chacune des « quatre vieilles » une assemblée unique pour les deux collectivités territoriales ultramarines : le département (existant depuis mars 1946) et la région (créée en mars 1982). Cependant, ce texte fut censuré par le Juge constitutionnel au nom du principe de l’unité catégorielle des départements d’outre-mer calquée sur celle des départements métropolitains, un principe admis et même sanctifié, dans un premier temps, dans le cadre de la Constitution de la V^e République. Après avoir considéré « *qu’en confiant la gestion des départements d’outre-mer à une assemblée qui, contrairement au conseil général des départements métropolitains en l’état actuel de la législation, n’assure pas la représentation des composantes territoriales du département, la loi soumise à l’examen du Conseil constitutionnel confère à cette assemblée une nature différente de celle des conseils généraux* » et que, dès lors, « *ces dispositions vont au-delà des mesures d’adaptation que l’article 73 de la Constitution autorise en ce qui concerne l’organisation des départements d’outre-mer* ». Pour les Sages de la rue de Montpensier, une assimilation des collectivités territoriales visées par l’article 73 doit être entendue *lato sensu*. Par l’enchaînement causal, elle doit autant être institutionnelle que législative. Par suite, le Conseil constitutionnel a déclaré l’ensemble de la loi « non conforme à la Constitution ». Voir Décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, Loi portant adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion, *in JORF*, 4 décembre 1982, p. 3666-3667. Voir également le commentaire de cette décision *in* F. LUCHAIRE, « La décentralisation dans les départements d’outre-mer », *AJDA*, 20 février 1983, n° 2, p. 120-127.

¹⁰⁹ L. BLÉRIOT, « Les départements et régions d’outre-mer : un statut à la carte », *Pouvoirs*, 2005, n° 113, p. 57-71 et notamment p. 61.

¹¹⁰ A. ROUX, « L’évolution constitutionnelle du statut des départements d’outre-mer », *ibid.*, p. 89 et 91.

périphériques restent soumises au principe fondamental d'identité législative, un principe sans lequel – faut-il encore le répéter ? – l'émancipation ou décolonisation des « quatre vieilles », au plan juridique ou formel, n'aurait été qu'un vain mot en 1946.

Sans doute, les îles de la Guadeloupe et de La Réunion se montrent-elles encore plutôt discrètes, voire réticentes, sinon franchement hostiles, à toute idée de changement institutionnel et demeurent en conséquence des départements et des régions d'outre-mer (DROM) ou régions monodépartementales, depuis le vote de la loi du 31 décembre 1982 portant création des régions d'outre-mer (ROM)¹¹¹. Cependant, depuis le jeudi 31 mars 2011, l'île de Mayotte est une nouvelle collectivité territoriale régie par l'article 73 de la Constitution, sans être pour autant un département au sens classique du terme. Il en est ainsi dans la mesure où cette collectivité « *exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer* », en vertu d'une loi organique du 7 décembre 2010¹¹². Quant à la fusion des deux collectivités territoriales qui coexistent depuis le 1^{er} janvier 1983 dans chacune des régions monodépartementales ultramarines, elle n'est plus conjecturale ou hypothétique. À la suite de consultations référendaires, ce cas de figure a en effet été concrétisé, de manière simultanée, dans l'immense Guyane continentale et dans la petite Martinique insulaire¹¹³.

Après avoir refusé d'abandonner (par peur sans doute d'un éventuel « largage » par la France métropolitaine) le statut de DOM relevant de l'article 73 de la Constitution pour celui de COM régie par l'article 74, lors des consultations populaires directes organisées le 10 janvier 2010 sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, les Guyanais et les Martiniquais ont résolument opté, par la suite, pour la fusion de leurs régions et de leurs départements respectifs, lors de consultations référendaires « de rattrapage ». Le 24 janvier 2010, les électeurs de la Guyane et de la Martinique avaient en effet le choix entre le maintien du statut de région monodépartementale régie par l'article 73 de la Constitution et la création d'une collectivité territoriale unique (CTU) se substituant au département et à la région d'outre-mer, conformément à l'alinéa 7 du même article 73¹¹⁴. Or,

¹¹¹ Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion, *JORF*, 1^{er} janvier 1983, p. 13-15.

¹¹² Voir *infra*.

¹¹³ Suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il n'y a plus désormais de bloc homogène ou d'unité catégorielle pour les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et pas davantage pour celles qui relèvent de son article 74, mais plutôt des différenciations statutaires, au demeurant plus ou moins importantes. A. ORAISON, « Adieu l'Outre-mer ! Bonjour les Outre-mer ! », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, dimanche 30 juillet 2017, p. 8.

¹¹⁴ Avec le professeur André Roux, il paraît judicieux de rappeler que les collectivités territoriales ultramarines créées sur le fondement du septième et dernier alinéa de l'article 73

dans les deux cas, les Guyanais et les Martiniquais se sont prononcés, à de larges majorités, pour la seconde option qui leur permet d'obtenir une évolution institutionnelle appréciable, tout en restant soumis au principe constitutionnel d'identité législative qui exige l'application des lois de « plein droit » comme le confirme, au demeurant et de manière explicite, l'article 72-3, alinéa 2, de la norme suprême¹¹⁵.

Le statut des deux nouvelles collectivités territoriales uniques est fixé par une loi organique du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, dûment complétée par la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique¹¹⁶. Après l'élection des membres de leurs assemblées délibérantes qui a eu lieu les 6 et 13 décembre 2015, en même temps que le renouvellement des conseils régionaux d'outre-mer, le centriste de gauche Rodolphe Alexandre et l'indépendantiste Alfred Marie-Jeanne du Mouvement indépendantiste martiniquais (MIM) ont ainsi été élus respectivement présidents de l'assemblée de Guyane et du conseil exécutif de Martinique pour un mandat de 6 ans, à compter du 1^{er} janvier 2016. Depuis cette date, il faut bien admettre, avec les partisans inconditionnels de la fusion du département et de la région dans les Outre-mer départementalisés au cours de l'année 1946, qu'il n'y a plus – en Guyane comme en Martinique – deux crocodiles voraces et rivaux dans le même marigot avec, pour bénéfiques principaux résultants de cette singulière réforme statutaire, la fin assurée des conflits positifs ou négatifs de compétence et beaucoup moins de gaspillage ou double emploi des deniers publics.

À l'issue de ces développements consacrés à la question de la décolonisation de La Réunion sous l'éclairage du droit constitutionnel français, une ultime réflexion s'impose, dès lors qu'elle est de nature à conforter la thèse émise dans la présente étude. Concevable depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la solution institutionnelle retenue pour la Guyane et la Martinique et le statut spécifique attribué à Mayotte révèlent que ces trois collectivités territoriales uniques (CTU) ne sont plus, au plan juridique, des

de la Constitution de la V^e République « *continuent d'être régies par le principe d'identité législative, même si leur organisation institutionnelle est différente, dans la mesure où il y a (désormais) une totale indépendance entre le régime législatif des collectivités relevant de l'article 73 et leur organisation administrative* ». A. ROUX, « L'évolution constitutionnelle du statut des départements d'outre-mer », *ibid.*, p. 92.

¹¹⁵ E. JOS, « Les nouvelles collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution : des statuts 'sur mesure' destinés à répondre aux aspirations des élus et électeurs locaux », *RFDA*, 2012, n° 1, p. 73-85 et notamment p. 79.

¹¹⁶ Loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12818-12821 ; loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, *JORF*, 28 juillet 2011, p. 12821-12853.

départements tout en continuant néanmoins à être régies par l'article 73 de la Constitution et, par suite, par le principe d'identité législative. De manière irréfutable, le statut actuel de ces collectivités confirme le déclin réel et précipité du concept de département qui est ainsi passé, dans les Outre-mer, des « sommets aérés » aux « vallons brumeux ».

Plus que bicentenaire, ce concept qui remonte à la Révolution de 1789 avait été revendiqué pratiquement sous tous les régimes politiques avec constance, et même avec une ferveur croissante et quasi religieuse, par les représentants élus des populations des « quatre vieilles ». Il le fut avant d'être accablé de flatteries et de louanges à répétition, voire encensé, magnifié ou sacralisé de manière abusive, lors de la promulgation de la frileuse ou pusillanime loi de départementalisation du 19 mars 1946, adoptée à l'unanimité, et ce, au détriment du principe constitutionnel pourtant inéluctable de l'identité normative. Il s'agit là d'un principe qui, depuis sa consécration officielle par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 et sa confirmation par l'article 73 de la norme suprême du 4 octobre 1958 – une norme revue et mise à jour par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 – est et demeure aujourd'hui, pour les Guadeloupéens, les Guyanais, les Martiniquais et les Réunionnais, le seul critère immarcescible ou inoxydable de leur authentique émancipation ou décolonisation au plan juridique.

II. La problématique de la décolonisation de l'île de La Réunion envisagée à l'aune du droit international public

Pour avoir une vue d'ensemble au sujet de l'émancipation de La Réunion, devenue effective en droit au lendemain immédiat de la Seconde Guerre mondiale, une autre question très importante mérite aussitôt d'être abordée. La voici exposée en une simple phrase interrogative. Engagé de façon timorée par la loi de départementalisation du 19 mars 1946 mais parachevé, au plan juridique, par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946, le processus d'intégration de La Réunion à la République française a-t-il bien été réalisé en conformité avec les règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation établies, depuis 1945, par l'Assemblée générale des Nations Unies ?

À cette cruciale interrogation, on sait déjà que les mouvements nationalistes et indépendantistes des « quatre vieilles » répondent invariablement par la négative. À La Réunion, c'est actuellement le cas du Front populaire de libération nationale, une petite formation politique créée en 2008 et plus connue sous le sigle LPLP (en créole *Lorganizasion popilèr po libèr nouit péi*). De manière régulière,

ses dirigeants martèlent que les Réunionnais « *n'ont jamais été consultés sur leur avenir* » et que l'adoption par les députés de « *la loi scélérate du 19 mars 1946* » – un texte législatif qualifié au passage de « *simulacre de décolonisation* » – a eu lieu « *au mépris des lois internationales et du droit des peuples à l'autodétermination* »¹¹⁷. Dans le numéro du 11 mars 2016 du journal sécessionniste *Fanal*, Bernard Grondin – l'actuel porte-parole du LPLP – a ainsi résumé sa pensée dans un article rédigé en langue française, sous un titre présenté en lettres capitales et, de surcroît, dans un style carré avec le simple mot « *Décolonisation* ». En une phrase, voici le contenu principal de sa déclaration :

« *70 ans après la promulgation de la loi coloniale du 19 mars 1946 érigeant La Réunion en département français d'Outre-Mer (DOM) en violation des recommandations des Nations Unies et du droit du peuple réunionnais à l'autodétermination, nous réclamons devant l'ONU et l'Union Africaine la relance du processus de décolonisation pour notre pays* »¹¹⁸.

La thèse soutenue par les nationalistes des « quatre vieilles » vise ainsi à nier la licéité de la décolonisation de ces territoires survenue au cours de l'année 1946 par la voie de leur assimilation à l'ancienne puissance administrante. Cette thèse exclusive peut néanmoins être récusée par les juristes internationalistes. Pour ce faire, il convient de prendre appui sur la jurisprudence la plus récente de la Cour internationale de Justice. Celle-ci a été exposée dans un éclairant avis consultatif rendu le 25 février 2019 sur les *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965* (une affaire également connue en abrégé, dans la présente étude, sous le nom d'affaire des *Chagos*)¹¹⁹.

Afin de se prononcer sur la question de savoir si le processus de décolonisation de La Réunion a été valablement mené à bien au regard du droit international public, il est déjà nécessaire, à titre préliminaire, de déterminer la période appropriée dans le temps aux fins d'identification des règles du droit international applicable. On peut situer le processus de décolonisation de La Réunion, au plan juridique, au cours de la période qui va *grosso modo* de la fin du Second Conflit mondial en Europe, c'est-à-dire du 8 mai 1945, à l'adoption de la loi du 19 mars 1946, complétée en bonne et due forme par l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui consacre le principe d'identité législative

¹¹⁷ TH. LAURET, « Le LPLP critique le PCR », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, mardi 20 mars 2012, p. 8.

¹¹⁸ B. GRONDIN, « DÉCOLONISATION », *Fanal, Journal Indépendant de Réunion*, 11 mars 2016, p. 1.

¹¹⁹ A. ORAISON, « Radioscopie critique du décret-loi britannique du 8 novembre 1965. Analyse de l'avis consultatif rendu le 25 février 2019 par la Cour internationale de Justice à propos du détachement illicite de l'archipel des Chagos de la colonie britannique de Maurice à la veille de son accession à l'indépendance », *RJOI*, 2020, n° 28, p. 287-381.

dans les départements ultramarins. Dès lors, on peut en déduire que c'est par référence à ce laps de temps qu'il convient d'établir les règles du droit international de la décolonisation applicables à ce processus.

Nonobstant, il ne saurait être question d'être prisonnier de cette période, au reste très brève. Si l'identification de cette branche du droit international doit se focaliser sur la période concernant les années 1945 et 1946, cela ne saurait nous empêcher, « surtout lorsqu'il s'agit de règles coutumières », de tenir compte de l'évolution du droit à l'autodétermination des peuples des territoires non autonomes ou assimilés depuis l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, intervenue le 24 octobre 1945, et de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 1514 (XV) contenant, à la date du 14 décembre 1960, la célèbre *Déclaration de l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*. Comme l'indique la Cour de La Haye dans son avis consultatif rendu le 25 février 2019, la pratique des États et l'*opinio juris* – c'est-à-dire l'acceptation de cette pratique « comme étant le droit », d'après la définition qu'en donne l'article 38 de son Statut – « se consolident et s'affirment progressivement dans le temps ». Plus encore, la Cour prend soin d'ajouter, dans cette affaire, qu'elle se reconnaît le droit, en cas de nécessité, d'évoquer tous les instruments juridiques postérieurs à la période considérée, « lorsqu'ils confirment ou interprètent des règles ou principes préexistants »¹²⁰.

Pour rapporter la preuve d'une émancipation démocratique de l'île de La Réunion réalisée, par l'action complémentaire du Législateur en mars 1946 et du Constituant en octobre de la même année, en parfaite conformité ou eurythmie avec les règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation élaborées graduellement par l'organe plénier des Nations Unies, nous reprendrons dans la présente analyse la démarche méthodique suivie par la Haute Juridiction, en l'affaire des *Chagos*.

Ces prolégomènes étant ainsi posés, il importe dès lors de déterminer la nature, le contenu et la portée du droit à la libre disposition applicable au processus de décolonisation de La Réunion. Cette recherche permet d'aboutir à une double réponse que nous pouvons, dès à présent, formuler avant de procéder à sa démonstration effective. D'abord, contrairement à la thèse du LPLP qui est très critique à l'égard de la procédure suivie par la France en matière d'émancipation de La Réunion, on peut d'ores et déjà certifier qu'un référendum d'autodétermination n'était pas indispensable à La Réunion en 1946, au moment où son statut de « territoire colonial » cède la place à celui de « département français » (A). Ensuite et surtout, contrairement une nouvelle fois à la thèse du LPLP qui condamne, plus sévèrement encore, la solution du rattachement pérenne de La Réunion à la puissance administrante, une décolonisation licite de cette île

¹²⁰ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 130, respectivement par. 142 et 143.

n'impliquait nullement, en 1946, la solution unique et maximaliste qui est celle d'une accession à l'indépendance, suivie de la création d'un État pleinement souverain (B).

A. Le caractère nullement obligatoire d'une consultation référendaire dans le cadre du processus de décolonisation de La Réunion au cours de l'année 1946

Pour contrecarrer la thèse soutenue par les divers courants indépendantistes guadeloupéens, guyanais, martiniquais et réunionnais, il importe, de prime abord, de présenter de manière succincte les règles coutumières forgées, depuis 1945, dans le cadre des Nations Unies et qui forment désormais un chapitre homogène et stable du droit international de la décolonisation (1). Cette présentation est nécessaire si nous voulons, par la suite, mettre en exergue le caractère non impératif d'un référendum de libre détermination comme préalable à une décolonisation, au moins formelle, des territoires non autonomes au regard du droit international public positif (2). Enfin, à l'intention des responsables des partis sécessionnistes des « quatre vieilles » et notamment à l'intention des dirigeants du LPLP à La Réunion, il faut néanmoins préciser que, pour sa part, le droit constitutionnel français de la V^e République leur donne raison pour l'avenir sur un point non négligeable. Une consultation référendaire des Ultramarins est désormais une procédure inévitable et préalable dans l'hypothèse d'une éventuelle accession à l'indépendance : il en est ainsi, en vertu d'une interprétation extensive de la Constitution du 4 octobre 1958 donnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 30 décembre 1975 (3).

1. Les règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation établies dans le cadre des Nations Unies depuis leur création en 1945

Les porte-paroles des partis séparatistes des « quatre vieilles » sont au diapason pour considérer que la départementalisation introduite dans ces territoires coloniaux au lendemain de la Seconde Guerre mondiale n'a été qu'une « grossière imposture », dès lors qu'elle aurait été le résultat d'un acte unilatéral et arbitraire de l'État colonial français, un acte d'autorité de la puissance administrante accompli toutefois – selon eux – avec la complicité des députés ultramarins de l'époque. Par suite, ils déclarent qu'une telle réforme institutionnelle se situe aux antipodes du droit international coutumier de la décolonisation établi par l'Assemblée générale des Nations Unies. Il en serait notamment ainsi dans la mesure où – toujours selon eux – la prétendue loi de départementalisation du 19 mars 1946 n'a pas été précédée par un débat public

approfondi et sincère avec, à la clef, une indispensable consultation référendaire d'autodétermination des populations locales directement intéressées¹²¹.

Pour les mouvements sécessionnistes ultramarins, c'est un principe basique que toute réforme institutionnelle engageant l'avenir d'un peuple – une réforme qui, par définition, est fondamentale – ne saurait être imposée par la puissance administrante. Une telle réforme doit être soumise, d'une manière impérieuse, à l'approbation préalable des populations concernées. À La Réunion, c'est l'opinion du LPLP : l'opinion selon laquelle nul ne saurait disposer du peuple réunionnais par aucun artifice et surtout pas par un statut octroyé par le Gouvernement de la puissance coloniale. Pour le LPLP, c'est au peuple réunionnais – un peuple asservi par la France depuis plus de 350 ans – et à lui seul qu'il incombe de décider de son propre destin et de déterminer librement son futur statut politique par la voie la plus démocratique : celle du référendum. Pour le LPLP, le peuple de La Réunion, comme tous les peuples colonisés et humiliés, doit pouvoir bénéficier, en toutes circonstances, du droit à « l'autodétermination » : il s'agit d'un droit qui est reconnu par les Nations Unies, qui a été réaffirmé par les résolutions de l'Assemblée générale et qui, par suite, le « mènera vers l'indépendance »¹²².

Certes, le fait qu'il n'y a pas eu de scrutin de libre disposition des habitants des « quatre vieilles » et notamment des Réunionnais avant l'adoption de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 est une réalité indéniable. À l'évidence, on doit constater cette réalité et, plus encore, à la limite, on peut la regretter. Cependant, une telle réalité – aussi avérée et fâcheuse soit-elle – doit-elle pour autant être perçue comme une violation caractérisée des principes fondamentaux posés dans la Charte de San Francisco ? C'est à cette première grande question qu'il importe de répondre au plan juridique.

En tant que droit humain fondamental, le droit à l'autodétermination a un champ d'application qui est très vaste. Il faut en être conscient. Aussi, convient-il de limiter notre analyse du droit à la libre détermination dans le contexte bien circonscrit qui est celui de la décolonisation d'une population sous une domination étrangère ou supposée étrangère et, plus exactement en l'espèce, celle qui réside à La Réunion. C'est sans étonnement aucun, pour l'ensemble des juristes internationalistes, que la Cour de La Haye – compte tenu de sa jurisprudence instaurée de très longue date et, de surcroît, stable en la matière – considèrerait, si la question devait lui être posée, indifféremment par la voie consultative ou par la voie contentieuse, qu'est applicable à La Réunion, peu après la Libération, une première règle essentielle du droit international coutumier de la

¹²¹ TH. LAURET, « Le LPLP critique le PCR », *ibid.*, p. 8.

¹²² B. GRONDIN, « Autodétermination. Émancipation. La lutte contre le colonialisme mènera vers l'indépendance », *Fanal, Journal indépendant réunionnais*, 21 juin 2019, p. 1.

décolonisation : le droit inaliénable et imprescriptible à l'autodétermination pour les peuples des territoires non autonomes ou assimilés.

Sans aucun doute, les participants à une procédure gracieuse ou juridictionnelle portée devant la Haute Juridiction pourraient adopter des positions totalement antinomiques en ce qui concerne le caractère coutumier du droit à l'autodétermination des peuples colonisés, son contenu exact ainsi que les modalités de son exercice au cours de la très brève période qui va de 1945 à 1946. Certains juristes internationalistes pourraient en effet soutenir, mordicus, que les règles d'essence coutumière du droit à l'autodétermination n'étaient pas encore devenues des parties intégrantes du droit international au cours de cette période qui correspond en fait aux premiers balbutiements des Nations Unies, une organisation internationale à vocation universelle créée le 26 juin 1945. À l'inverse, d'autres juristes pourraient affirmer que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour les territoires non autonomes ou assimilés était déjà inscrit dans la Charte de San Francisco, qu'il avait donc pleine force obligatoire depuis le 24 octobre 1945 – la date de son entrée en vigueur officielle – et qu'il devait, par suite, être respecté par tous les États membres de la Communauté internationale et tout particulièrement par la France, en sa qualité de puissance administrante et plus exactement encore de puissance coloniale.

Avant de porter un jugement, au demeurant positif, sur la solution donnée en droit par la France pour légitimer, en 1946, le processus de décolonisation formelle des « quatre vieilles » et notamment celui de La Réunion, quelques remarques préliminaires s'imposent au sujet du droit international de la décolonisation. Pour la plupart, les membres de la doctrine des publicistes les plus qualifiés soulignent que c'est en prenant appui sur la Charte fondatrice – un traité international multilatéral qui mentionne à deux reprises, dans ses articles 1 et 55, « *le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » parmi les objectifs essentiels des Nations Unies – qu'une majorité anticolonialiste au sein de l'Organisation mondiale a été amenée à forger et à préciser « *les instruments juridiques permettant de légitimer l'accession à la pleine indépendance des peuples coloniaux* »¹²³.

C'est donc dans un contexte évolutif qu'il convient de rechercher à quel moment exact le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes s'est cristallisé en tant que règle coutumière de droit international ayant force obligatoire pour les États administrant des territoires coloniaux. Certes, c'est bien parmi les États membres des Nations Unies qu'une majorité anticolonialiste a été amenée à cerner, au cours des années 1950, le contenu du principe de libre détermination des peuples sous domination étrangère dans une série de résolutions votées à de très fortes

¹²³ P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 577.

majorités par l'Assemblée générale. Néanmoins, pour la doctrine, il convient de se référer, sans risque de se tromper, à l'une d'entre elles qui fait l'objet d'un consensus dans la société internationale : il s'agit de la résolution 1514 (XV) précitée qui sert de support à la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*¹²⁴.

La question se pose alors de savoir si cette résolution contient une coutume à portée universelle obligeant tous les États. On est en droit de s'interroger dans la mesure où une résolution adoptée par l'Assemblée générale n'est pas une décision mais une recommandation, c'est-à-dire un acte dépourvu de valeur contraignante. Son trait majeur est donc de ne créer aucune obligation juridique à la charge de ses destinataires. Son but vise plus modestement à proposer à ces derniers un comportement donné. Par suite, les États membres des Nations Unies ne commettent aucune illicéité en ne la respectant pas. Toutefois, lorsqu'elles sont votées à de très larges majorités par les États participants ou, *a fortiori*, à l'unanimité et lorsqu'elles sont, de plus, répétées de manière uniforme, ces résolutions peuvent parfois acquérir une « valeur normative ». Elles peuvent favoriser la conclusion de conventions internationales multilatérales ou engendrer des normes de droit international coutumier à portée planétaire. N'est-ce pas en vérité le cas, à la date du 14 décembre 1960, avec l'insigne et historique résolution 1514 (XV) ?

Pour se convaincre du bien-fondé de cette métamorphose juridique, il convient d'emblée de se référer à l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice qui, dans son paragraphe 1^{er}, définit la coutume internationale « *comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant le droit* ». Cette sobre définition fait apparaître que le processus de formation d'une coutume nécessite la réunion de deux éléments. La coutume implique d'abord l'existence d'un *corpus* ou « *pratique générale* » qui est le résultat d'une accumulation dans le temps et dans l'espace de certains actes juridiques (internes ou internationaux) ou comportements (actifs ou passifs), réitérés de manière constante et uniforme par les États souverains. Cependant, comme en religion, il ne suffit pas pour ces États d'être, en ce domaine, de fidèles « pratiquants ». Encore faut-il – comme le souligne, avec un zeste d'humour, notre collègue Mita Manouvel – qu'ils soient profondément « croyants »¹²⁵. La coutume implique aussi un *animus* ou *opinio juris*, c'est-à-dire la certitude chez les sujets de droit qui répètent ces actes juridiques ou ces comportements de façon concordante de se conformer, non pas

¹²⁴ Voir [https://undocs.org/fr/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/fr/A/RES/1514(XV)).

¹²⁵ M. MANOUEL, « Politique et droit dans les résolutions de l'Assemblée générale. La question de l'île de Mayotte », *RGDIP*, 2005, n° 3, p. 643-663 et notamment p. 644, note 4.

à un simple usage de courtoisie, d'opportunité politique ou de tradition diplomatique, mais bien à une authentique règle de droit¹²⁶.

Dans l'affaire des *Chagos*, les juges de la Cour de La Haye, quasi unanimes, ont été conduits à corroborer la doctrine traditionnelle des « *deux éléments constitutifs de la coutume internationale* ». Il en est ainsi, dans la mesure où ils rappellent que la « *pratique générale* » et l'*opinio juris* sont absolument nécessaires pour donner naissance à une règle coutumière. À l'appui, la Cour n'hésite pas à évoquer son pédagogique arrêt rendu le 20 février 1969, au sujet du *Plateau continental de la mer du Nord*. Dans cette affaire ayant opposé le Danemark et les Pays-Bas à la République fédérale d'Allemagne (RFA), la Haute Juridiction s'est exprimée en des termes qui sont très clairs :

« *Non seulement les actes considérés doivent représenter une pratique constante, mais en outre ils doivent témoigner, par leur nature ou la manière dont ils sont accomplis, de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit. La nécessité de pareille conviction, c'est-à-dire l'existence d'un élément subjectif, est implicite dans la notion même d'opinio juris sive necessitatis. Les États intéressés doivent donc avoir le sentiment de se conformer à ce qui équivaut à une obligation juridique. Ni la fréquence ni même le caractère habituel des actes ne suffisent* »¹²⁷.

Dans l'affaire des *Chagos*, la Cour reconnaît que l'adoption de la résolution 1514 (XV) constitue « *un moment décisif* » dans le processus de consolidation de la pratique étatique en matière de décolonisation¹²⁸. Mais s'il en est ainsi, c'est à la suite d'une évolution qui fut déterminante en amont. Au cours des années 1950, l'Assemblée générale des Nations Unies avait déjà eu, en effet, une activité créatrice en contribuant, par paliers, à l'émergence du droit international coutumier de la décolonisation. À plusieurs reprises, elle a affirmé et reconnu le droit des peuples des territoires non autonomes à la libre détermination avec pour objectif de le rendre universel et de l'insérer dans le droit international général. On doit ici citer trois résolutions votées en ce sens par l'Assemblée générale : la résolution 637 (VII) du 16 décembre 1952, intitulée *Droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes* ; la résolution 738 (VIII) du 28 novembre 1953, portant un titre quasi identique ; la résolution 1188 (XII) du 11 décembre 1957 dénommée *Recommandations concernant le respect, sur le plan international, du*

¹²⁶ Au sujet du processus complexe et progressif de formation des règles d'essence coutumière du droit international public, consulter notamment P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2020, p. 374-386.

¹²⁷ Affaire du *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, CIJ, *Rec. 1969*, p. 44, par. 77 (arrêt cité in Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 131-132, par. 149).

¹²⁸ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 132, par. 150.

droit des peuples et des nations à disposer d'eux-mêmes. Il est indéniable qu'à la suite de ces résolutions adoptées à de larges majorités – voire à l'unanimité des États participants pour la résolution 1188 (XII) – et réitérées de façon concordante, plusieurs territoires non autonomes ont pu accéder, de manière licite, au rang d'États souverains avant même le vote de la résolution 1514 (XV).

Cependant, la phase zénithale est atteinte dans le processus de décolonisation des diverses régions du monde avec la résolution 1514 (XV), dès lors que sa *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* cristallise le droit à l'autodétermination des territoires non autonomes en tant que principe du droit international. Bien qu'elle ne soit qu'une recommandation, la Cour de La Haye souligne que la résolution 1514 (XV) – une résolution également connue sous le nom de *Charte de la décolonisation* – atteste de la présence de l'*opinio juris communis* au sujet du droit à l'autodétermination des peuples des territoires non autonomes en tant que norme coutumière et a, par suite, un « caractère déclaratoire »¹²⁹. Il en est ainsi « du fait de son contenu » qui est sans contredit novateur¹³⁰, de la vigueur du style employé et, plus encore, « des conditions de son adoption »¹³¹.

Dans son préambule, la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* reconnaît « le désir passionné de liberté de tous les peuples dépendants et le rôle décisif de ces peuples dans leur accession à l'indépendance », avant de proclamer « solennellement la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations ». Plus encore, la *Déclaration* désigne les peuples qui sont susceptibles d'invoquer le droit inaltérable à l'autodétermination : dans son article 1^{er}, elle décrète que ce droit appartient aux peuples qui sont assujettis « à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères »¹³². Ainsi, ce sont les populations des territoires non autonomes qui ont le droit de disposer d'elles-mêmes et celui éventuellement d'accéder à l'indépendance. En principe, les autres ne l'ont pas. Toujours dans l'affaire des *Chagos*, la Haute Juridiction homologue une solution jurisprudentielle, fixée de très longue date et notamment exprimée avec une grande clarté dans son avis consultatif du 8 juillet 1996, un avis explicite portant sur la question de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires* :

« La Cour rappellera que les résolutions de l'Assemblée générale, même si elles n'ont pas force obligatoire, peuvent parfois avoir une valeur normative. Elles peuvent, dans certaines circonstances,

¹²⁹ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec.* 2019, p. 132, par. 152.

¹³⁰ *Idem.*

¹³¹ *Idem.*

¹³² P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2018, p. 67-68.

fournir des éléments de preuve importants pour établir l'existence d'une règle ou l'émergence d'une opinio juris. Pour savoir si cela est vrai d'une résolution donnée de l'Assemblée générale, il faut en examiner le contenu ainsi que les conditions d'adoption ; il faut en outre vérifier s'il existe une opinio juris quant à son caractère normatif»¹³³.

À ce sujet, c'est un fait déterminant que la résolution 1514 (XV) a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'unanimité des États participants : plus précisément par 89 voix et 9 abstentions. Il est déjà symptomatique de constater qu'aucun des États membres de l'Organisation mondiale ayant participé au vote de la résolution 1514 (XV) n'a osé contester, à la date historique du 14 décembre 1960, l'existence d'un droit de libre détermination pour les peuples coloniaux. Quant aux États qui se sont abstenus et qui sont, pour la plupart, des États européens administrant des territoires non autonomes comme la Belgique, l'Espagne, la France, le Portugal et le Royaume-Uni, certains ont tenu à justifier leur abstention par les délais jugés indispensables pour la concrétisation de ce droit fondamental. Ainsi, la résolution 1514 (XV) atteste de l'existence d'une *opinio juris communis* avérée et possède, en conséquence, un « caractère normatif ». Il en est ainsi dans la mesure où elle énonce, dans son article 2, un principe à la fois transcendant, universel et immarcescible, ainsi formulé : « *Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel* ».

Pour étayer un raisonnement qui est partagé, de longue date, par la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations et notamment par la professeure Rosalyn Higgins, dès 1963¹³⁴, la Cour de La Haye relève, à l'appui, que le processus de décolonisation s'est accéléré en 1960, année au cours de

¹³³ Affaire de la *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 1996 (I)*, p. 254-255, par. 70 (avis consultatif cité in Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 132, par. 151).

¹³⁴ R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963, p. 100-101. Dans un important ouvrage publié en 1963, la professeure Rosalyn Higgins estimait en effet que la résolution 1514 (XV) « *exprimait les souhaits et convictions de l'ensemble des membres des Nations Unies* » et que, par voie de conséquence, le droit à la libre détermination des peuples coloniaux était, dès le 14 décembre 1960, « *un droit légal* » au plan international et, plus encore, un droit « *applicable sur-le-champ* ». Dans un sens quasiment identique, consulter notamment P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 357 : « *La célèbre Déclaration relative à l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux (résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale de l'ONU du 14 décembre 1960) a joué le rôle d'un puissant catalyseur dans la formation du droit à la décolonisation (et de la décolonisation). Toutefois, il n'a pu en être ainsi que parce que cette résolution a été précédée et suivie par une pratique abondante conforme aux règles qu'elle énonce* ».

laquelle 18 territoires non autonomes ou assimilés ont pu devenir des États indépendants, et que, tout au long des années 1960, ce sont les peuples d'une trentaine d'autres pays coloniaux qui exerceront, eux aussi, leur droit de libre détermination et accéderont à la pleine souveraineté. Pour la Haute Juridiction, il ne fait dès lors aucun doute que la résolution 1514 (XV) a constitué la base juridique irréfragable du processus de décolonisation de la plupart des territoires coloniaux au cours de la seconde moitié du XXe siècle. Est-il besoin de préciser, dans ce contexte évolutif, que sa mise en œuvre a profondément transformé la carte politique de la société internationale en mettant fin, en quelques années et sans exception, à tous les empires coloniaux, grands ou petits (qu'ils soient belge, britannique, espagnol, français, néerlandais ou portugais), et en suscitant, par ricochet, la création d'un très grand nombre d'États indépendants, tous aujourd'hui membres officiels des Nations Unies ?

Pour l'ensemble des juristes internationalistes qui ont eu l'opportunité de disserter sur les règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation, comme pour les magistrats qui siègent au sein du prestigieux aréopage du palais de la Paix, il est évident qu'il existe une étroite corrélation entre le vote unanime par l'Assemblée générale de l'historique et bienvenue résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 « *et le processus de décolonisation qui a suivi son adoption* »¹³⁵. Affiné par la *Charte de la décolonisation*, puis confirmé par les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale et les décisions concordantes des juridictions internationales, arbitrales ou judiciaires, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes – un droit impératif, général et immuable – est désormais reconnu par la Cour de La Haye, dans son arrêt du 30 juin 1995 relatif à l'affaire de *Timor oriental*, comme « *un des principes essentiels du droit international contemporain* »¹³⁶, au même titre que le principe majeur du règlement des différends entre États souverains par des moyens exclusivement pacifiques.

2. Au regard du droit international, un référendum de libre détermination des peuples n'est pas une procédure obligatoire pour la décolonisation d'un « territoire non autonome »

Ainsi établi par l'Assemblée générale des Nations Unies, le processus coutumier de formation du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes nous conduit à rappeler la première question juridique qui est posée dans la deuxième partie de

¹³⁵ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec.* 2019, p. 132, par. 150.

¹³⁶ Selon une jurisprudence désormais constante depuis l'arrêt de principe rendu le 30 juin 1995 par la Cour internationale de Justice dans l'affaire relative au *Timor Oriental*, le droit des peuples des territoires non autonomes ou assimilés à l'autodétermination engendre des obligations « *erga omnes* » qui, par définition, s'imposent sans exception à tous les sujets de la Communauté internationale. Affaire du *Timor oriental* (Portugal c/ Australie), arrêt, CIJ, *Rec.* 1995, p. 102, par. 29.

la présente étude. Inscrit dans l'article 2 de la résolution 1514 (XV), le droit à l'autodétermination des populations des territoires non autonomes a-t-il été violé par la France lorsque cette puissance administrante a fait voter par son Assemblée nationale constituante la loi de départementalisation du 19 mars 1946, au motif que les Réunionnais n'ont pas été en mesure de se prononcer par la voie référendaire à l'occasion d'une réforme statutaire considérée, par certains, comme très importante ? À dire vrai et contrairement aux assertions des mouvements indépendantistes des « quatre vieilles » et notamment de la formation séparatiste aujourd'hui incarnée à La Réunion par le LPLP, la réponse à cette importante interrogation ne peut être que négative pour deux raisons.

La première raison avancée n'est pas négligeable. Certes, c'est une réalité qu'il convient, dès l'abord, d'indiquer. La résolution 1514 (XV) ne peut créer des droits et des obligations que pour l'avenir. Conformément à un principe général de droit établi de très longue date et valable dans l'ordre juridique international comme dans les ordres juridiques internes, cette résolution n'a pas d'effets rétroactifs. Elle n'est donc pas applicable à La Réunion, à une époque où cette île est censée déjà avoir été décolonisée par l'action conjuguée de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 et de la Constitution du 27 octobre 1946. Ainsi, le droit de libre détermination des pays colonisés – tel qu'il est consacré par la *Charte de la décolonisation* – ne s'impose pas à la France avant le 14 décembre 1960.

Cependant, une précision de taille apparaît aussitôt nécessaire et mérite, à ce titre, d'être connue. Si le droit de libre détermination pour les territoires non autonomes ou assimilés qui est cristallisé et sacralisé par la mémorable résolution 1514 (XV) n'est pas obligatoire pour la France avant le 14 décembre 1960, il n'est pas pour autant interdit et, encore moins, condamnable ou illicite. En voici au besoin la démonstration sur la base d'une savante et convaincante interprétation *lato sensu* de la Charte des Nations Unies effectuée, une nouvelle fois, par les juges de la Cour internationale de Justice dans leur incontournable avis consultatif rendu le 25 février 2019, en l'affaire des *Chagos*.

Sans aucun doute, c'est bien une majorité anticolonialiste au sein de l'Organisation mondiale qui a été amenée à affiner, de manière progressive, les instruments juridiques permettant de légitimer l'émancipation des peuples coloniaux ou assimilés. Néanmoins, pour être au plus près de la vérité, il faut observer que l'émancipation en question était déjà esquissée, dès l'origine, non seulement dans les articles 1 et 55 susmentionnés de la Charte du 26 juin 1945, mais, plus encore, dans son chapitre XI qui contient une édifiante *Déclaration relative aux territoires non autonomes*. Certes, les mots les plus suggestifs, les termes les plus forts ou libérateurs tels que « *décolonisation* », « *indépendance* » ou « *souveraineté* », n'y sont pas prononcés. C'est un fait qu'il convient, au préalable, de souligner.

Néanmoins, par scrupule et acquit de conscience, il convient de se donner la peine de lire attentivement toutes les dispositions claires et pertinentes qui sont contenues dans ce précieux chapitre XI. N'est-il pas en effet indiqué dans son article 73 que les États membres des Nations Unies « *qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes* » sont instamment invités, dès que possible, à « *développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes* » et, plus encore, à « *tenir compte* » de leurs légitimes et profondes « *aspirations politiques* »¹³⁷ ? Pour les juges qui siègent à la Cour de La Haye et qui s'expriment toujours sur cette question à la quasi-unanimité dans l'affaire des *Chagos*, il ne fait aucun doute que cette très explicite rédaction impliquait déjà une orientation ciblée en vue d'une éradication graduelle et inéluctable du colonialisme sous toutes ses formes et dans les diverses régions du monde :

*« Le régime juridique des territoires non autonomes, prévu au chapitre XI de la Charte fondatrice, reposait sur le développement progressif de leurs institutions de manière à conduire les populations concernées à exercer leur droit à l'autodétermination »*¹³⁸.

En rappelant au besoin que la Charte de San Francisco a fait du « *respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » l'une des priorités des Nations Unies, il convient de retenir avec le tribunal international du palais de la Paix l'idée maîtresse selon laquelle la Charte créatrice de l'Organisation mondiale comporte ainsi, dès le 24 octobre 1945 – le jour de son entrée en vigueur – des dispositions permettant aux populations des territoires non autonomes de faire connaître aux puissances administrantes leurs légitimes et profondes « *aspirations politiques* ». Or, c'est bien pour répondre aux louables et pressantes doléances de leurs élus que la France a décidé très tôt – en fait dès 1946 – de subordonner le changement de statut pour les colonies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion au droit de libre détermination des peuples. Pour ce faire, elle a eu recours à des élections législatives dans les « quatre vieilles ».

Sur ce point précis, il est aussitôt possible d'enchaîner en invoquant une seconde raison qui est tout aussi probante que la précédente. Cette raison décisive tient au fait qu'une consultation référendaire des populations concernées n'est pas et n'a jamais été une procédure impérative pour fixer le destin de la population d'un « territoire non autonome » ou assimilé et il en est ainsi : avant comme après l'adoption de la résolution 1514 (XV). Pour étayer cette démonstration qui doit nous permettre de contrecarrer les critiques émises à La Réunion par les dirigeants

¹³⁷ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2018, p. 15.

¹³⁸ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec.* 2019, p. 131, par. 147.

et militants indépendantistes du LPLP, on doit se référer, derechef, à la jurisprudence bien assise de la Cour internationale de Justice. La preuve qu'un référendum n'est pas systématiquement obligatoire pour permettre à une population d'un territoire colonial d'accéder éventuellement à l'indépendance apparaît notamment à la lecture d'un avis consultatif rendu en 1975 par la Haute Juridiction, à propos du *Sahara occidental*.

Dans cette affaire, la Cour de La Haye commence d'emblée par observer que le droit de libre détermination des populations des territoires coloniaux laisse à l'Assemblée générale des Nations Unies – l'organe compétent à titre principal en matière de décolonisation – « *une certaine latitude quant aux formes et aux procédés selon lesquels ce droit doit être mis en œuvre* »¹³⁹. La Cour en déduit que le droit international de la décolonisation – un droit d'origine coutumière et donc, par définition, un droit malléable – n'impose pas, dans tous les cas, un recours inévitable au référendum de libre détermination. Il n'implique nullement une procédure uniforme ou un mécanisme inflexible ou rigide pour sa mise en œuvre. Voici son sentiment, exposé dans son avis consultatif du 16 octobre 1975 :

*« La validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que, dans certains cas, l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une certaine population ne constituait pas un « peuple » pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales »*¹⁴⁰.

Certes, l'exercice du droit de libre détermination par le peuple d'un territoire colonial peut impliquer le recours à un référendum d'autodétermination et c'est – malgré le très mauvais exemple que nous constaterons lors de l'accession à l'indépendance de l'archipel des Comores en 1975¹⁴¹ – le cas le plus fréquent et généralement le moins controversable. Néanmoins, s'il se produit souvent, il n'est pas pour autant inéluctable. L'exercice du droit d'autodétermination peut très bien aussi consister en une consultation populaire indirecte se traduisant, de façon concrète, par l'élection d'une assemblée représentative locale apte à définir le futur statut politique et administratif du territoire colonial et compétente, en dernier ressort, pour se prononcer sur son éventuelle accession à l'indépendance.

¹³⁹ Affaire du *Sahara occidental*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 1975*, p. 36, par. 71 (avis consultatif cité in Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 134, par. 157).

¹⁴⁰ Affaire du *Sahara occidental*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 1975*, p. 33, par. 59 (avis consultatif cité in Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 134, par. 158).

¹⁴¹ Voir *infra*.

Pour démentir de façon catégorique la thèse soutenue à La Réunion par les responsables indépendantistes du LPLP, une thèse selon laquelle une consultation populaire directe s'impose de manière systématique pour légitimer un changement institutionnel fondamental dans un « *territoire non autonome* » ou assimilé, on peut procéder par comparaison en mentionnant, en guise de preuve irréfutable, un exemple convaincant parmi d'autres et, de surcroît, postérieur au vote de la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960. Cet exemple est d'autant plus probant qu'il concerne l'« île sœur » de La Réunion, dans l'archipel des Mascareignes : à savoir l'ancienne « Isle de France », aujourd'hui connue sous le toponyme de Maurice. Au plan formel, le processus de la décolonisation de cette île qui a été engagé en 1967 est, en tous points, analogue à celui qui a été mis en œuvre à La Réunion au cours de l'année 1946 : c'est-à-dire sans recours à un référendum préalable. Ce n'est nullement en effet au moyen d'une consultation référendaire d'autodétermination, mais à la suite d'élections législatives générales qui eurent lieu sur le territoire mauricien en 1967 qu'une large majorité de parlementaires s'est prononcée pour une accession à la souveraineté immédiate de la colonie britannique de Maurice.

Pourtant, à l'origine, le Royaume-Uni n'avait pas exclu le recours au référendum pour savoir si les Mauriciens souhaitaient ou non opter pour l'indépendance. Mais voulant, pour sa part, obtenir une accession rapide de l'île Maurice à la souveraineté, alors même que plusieurs sondages d'opinions se prononçaient en 1965 en faveur du *statu quo* institutionnel, le Premier ministre de la colonie, sir Seewoosagur Ramgoolam, proposa aux Britanniques un vil marchandage politique : la cession de l'archipel des Chagos – un archipel où sera construite, par la suite, la grande base militaire américaine sur l'atoll de Diego Garcia¹⁴² – en échange d'une indépendance immédiate de la colonie de Maurice et sans recours à un référendum de libre détermination, jugé à l'époque pour le moins hasardeux¹⁴³.

Leader d'une opposition incarnée, essentiellement à l'époque, par le Parti mauricien social et démocrate (PMSD) et adversaire résolu de l'accession à l'indépendance de l'île Maurice, sir Gaëtan Duval assure que c'est en échange de l'abandon des droits de souveraineté de Maurice sur les îles Chagos que le

¹⁴² Bien qu'il s'agisse d'un îlot à la superficie tout à fait dérisoire (environ 40 km², lagon intérieur inclus), le journaliste et politologue Philippe Leymarie n'a pas hésité à présenter Diego Garcia – la composante principale de l'archipel des Chagos – comme un « *atoll miraculeux* » afin de souligner, par cette expression-choc, tout son intérêt au double plan politique et stratégique pour les États-Unis. PH. LEYMARIE, *Océan Indien. Le nouveau cœur du monde*, Paris, Khartala, 1981, p. 256.

¹⁴³ A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle anglo-mauricienne sur l'archipel des Chagos (La succession d'États sur les îles stratégiques de Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon, ancrées au cœur du bassin central de l'océan Indien) », *RJOI*, 2013, n° 17, p. 25-86 et notamment, p. 30-32.

Royaume-Uni aurait renoncé à organiser un référendum sur les modalités de l'accession à l'indépendance de cette colonie de la Couronne, c'est-à-dire une consultation populaire directe que sir Seewoosagur Ramgoolam craignait de perdre, en 1965. Onze ans après la survenance de ces événements majeurs, voici en 1976 le point de vue de sir Gaëtan Duval dans cette ténébreuse affaire :

« Cette question du référendum fut... combattue par le Parti Travailliste qui trouvait 'rétrograde' la suggestion du Parti Mauricien, sachant... que si la question était enlevée du contexte communaliste, la population se prononcerait en faveur de la thèse du PMSD plutôt que de se lancer dans l'aventure de l'Indépendance. Les Anglais... faisaient semblant de pencher pour la thèse du PMSD et on pouvait espérer, à un certain moment, que cette proposition était acceptée. C'est alors que Diego Garcia vint sur le tapis. Le Premier Ministre... nous fit part de l'invitation du Gouvernement Anglais à discuter, en marge des discussions constitutionnelles, la cession de Diego Garcia à la Grande-Bretagne... Nous refusâmes la proposition... Je suis, en mon âme et conscience, convaincu que c'est au cours de ces discussions que le Dr Ramgoolam posa une question préalable aux Anglais : soit ils refusaient le référendum, ou Ramgoolam refusait de négocier la vente de Diego Garcia. Les Anglais acceptèrent le 'truce' et firent soudain volte-face..., disant qu'il n'était pas d'usage, dans le Commonwealth, de régler un problème politique par voie de référendum..., (l'atoll de) Diego Garcia fut donc cédé aux Anglais pour que le peuple mauricien ne puisse se prononcer sur l'Indépendance. D'un côté, Ramgoolam cédait Diego Garcia, de l'autre, les Anglais refusaient le référendum »¹⁴⁴.

C'est donc à la suite de tractations politiques que l'on peut qualifier de sordides, des tractations faites notamment au détriment des intérêts fondamentaux de la communauté chagossienne, qu'il n'y a pas eu de consultation référendaire d'autodétermination à l'île Maurice à la veille de son accession à l'indépendance. De fait, ce sont des élections législatives générales, programmées le 7 août 1967, qui ont eu pour objectif de fixer un nouveau destin pour les Mauriciens, en conformité avec les décisions anglo-mauriciennes prises à Londres et plus précisément à *Lancaster House*, le 23 septembre 1965. Ces élections donnent la victoire à Sir Seewoosagur Ramgoolam et au Parti de l'Indépendance (PI) qui est en fait une coalition ouvertement décolonisatrice, constituée par trois formations politiques : le Comité d'action musulman (CAM), l'*Independent forward bloc* (IFB) et le Parti travailliste (PT). Cette coalition tripartite obtient 56 % des

¹⁴⁴ G. DUVAL, *Une certaine idée de l'île Maurice*, Port-Louis (Maurice), Imprimerie Petite Ourse, 1976, p. 90-93.

suffrages exprimés et 39 sièges au sein de l'Assemblée législative mauricienne contre 44 % des voix et 23 sièges au PMSD, un parti alors hostile à l'indépendance.

À partir de ces résultats, « *alea jacta est* » (le sort en est jeté). Dès le 22 août 1967, le Parlement monocaméral de Port-Louis adopte une motion solennelle qui réclame une accession de la colonie de Maurice à la pleine souveraineté et ce, dans les plus brefs délais. Ainsi, au lendemain du vote historique des députés mauriciens, l'ancienne « Isle de France » a pu proclamer, dès le mardi 12 mars 1968, son indépendance conformément aux règles coutumières du droit international de la décolonisation et se doter d'une nouvelle Charte constitutionnelle, entrée en vigueur le même jour¹⁴⁵.

Pour corroborer la thèse selon laquelle le recours au référendum n'est pas obligatoire pour permettre l'émancipation d'un « *territoire non autonome* », conformément au droit international de la décolonisation, il convient toujours de se reporter à l'avis consultatif rendu le 25 février 2019, en l'affaire des *Chagos*. En l'espèce, la Cour internationale de Justice n'a rien trouvé à redire au sujet du processus de décolonisation de l'île Maurice mis en œuvre par le Royaume-Uni et, par suite, sur son mode d'accession spécifique à la souveraineté intervenue le 12 mars 1968, c'est-à-dire sans consultation référendaire préalable du peuple mauricien. La Cour de La Haye s'est contentée de constater cette accession à l'indépendance, sans jamais à aucun moment la remettre en cause¹⁴⁶. C'est dire, *a contrario*, que le recours à un référendum de libre détermination pour la population concernée n'est pas, pour la Cour, une procédure inéluctable ou impérative. Par contre, la Haute Juridiction n'a pas hésité à condamner très sévèrement, dans cette affaire, le Royaume-Uni pour avoir détaché, par un décret-loi du 8 novembre 1965, l'ensemble des îles de l'archipel des Chagos de la colonie de Maurice avant son accession à la souveraineté, en violation caractérisée du principe coutumier de l'intangibilité des frontières issues de la colonisation, codifié par l'article 6 de l'inévitable résolution 1514 (XV)¹⁴⁷.

¹⁴⁵ M. MEETARBHAN, « L'évolution de la Constitution mauricienne depuis 1968 », *APOI*, 1995-1996, volume XIV, p. 23-40.

¹⁴⁶ Sans émettre la moindre appréciation critique ou réserve, les membres unanimes de la Cour internationale de Justice se contentent en effet de constater, dans leur avis consultatif du 25 février 2019, que « *Maurice accéda à l'indépendance le 12 mars 1968 et fut admise comme Membre de l'Organisation des Nations Unies le 26 avril 1968* » (Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec.* 2019, p. 109, par. 42). Dans un souci de vérité, il faut toutefois indiquer que son admission officielle au sein de l'Organisation mondiale a eu lieu non pas à la date du 26 avril mais deux jours plus tôt : dès le 24 avril 1968.

¹⁴⁷ A. ORAISON, « Radioscopie critique du décret-loi britannique du 8 novembre 1965. Analyse de l'avis consultatif rendu le 25 février 2019 par la Cour internationale de Justice à propos du détachement illicite de l'archipel des Chagos de la colonie britannique de Maurice à la veille de son accession à l'indépendance », *RJOI*, 2020, n° 28, p. 287-381.

À l'issue de cet examen explicatif, une double remarque s'impose au plan procédural, en guise de conclusion partielle. D'abord, il faut reconnaître avec les juristes internationalistes et notamment avec les professeurs Patrick Daillier, Mathias Forteau et Alain Pellet que les « *modalités d'exercice du droit à la décolonisation* » établies dans le cadre des Nations Unies pour les peuples dépendants sont « *peu exigeantes en ce qui concerne la manière dont la consultation a été effectuée : référendum, vote d'une assemblée représentative, accord des représentants d'un mouvement de libération nationale, voire même sondage* »¹⁴⁸. Sur un plan encore plus général, c'est aussi reconnaître avec la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations et la jurisprudence concordante des tribunaux internationaux, arbitraux ou judiciaires, que le droit international de la décolonisation n'est pas foncièrement un droit corseté ou formaliste à souhait, comme on a parfois trop tendance à le croire.

Par suite et contrairement à la thèse soutenue par les partis indépendantistes de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, le recours à un référendum d'autodétermination n'était donc – en aucune façon – obligatoire au plan juridique pour permettre aux populations des « quatre vieilles » de mettre en œuvre un processus régulier de décolonisation, au lendemain du Second Conflit mondial. Le recours à une consultation référendaire n'était pas incontournable pour permettre à chacune d'entre elles de troquer son statut discriminatoire de « territoire colonial » pour celui de « département français », un statut jugé égalitariste au plan formel. Revendiqué de très longue date, cet objectif a été mis en œuvre de manière licite au regard du droit international public positif, au cours de l'année 1946, par les décisions complémentaires de la première et de la seconde Assemblée nationale constituante et – faut-il le rappeler ? – à l'initiative exclusive des députés ultramarins, tous de surcroît régulièrement élus lors des élections législatives générales des 21 octobre 1945 et 2 juin 1946.

3. En application de la Constitution de la V^e République, le référendum est désormais obligatoire depuis 1975 pour légitimer une accession à l'indépendance d'un territoire ultramarin

Bien que l'île de La Réunion ait été décolonisée, en droit ou au plan formel, par l'action conjuguée de l'article 1^{er} de la loi de départementalisation du 19 mars 1946 et de l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946, les responsables et militants sécessionnistes réunionnais ont toujours la possibilité de prôner la voie institutionnelle qui leur paraît la plus appropriée pour leurs concitoyens. Ils peuvent évidemment contester le bien-fondé de l'existence de la région monodépartementale de La Réunion, instituée par la loi du 31 décembre 1982, et

¹⁴⁸ P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 580 et 581.

son statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne¹⁴⁹. À la limite, les stratégies du LPLP peuvent opter, s'ils le souhaitent, pour la solution la plus radicale en matière d'émancipation ou de décolonisation qui est évidemment, à leurs yeux, celle d'une accession de La Réunion à la pleine indépendance. En vérité, cette totale liberté de choix qui leur est reconnue est une règle traditionnelle profondément enracinée dans un pays démocratique comme la France : un pays qui entend demeurer, envers et contre tout, un État de droit.

Pour ce qui est du futur, on peut donc raisonnablement rassurer les leaders et membres du LPLP qui militent à La Réunion pour renverser ce qu'ils appellent « le système colonial français ». En vérité, on peut les rassurer à un double titre. D'abord, voici un utile rappel. Bien que La Réunion ait déjà été décolonisée en droit, au cours de l'année 1946, par son intégration à l'ancienne puissance administrante, la solution extrême de l'accession à la pleine souveraineté qui est revendiquée depuis 2008 par le LPLP demeure, au plan juridique, toujours possible. À ce sujet, il n'y a aucun doute. Mais une telle solution ne pourrait être obtenue qu'à la suite d'un scrutin de libre détermination des Réunionnais, un scrutin qui est désormais absolument indispensable. L'approbation directe et préalable des électeurs de la collectivité territoriale ultramarine concernée est en effet requise par la Constitution du 4 octobre 1958 en vertu de son article 53, ainsi rédigé dans son alinéa 3 : « *Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées* ».

Quelque peu énigmatique, occulte ou sibylline au premier abord, la formulation de cet article a toutefois été judicieusement expertisée et, de surcroît, clarifiée *lato sensu* par les juges du Conseil constitutionnel. Après une étude approfondie de la compatibilité de la loi « *relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores* » au regard de l'article 53 de la norme suprême de la Ve République, la plus haute instance juridictionnelle de la France a en effet confirmé, dans sa décision *Autodétermination des Comores* du 30 décembre 1975, la constitutionnalité de la pratique de la sécession d'un territoire français, qu'il soit métropolitain ou ultramarin, dans les termes suivants :

« *Considérant que les dispositions de cet article doivent être interprétées comme étant applicables, non seulement dans l'hypothèse où la France céderait à un État étranger ou bien acquerrait de celui-ci un territoire, mais aussi dans l'hypothèse où un territoire cesserait d'appartenir à la République pour constituer un État indépendant ou y être rattaché* »¹⁵⁰.

¹⁴⁹ J. C. HOARAU, « La départementalisation rime avec aliénation », *Lo Réunioné, Lo Journal ki défann azot !*, mars-avril 2006, n° 15, p. 3.

¹⁵⁰ Décision n° 75-59 DC rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil constitutionnel, à propos de la *Loi relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores*, *JORF*, 3 janvier 1976, p. 182-183 et notamment p. 183. Se reporter également au commentaire du

Ainsi, la sécession d'un territoire français – et plus exactement, en l'espèce, celle d'un territoire géographiquement situé outre-mer – est-elle juridiquement possible dans le cadre de la présente Constitution, sous réserve désormais d'un référendum préalable de la population concernée. À ce titre, la décision prise par les Sages de la rue de Montpensier a été bien accueillie par les spécialistes du droit constitutionnel et il paraît souhaitable que la procédure référendaire soit toujours mise en œuvre après un large et loyal débat démocratique afin d'éviter, par la suite, toutes formes de contestation¹⁵¹.

Cependant, un tel recours préalable à la consultation référendaire des populations d'outre-mer n'a pas toujours été une opération menée à bien par la France. Dans les eaux septentrionales du canal de Mozambique, on peut en effet mentionner un cas de « décolonisation imparfaite » qui fait suite à un référendum d'autodétermination organisé le 22 décembre 1974 dans l'archipel des Comores. Ce cas va avoir – nous allons le constater – une incidence plutôt malencontreuse sur la liste des collectivités territoriales ultramarines qui sont actuellement régies par l'article 73 de la Loi fondamentale de la V^e République et soumises, par voie de conséquence, au principe constitutionnel d'identité législative.

Envisagée sous l'angle de la décolonisation en droit international public positif, la solution qui a été retenue par le Gouvernement français dans le cas précis des « îles de la Lune » a été, à juste titre, très sérieusement contestée par certains juristes internationalistes¹⁵². Il en est ainsi, dans la mesure où les résultats de la consultation populaire directe organisée dans ce petit territoire d'outre-mer n'ont pas été appréciés « globalement » par la puissance administrante comme l'exige pourtant, de manière péremptoire, la règle coutumière de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation qui est également connue sous le nom de principe de l'*uti possidetis juris*, un principe par ailleurs très ancien qui a été immanquablement codifié, le 14 décembre 1960, par l'article 6 de la résolution 1514 (XV).

Avec la doctrine des publicistes les plus qualifiés et notamment avec les professeurs Patrick Daillier, Mathias Forteau et Alain Pellet, il convient de préciser que ce principe politique de délimitation « *consiste à fixer la frontière en*

professeur Louis Favoreu, rédigé sous la décision rendue par les magistrats de la rue de Montpensier le 30 décembre 1975, in « Chronique constitutionnelle française », *RDP*, 1976, n° 2, p. 557-575.

¹⁵¹ Voir *supra* notre point de vue sur le processus de départementalisation de la Guadeloupe qui avait été fortement contesté en 1946 par Paul Valentino, son député socialiste, dans le cadre de la première Assemblée nationale constituante.

¹⁵² A. ORAISON, « Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du « cas mahorais » (Les problèmes juridiques et politiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007) », *RJOI*, 2009, n° 9, p. 121-192.

fonction des anciennes limites administratives internes à un État préexistant dont les nouveaux États accédant à l'indépendance sont issus »¹⁵³. Applicable à l'origine sur le seul continent latino-américain, le principe de l'*uti possidetis juris* a permis de réaliser, à partir de 1810 et tout au long du XIXe siècle, l'émancipation de toutes les colonies espagnoles de l'Amérique latine dans le cadre strict des circonscriptions administratives créées, dans ces vastes contrées du Nouveau Monde, par la volonté d'une seule puissance coloniale. Sa mise en œuvre impliquait plus précisément une transformation automatique des limites provinciales tracées par le royaume d'Espagne en frontières internationales au profit d'une pluralité d'États nouvellement indépendants hispano-américains. Comme la Cour de La Haye a eu l'occasion de l'indiquer dans son arrêt transactionnel rendu le 22 décembre 1986, par le truchement de sa Chambre *ad hoc* constituée dans l'affaire du *Différend frontalier*, une affaire ayant opposé les républiques du Burkina Faso et du Mali : « *Le principe de l'uti possidetis... constitue un principe général, logiquement lié au phénomène de l'accession à l'indépendance, où qu'il se manifeste* »¹⁵⁴. Présidée par le juge algérien Mohammed Bedjaoui, la Chambre *ad hoc* a aussitôt tenu à préciser son point de vue dans les termes suivants :

« *Par le fait de son accession à l'indépendance, le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur. Il s'agit là du fonctionnement normal des mécanismes de la succession d'États* »¹⁵⁵.

Dans la seconde moitié du XXe siècle, le « *principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation* » – pour reprendre la terminologie officielle des juges du palais de la Paix – est devenu un principe de droit international coutumier à portée universelle qui a animé les mouvements de décolonisation dans toutes les régions du monde. Aussi, la règle qui interdit tout démembrement d'un « *territoire non autonome* » avant son accession à l'indépendance a-t-elle été codifiée par l'Assemblée générale des Nations Unies, dès le 14 décembre 1960, dans l'article 4 de la résolution 1514 (XV) – un article selon lequel s'impose, dans l'intérêt bien compris des « *peuples dépendants* » ou colonisés, le respect de « *l'intégrité de leur territoire national* » – et, plus encore, dans son article 6, ainsi rédigé : « *Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies* »¹⁵⁶.

¹⁵³ P. DAILLIER, M. FORTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 2009, p. 520. Voir également M. N. SHAW, « *The Heritage of States : The Principle of Uti Possidetis Juris Today* », *BYBIL*, 1996, p. 75-154.

¹⁵⁴ Affaire du *Différend frontalier* (Burkina Faso/Mali), arrêt, CIJ, *Rec. 1986*, p. 565, par. 20.

¹⁵⁵ Affaire du *Différend frontalier préc.*, arrêt, CIJ, *Rec. 1986*, p. 568, par. 30.

¹⁵⁶ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2018, p. 68.

Or, après avoir constaté que les Mahorais avaient voté en faveur du maintien de leur territoire au sein de la République française, contrairement aux populations des trois autres îles de l'archipel des Comores qui s'étaient prononcées en faveur de l'accession à l'indépendance¹⁵⁷, la France a décidé d'apprécier les résultats du scrutin d'autodétermination non plus « globalement », comme elle l'avait pourtant envisagé jusqu'à la veille de la consultation référendaire et comme elle aurait dû le faire, mais « île par île ». Autant dire qu'elle a choisi l'option de se maintenir à Mayotte au mépris du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Ainsi, le recours au référendum n'est pas toujours une procédure satisfaisante pour permettre à un peuple colonisé de s'émanciper dans le respect des règles du droit international de la décolonisation et notamment dans le respect scrupuleux de l'intégrité de ses frontières, des frontières parfois établies par une seule puissance coloniale. Il peut être dévoyé comme il le fut, en 1975, dans l'affaire de l'accession à l'indépendance des îles Comores.

Dans son avis consultatif du 25 février 2019, rendu en l'affaire des *Chagos*, la Cour de La Haye n'a pas manqué de faire une allusion à ce dévoiement lorsqu'elle mentionne des résolutions adoptées à l'unanimité par l'Assemblée générale des Nations Unies et dans lesquelles il apparaît évident que la règle de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation n'a pas été respectée par la France, en sa qualité de puissance administrante. À l'appui, elle cite notamment les résolutions 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973 et 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974, intitulées « *Question de l'archipel des Comores* », concernant l'île de Mayotte et votées sans aucune opposition des États participants¹⁵⁸. C'est dire que la Cour condamne, elle aussi, le maintien de Mayotte au sein de la République française. Cette condamnation est justifiée dans la mesure où l'interprétation par la France des résultats du référendum d'autodétermination, organisé le 22 décembre 1974 aux Comores, a été faite dans un sens qui contrevient à la règle coutumière la plus ancienne du droit international de la décolonisation.

¹⁵⁷ Le 22 décembre 1974, les habitants des « îles de la Lune » répondent à la question ainsi posée : « Souhaitez-vous que le territoire des Comores soit indépendant ? » La consultation populaire directe connaît une très forte participation. Globalement, l'indépendance est acceptée par 94,56 % des suffrages exprimés dans l'ensemble de l'archipel contre 5,44 %. Comme on pouvait le prévoir, le décompte des voix « île par île » révèle que dans trois îles sur quatre – Anjouan, la Grande Comore et Mohéli – l'acceptation de l'indépendance avoisine les 100 % des votants. En revanche, les Mahorais se prononcent pour leur maintien au sein de la République française à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (63,82 %). J.-C. GUILLEBAUD, « Le référendum sur l'indépendance des Comores », *Le Monde*, mardi 24 décembre 1974, p. 6.

¹⁵⁸ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 136, par. 168.

Précisons enfin qu'après le dernier référendum organisé le 29 mars 2009 – un référendum déclaré lui aussi illicite par les Nations Unies¹⁵⁹ – et le vote de la loi du 7 décembre 2010, Mayotte a, depuis le jeudi 31 mars 2011, le statut de collectivité territoriale unique (CTU) qui est « régie par l'article 73 de la Constitution » et « exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer »¹⁶⁰. Suite à cette analyse critique, un procès-verbal plutôt inattendu s'impose. Force est de constater que, parmi les cinq collectivités territoriales actuellement régies par le principe constitutionnel d'identité législative, en application de l'article 73 de la norme suprême du 4 octobre 1958, il y a en quelque sorte une « brebis galeuse », un « mouton noir » ou un « vilain petit canard ».

Il faut en effet établir le départ entre quatre de ces collectivités territoriales d'outre-mer qui ont été émancipées, dès 1946, en parfaite conformité avec les règles coutumières du droit international de la décolonisation – nommément la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion – et Mayotte qui a été maintenue, en 1975, au sein de la puissance administrante en méconnaissance du « *principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation* » et ce, malgré les nombreuses et énergiques protestations émanant de l'Assemblée générale des Nations Unies, toutes adoptées entre 1976 et 1994 à de très larges

¹⁵⁹ Dans une très importante résolution 31/4, intitulée « *Question de l'île comorienne de Mayotte* » et adoptée le 21 octobre 1976 par 102 voix contre une (celle de la France) et 28 abstentions, l'Assemblée générale des Nations Unies « *condamne les référendums du 8 février et du 11 avril 1976 organisés dans l'île comorienne de Mayotte par le Gouvernement français et les considère comme nuls et non avenue* ». Par avance, elle décide également de rejeter « *toute autre forme de référendums ou consultations qui pourraient être organisés ultérieurement en territoire comorien de Mayotte par la France* ». À l'évidence, il s'agit là d'une ferme condamnation, par anticipation, de la consultation référendaire organisée le 29 mars 2009 par le Gouvernement de Paris dans « l'île comorienne de Mayotte ». Voir <https://undocs.org/fr/A/RES/31/4>.

¹⁶⁰ Voici des précisions sur le processus qui a conduit à conférer à Mayotte son statut illicite de « département ». Lors du référendum organisé le 29 mars 2009 sur la base de l'article 72-4 de la Constitution, les Mahorais avaient le choix entre le statut de COM, octroyé par la loi organique (LO) du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, et le statut de DOM, revendiqué depuis le 2 novembre 1958. Comme on pouvait s'y attendre, ils ont approuvé en très grand nombre (par 95,24 % des votants) la création d'une nouvelle collectivité territoriale, dénommée « Département de Mayotte ». Suite à ce référendum et en vertu de l'article 63 de la LO n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte (*JORF*, 6 août 2009, p. 13095-13111), complétée par la LO n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte (*JORF*, 8 décembre 2010, p. 21458-21459) et la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte (*JORF*, 8 décembre 2010, p. 21459-21467), Mayotte a, depuis le 31 mars 2011, le statut de collectivité unique « régie par l'article 73 de la Constitution ». O. BUSSON, « Mayotte, 101^e département français : un modèle pour une République renouvelée », *RDP*, 2010, n° 3, p. 711-728 ; O. GOHIN, « Mayotte en droit constitutionnel français », *RJOI*, 2013, n° 17, p. 7-24.

majorités¹⁶¹. Dans la mesure où ce principe fondamental du droit international de la décolonisation a une primauté sur le principe constitutionnel de l'identité normative, « l'île comorienne de Mayotte » n'a pas sa place dans la République française. N'ayant pas été régulièrement décolonisé, ce territoire n'a, par suite, aucunement vocation à être régi par le principe d'assimilation. Autant dire, pour être encore plus précis dans la présente étude, que le principe constitutionnel de l'identité législative – un principe consacré par l'article 73 de la norme suprême de la V^e République – ne saurait, en aucun cas, être considéré comme le critère de la décolonisation de l'île de Mayotte.

Ceci dit et afin de rassurer pour l'avenir les séparatistes réunionnais, il faut établir un constat. Le plus souvent, les référendums de libre détermination se déroulent dans des conditions qui sont régulières et ne soulèvent pas de controverses majeures. Pour preuve, en voici des illustrations récentes et, dans deux cas sur trois, des illustrations irréfutables dans un archipel stratégique du Pacifique Sud : la Nouvelle-Calédonie, régie en exclusivité par le titre XIII de la Constitution et dotée d'un statut *sui generis*. On peut en effet se référer aux référendums d'autodétermination récemment organisés en Nouvelle-Calédonie dans le respect du droit international de la décolonisation. Conformément à l'Accord de Nouméa conclu le 5 mai 1998 sous l'égide de Lionel Jospin, alors Premier ministre¹⁶², et signé par les représentants du peuple kanak, le peuple autochtone et sécessionniste, et par les porte-paroles des Caldoches ou Loyalistes, descendants pour la plupart d'immigrés européens, il a été prévu la possibilité de trois référendums successifs sur l'accession à l'indépendance de cet archipel.

La première consultation référendaire a été organisée le 4 novembre 2018. À la question ainsi posée : « Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ? », les électeurs ont répondu « non » à près de 56,70 % des suffrages exprimés, avec un taux élevé de participation d'environ 81 % des inscrits sur une liste électorale spéciale, établie selon des critères drastiques de résidence pour les non-Kanaks. Pour sa part, dans

¹⁶¹ Outre les deux résolutions 3161 (XXVIII) du 14 décembre 1973 et 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974 adoptées à l'unanimité, expressément mentionnées par la Cour de La Haye et intitulées « *Question de l'archipel des Comores* », on peut en effet citer dix-huit autres résolutions votées par l'Assemblée générale des Nations Unies sur la « *Question de l'île comorienne de Mayotte* » et qui s'échelonnent de 1976 (résolution 31/4 du 21 octobre 1976) à 1994 (résolution 49/18 du 28 novembre 1994). Toutes adoptées à de très larges majorités, ces résolutions condamnent sans équivoque la France pour non-respect continu du principe fondamental de l'intégrité territoriale de la République fédérale islamique des Comores, après avoir inmanquablement fait référence à la résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960. M. MANOUVEL, « Politique et droit dans les résolutions de l'Assemblée générale. La question de l'île de Mayotte », *RGDIP*, 2005, n° 3, p. 646.

¹⁶² V. GOESEL-LE BIHAN, « La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation », *AFDI*, 1998, p. 24-75.

sa résolution adoptée le 10 décembre 2020, l'Assemblée générale des Nations Unies a reconnu que ce référendum s'était déroulé dans des conditions satisfaisantes¹⁶³. Le professeur Dominique Turpin souligne que les perdants eux-mêmes – il s'agit des Kanaks – n'ont à aucun moment contesté sa régularité. Plus encore, il souligne que « *les indépendantistes se sont réjouis de cette défaite* », jugée plutôt prometteuse pour l'avenir, tandis que les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie au sein de la République française – il s'agit ici des Caldoches – « *cachaiement mal leur déception devant cette victoire à la Pyrrhus* »¹⁶⁴.

Des observations positives et quasi identiques peuvent être émises à la suite de la deuxième consultation référendaire d'autodétermination qui a eu lieu en Nouvelle-Calédonie le 4 octobre 2020 et qui s'est traduit par une nouvelle victoire du « non » à l'accession à l'indépendance, toujours dans des conditions de parfaite régularité¹⁶⁵, mais avec toutefois un score moins important que lors du précédent référendum (quelque 53,30 % de « non » parmi les votants) et un taux de participation encore plus élevé qu'en 2018 puisqu'il a atteint près de 85,70 % des inscrits sur la liste électorale spéciale. Ces derniers pourcentages ont été de nature à encourager les séparatistes du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS). De fait et toujours en application de l'Accord de Nouméa, ils ont exigé en toute logique, le 8 avril 2021, la tenue d'un troisième et dernier référendum de libre détermination.

Par anticipation, celui-ci a été fixé au 12 décembre 2021. À la suite de cet ultime référendum organisé sur le « Caillou », il faut noter une nouvelle victoire du « non » à l'indépendance, une victoire au demeurant massive (près de 96,50 % des voix parmi les suffrages exprimés). L'ampleur du résultat doit toutefois être relativisée par une participation en chute libre des électeurs (à peine 43,90 % des inscrits sur la liste électorale). Cette chute s'explique par le fait que le FLNKS a décidé de boycotter ce référendum en invoquant l'impossibilité d'organiser « une campagne équitable » à cause de l'épidémie de Covid-19 qui a fortement

¹⁶³ Dans sa résolution 75/115, adoptée le 10 décembre 2020 et intitulée « *Question de la Nouvelle-Calédonie* », l'Assemblée générale des Nations Unies a en effet tenu à souligner, à plusieurs reprises, que le premier référendum d'autodétermination organisé en Nouvelle-Calédonie par la puissance administrante « *s'est déroulé dans le calme le 4 novembre 2018* » et, plus encore, « conformément à l'Accord de Nouméa » (<https://undocs.org/fr/A/RES/75/115>).

¹⁶⁴ D. TURPIN, « La consultation relative à l'autodétermination et les élections provinciales en Nouvelle-Calédonie ou le droit constitutionnel revisité », *RDP*, 2019, n° 4, p. 1013-1045 et notamment p. 1014 ; É. CORNUT, « Citoyenneté, nationalité et accès de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté », *RDP*, 2019, n° 6, p. 1485-1526.

¹⁶⁵ Intitulée « Question de la Nouvelle-Calédonie » et adoptée par l'Assemblée générale le 9 décembre 2021, la résolution 76/98 a insisté sur « le déroulement pacifique » du référendum du 4 octobre 2020 (<https://undocs.org/fr/A/RES/76/98>).

endeuillé la population kanak¹⁶⁶. Regroupés au sein du Comité stratégique indépendantiste de non-participation, le FLNKS et ses alliés ont aussitôt fait savoir qu'ils refusaient de reconnaître « *la légitimité et la validité* » du scrutin du 12 décembre 2021. À la suite d'un référendum en apparence régulier dans la forme et qui marque la fin de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, sans donner satisfaction aux kanaks indépendantistes, c'est une courte période de 18 mois (13 décembre 2021-30 juin 2023) – une période inévitablement semée d'embuches – qui s'ouvre pour esquisser une nouvelle communauté de destin pour les Néo-Calédoniens et préparer un projet institutionnel pour la Nouvelle-Calédonie, un projet qui devra, lui aussi, être validé par une consultation référendaire.

Malgré le contexte spécifique, sujet à caution, dans lequel s'est déroulé le référendum du 12 décembre 2021, il n'en reste pas moins vrai qu'à l'instar des partis séparatistes comoriens et néo-calédoniens, les sécessionnistes réunionnais du LPLP peuvent aujourd'hui demander, sur le fondement de l'article 53, alinéa 3, de la Constitution, l'organisation d'un scrutin de libre détermination afin de savoir si les Réunionnais souhaitent, oui ou non, opter pour l'indépendance. Ce qui n'était ni évident ni surtout obligatoire en 1946, au moment de la décolonisation des « quatre vieilles » au plan juridique, ne fait désormais plus aucun doute depuis la décision de principe rendue le 30 décembre 1975 par le Conseil constitutionnel. À la suite de ces exemples comparatifs et en guise de conclusion partielle, une nouvelle réflexion, pour le moins surprenante, peut être formulée sans risque d'être démentie. En matière de décolonisation des territoires coloniaux, il apparaît aujourd'hui que le droit constitutionnel français de la Ve République est plus chicanier, ergoteur ou formaliste et, pour être encore plus précis, plus intransigeant que le droit international public établi par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Mais de manière incidente, une autre question clef s'impose. La Réunion a-t-elle tous les moyens appropriés pour mener à bien un développement économique, social et culturel au sein d'un État pleinement souverain ? N'est-elle pas trop démunie pour prétendre accéder à l'indépendance et se passer de l'aide importante et pérenne de la République française et de l'Union européenne ? En vérité, il ne faut surtout pas se voiler la face. Le « scénario de rupture » qui est proposé par les séparatistes du LPLP¹⁶⁷ – un scénario qualifié ni plus ni moins de

¹⁶⁶ P. ROGER, « Nouvelle-Calédonie : le clivage de l'abstention. Le non à l'indépendance l'a emporté à 96,49 %, mais plus d'un électeur sur deux n'a pas voté au référendum », *Le Monde*, mardi 14 décembre 2021, p. 14.

¹⁶⁷ D. CHASSAGNE, « Cet homme est le chef de l'État réunionnais. Bernard Grondin a été élu par une poignée de militants indépendantistes et prépare son Gouvernement... », *Le JIR (Dimanche)*, dimanche 26 novembre 2017, p. 1.

« vrai scénario apocalyptique » par les partisans du *statu quo* institutionnel – ne fédère pas grand monde à La Réunion, en ce début de XXI^e siècle¹⁶⁸.

D'après les sondages informels effectués de manière épisodique sur cette question, l'option de l'indépendance serait massivement rejetée par les Réunionnais à l'occasion d'une consultation populaire directe. Autant dire qu'une telle option n'a, à l'heure actuelle, aucune chance de séduire les populations locales par la voie électorale, dès lors qu'elle est perçue comme un saut des plus risqués dans l'inconnu. Manifestement, les Réunionnais ne veulent pas « casser les codes » et sortir des sentiers battus. Ils refusent de jouer à la roulette russe et tiennent aux acquis sociaux qui découlent de la départementalisation, ainsi qu'au maintien du statut attractif de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne et des fonds structurels de Bruxelles. Pour leur part, les stratèges et militants du LPLP adoptent un profil bas. Ils font eux-mêmes preuve de discernement dans la mesure où ils ne demandent pas, ou n'osent pas actuellement demander, la tenue d'une consultation référendaire sur l'accession de La Réunion à la souveraineté, dans un contexte qui leur est totalement défavorable.

B. Le caractère nullement obligatoire de l'accession à l'indépendance dans le cadre d'un processus de décolonisation de La Réunion au cours de l'année 1946

Contrairement à la thèse soutenue par les partis indépendantistes des quatre plus anciennes dépendances françaises ultramarines et contrairement notamment à la thèse du LPLP à La Réunion, nous savons maintenant – au regard des règles coutumières du droit international de la décolonisation adoptées par l'organe plénier des Nations Unies – qu'une consultation populaire directe n'était pas une procédure inéluctable, en 1946, pour fixer le destin des habitants des territoires non autonomes et leur permettre éventuellement, si tel avait été leur profond souhait, d'obtenir une complète souveraineté.

Cette première question étant ainsi tranchée, un autre problème, au demeurant connexe et non moins crucial, voire fondamental, ne saurait être éludé. Ce problème a pour point de départ un constat objectif selon lequel les peuples colonisés ont réagi partout dans le monde, tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, afin de se libérer de façon effective de la domination étrangère exercée par les puissances coloniales et d'accéder, par suite, au rang d'États indépendants. Certains n'ont d'ailleurs pas hésité à recourir à l'usage ultime de la lutte armée, reconnue licite en droit international positif.

¹⁶⁸ A. ORAISON, « Les scénarios concevables en matière de réforme statutaire à La Réunion », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, jeudi 25 avril 2013, p. 18.

Dès lors, voici la deuxième question importante qui mérite d'être posée dans la présente étude. Au moment où l'empire colonial français commence à se fissurer dès 1945, notamment au Maghreb et en Indochine, et que le contexte international général est désormais celui de l'émancipation des peuples opprimés des différentes régions du globe par des revendications d'autonomie, çà et là, toujours plus grandes ou, plus encore, de totale souveraineté, comment se fait-il que, pratiquement dans les plus anciennes et seules dépendances françaises de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, on ait abouti à une solution radicalement opposée en 1946 ?

Ce procès-verbal peut être dressé dans la mesure où l'abolition du régime colonial dans les « quatre vieilles » a été réalisée : non par leur accession à l'indépendance mais par leur conversion en « départements français », non par le recours aux armes et à la guérilla, non par des sacrifices et le versement de larmes et de sang, mais plus simplement par la voie la plus pacifique et la plus démocratique qui est celle des élections législatives générales. N'y a-t-il pas là, déjà, par comparaison, pour les nationalistes et indépendantistes des Outre-mer, une éclatante contradiction qui interpelle ?

À ce sujet, il apparaît d'abord judicieux de connaître l'argumentation en faveur d'une accession à la pleine souveraineté des « quatre vieilles » et de leur transformation en des États indépendants qui est prônée, à titre exclusif, par les responsables des mouvements sécessionnistes de ces territoires français ultramarins et, tout particulièrement à La Réunion, par ceux du LPLP (1). Cependant, dans un souci évident d'objectivité scientifique et toujours en quête de vérité, il importe également de rechercher et d'analyser les diverses solutions juridiques qui sont réellement possibles et qui coexistent, jusqu'à nouvel ordre, conformément aux règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation progressivement établies par l'Assemblée générale des Nations Unies (2).

1. La solution unique et extrême de l'indépendance prônée par les courants nationalistes des « quatre vieilles » et notamment par le LPLP à La Réunion

L'intégration à l'ancienne puissance coloniale des « quatre vieilles » – actuellement régies par l'article 73 de la Constitution de la Ve République – serait-elle une forme *sui generis* et, plus encore, une forme exceptionnelle de décolonisation des territoires non autonomes ou assimilés ? En est-il ainsi, si l'on fait abstraction d'un cas quelque peu similaire qui est, à l'étranger, celui des îles Hawaï ? Dispersées dans la partie septentrionale de l'océan Pacifique, ces îles stratégiques constituent en effet un autre exemple d'émancipation ou de

décolonisation atypique réalisée, le 21 août 1959, par voie de rattachement juridique aux États-Unis, en leur qualité d'ancienne puissance administrante¹⁶⁹.

Pour la plupart des commentateurs ou exégètes qui ont eu l'occasion de se pencher sur cette question, considérée comme importante par les Ultramarins des « quatre vieilles », la réponse ne peut être que positive. C'est le point de vue des historiens, juristes et politologues français et notamment celui du professeur Yvan Combeau pour qui la décolonisation de l'ancienne « île Bourbon », mise en œuvre par la loi de départementalisation du 19 mars 1946, est une forme inédite d'émancipation démocratique qu'il qualifie au passage de « décolonisation intra-française » et résume en deux phrases, délibérément antinomiques, que nous tenons ici à rappeler pour mémoire : « *Une décolonisation intra-française : la formule contient tous les paradoxes de ce moment de ruptures et de pérennité. L'île de La Réunion quitte les rivages coloniaux pour mieux s'ancrer à la Nation France* »¹⁷⁰.

Cependant, si cette interprétation doctrinale est défendue et largement partagée par les juristes internationalistes et par l'opinion publique de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, elle ne fait pas pour autant l'unanimité. Elle est en effet contestée et, plus encore, rejetée de manière catégorique par un dernier carré de réfractaires : à savoir les courants indépendantistes qui existent dans les quatre territoires départementalisés par la loi du 19 mars 1946. Ces courants affirment être, aujourd'hui comme hier, dans une opposition totale avec les autorités centrales de l'État français : des autorités accusées d'être toujours foncièrement colonialistes, discriminatoires et impérialistes.

De fait, les partis nationalistes de ces territoires ultramarins sont *grosso modo* sur la même longueur d'onde lorsqu'ils affirment que leurs pays respectifs demeurent, ni plus ni moins, occupés par une puissance étrangère. Pour ces formations politiques hypercritiques et aux expressions radicales, dans la forme comme sur le fond, les habitants des « quatre vieilles » subissent de manière

¹⁶⁹ Dans la première décennie de la seconde moitié du XXe siècle, on peut en effet mentionner dans la région du Pacifique Nord un autre exemple, au demeurant très important, d'émancipation ou de décolonisation par voie d'intégration juridique à l'ancienne puissance coloniale. C'est le cas des îles Hawaï qui avaient été annexées par les États-Unis le 7 juillet 1898. Par la suite, à la demande de leurs représentants, ces îles sont passées du statut de colonie à celui d'État membre de la fédération nord-américaine à la suite d'un vote du Congrès. Le 21 août 1959, l'archipel de Hawaï est ainsi devenu la cinquantième et dernière entité constitutive des États-Unis. Pour mettre l'accent sur son évidente spécificité, encore faut-il préciser que l'État fédéré d'Hawaï est le seul qui soit insulaire. C'est également le seul à ne pas faire partie du continent nord-américain et enfin l'une des deux seules composantes des États-Unis non contiguës avec celle de l'Alaska.

¹⁷⁰ Y. COMBEAU, « La départementalisation : une décolonisation intra-française », *ibid.*, p. 15 et p. 18.

pérenne le « *joug colonial français* ». Cet assujettissement est ressenti comme pesant et avilissant par les partis sécessionnistes. Il en est ainsi dans la mesure ou la départementalisation – une réforme institutionnelle qualifiée au passage de « *caricature grossière* », de « *duperie* », de « *miroir aux alouettes* » et, pour tout dire, de « *simulacre de décolonisation* » – contribue à la dépersonnalisation progressive et inexorable des peuples d’outre-mer par une politique d’assimilation à outrance à la France métropolitaine et de culpabilisation prégnante qui les empêchent de gérer par eux-mêmes, de manière démocratique et dans la dignité, leurs propres affaires au triple plan économique, social et culturel.

C’est notamment l’opinion des séparatistes du LPLP qui disent pis que pendre sur la loi jugée méphistophélique du 19 mars 1946 et se déclarent favorables à l’émergence d’une « *conscience nationale de combattants réunionnais* ». Le LPLP considère que la départementalisation n’est pas un acte libérateur et encore moins une nouvelle étape fondatrice dans l’histoire de La Réunion, mais le contraire d’une réelle émancipation démocratique et une vraie forme d’asservissement qui vise à poursuivre, par le biais d’une multitude d’interdictions, « *la destruction de l’identité réunionnaise* »¹⁷¹.

Pour être plus précis dans leur analyse critique du statut départemental, les responsables et militants nationalistes du LPLP font grief à la France et à son administration de « *museler la vérité historique* »¹⁷². Ils reprochent à la puissance administrante de faire l’impasse sur des pans entiers et essentiels de l’histoire mouvementée et tragique de La Réunion depuis son peuplement permanent en 1663. Concrètement, ils mentionnent plusieurs épisodes d’un passé infiniment douloureux qui ont pour noms colonialisme, esclavage et engagisme (une pratique également condamnable parce que voisine de l’esclavage ou du servage) sans oublier, selon eux, la mésaventure plus récente mais tout aussi honteuse du « *traquenard de la départementalisation* » : une souricière à tous égards machiavélique qui aurait été tendue par les dirigeants de la puissance coloniale à l’issue de la Seconde Guerre mondiale.

Les séparatistes du LPLP accusent également le Pouvoir central d’avoir maintenu, en 1946, le système jacobin qui remonte à l’ancienne France monarchique. Il s’agit pour eux de dénoncer une pratique centralisatrice et psychorigide qui vise à assimiler, à tous vents, les populations des territoires ultramarins au lieu de leur permettre de cultiver des différences multiples, plus ou moins importantes, souvent très originales et, par définition, enrichissantes. En d’autres termes, les stratèges du LPLP élèvent la voix pour condamner

¹⁷¹ B. GRONDIN, « DÉCOLONISATION », *Fanal, Journal Indépendant de Réunion*, 11 mars 2016, p. 1.

¹⁷² B. GRONDIN, « Proclamation de l’État réunionnais », *Fanal, Journal Indépendant de Réunion*, 17 décembre 2017, p. 1.

l'administration française et « *ses valets locaux* » qui entretiennent, de manière délibérée et permanente, le « *malaise identitaire* » en refusant « *le pluralisme et la diversité* ».

Le LPLP reproche à l'administration française de placer les coutumes ancestrales, la culture et la musique réunionnaises au niveau d'un folklore dépourvu de signification profonde et, plus encore, le fait d'enseigner le français comme une langue noble tandis que le créole – pourtant langue maternelle des Réunionnais – serait réduit au rang d'un patois ou parler local inutile et, par suite, dévalorisé quand il n'est pas ressenti comme une tare rédhibitoire¹⁷³. Par réaction à la créolophobie mortifère du Pouvoir central, le LPLP affirme d'ores et déjà que, dans le cadre d'une île de La Réunion entièrement décolonisée, le « *kréol réunionné* » – une langue vernaculaire aujourd'hui en grand danger – « *deviendra la langue nationale* » et « *le français sera considéré comme une seconde langue parlée* »¹⁷⁴.

Partant du postulat selon lequel une décolonisation authentique est le processus permettant à des peuples colonisés et soumis à l'arbitraire de lutter pour leur accession à l'indépendance afin de devenir ou de redevenir des États souverains, les séparatistes des « quatre vieilles » ne cessent, par suite, de répéter qu'une véritable décolonisation de ces peuples, au cours de l'année 1946, aurait dû bannir le principe d'une assimilation insidieuse à l'ancienne puissance administrante, par le biais de la départementalisation. Pour les indépendantistes, l'application du soi-disant principe d'intégration a eu seulement un effet pervers non négligeable et bien visible : elle a permis de consolider l'impérialisme français aux plans économique, politique et stratégique en Amérique du Sud, dans la mer des Caraïbes et dans l'océan Indien occidental, avec la complicité coupable d'une poignée de députés ultramarins.

Pour les leaders du LPLP qui se lancent sans retenue dans un réquisitoire à charge, les parlementaires de La Réunion, élus le 21 octobre 1945 à l'Assemblée nationale constituante et qualifiés, au passage, de « *politiciens dépourvus de véritables idéaux* », de « *petits bourgeois de gauche opportunistes* », voire de

¹⁷³ En revanche, les partisans convaincus de l'assimilation des « quatre vieilles » à la France – à l'instar du parlementaire martiniquais Victor Sablé – considèrent que la langue créole, loin d'être un facteur d'épanouissement et de progrès pour les Ultramarins, viserait en fait à les enfermer dans un « *ghetto* » ou « *cul-de-sac culturel* » alors que la langue française – une langue internationale officiellement reconnue par la Charte des Nations Unies et parlée dans plusieurs régions du globe – leur permet de s'ouvrir sur le monde extérieur et d'accéder, par suite, « *aux lumières de la culture universelle* ». V. SABLÉ, *Les Antilles sans complexes : une expérience de décolonisation*, Paris, Éditions G.-P. Maisonneuve et Larose, 1972, p. 16.

¹⁷⁴ B. GRONDIN, « L'indépendance remettra La Réunion sur les rails du développement », *Fanal, Journal Indépendant Réunioné*, 8 mars 2015, p. 1. Voir également M. ZITTE, « Assises de la décolonisation le 5 novembre à Saint-Leu. Le LPLP veut constituer un État réunionnais », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, lundi 30 octobre 2017, p. 4-5.

« *soi-disant communistes* »¹⁷⁵, n'auraient pas, à vrai dire, commis une bourde ou fait preuve d'incompétence notoire. À leurs yeux, le fait qui leur est reproché est beaucoup plus grave et, par suite, impardonnable. Ainsi pour Bernard Grondin, il faut dénoncer les « *députés coloniaux* » ou « *pseudos-députés progressistes de l'époque, qui n'ont cessé de collaborer avec le système colonial* »¹⁷⁶. Pour le porte-parole du LPLP, ces « *députés renégats* » auraient pactisé sans état d'âme en 1945/1946 avec la puissance occupante et trahi leurs pays respectifs en faisant croire aux populations locales qu'elles ne pouvaient pas décemment vivre et prospérer sans l'aide de la France.

Pour les mouvements séparatistes antillais, guyanais et réunionnais, il en résulte que la loi de départementalisation du 19 mars 1946 n'a nullement sonné le glas du colonialisme français. Pour leurs responsables, il convient, en conséquence, de rester clairvoyant et d'avoir le courage de tout mettre en œuvre pour sortir du guet-apens ainsi tendu par les dirigeants français après la Libération. Pour bien se faire comprendre, les nationalistes des « quatre vieilles » soulignent qu'il faut engager le combat pour une réelle émancipation de leurs pays respectifs qui exclut toute forme d'intégration à la République française parce qu'une telle solution est l'antithèse ou la négation absolue de la décolonisation.

Toujours en vertu d'une définition stricte de la décolonisation qui est le processus par lequel des territoires non autonomes deviennent ou redeviennent des États indépendants, les courants sécessionnistes en déduisent que les populations des « quatre vieilles » doivent rompre leurs chaînes, se libérer d'une nouvelle forme d'esclavage et envisager une rupture totale avec « *la France coloniale* » qui implique, comme suite logique, pour chacune d'entre elles une accession à la pleine souveraineté. Au cours d'une rare et intéressante *interview* de deux pages réalisée, en 2017, par le journaliste David Chassagne pour le compte du *JIR (Dimanche)*, la solution radicale de l'indépendance – une solution destinée à éliminer un des vestiges les plus condamnables du passé et à tourner, de manière définitive, une page sombre de l'histoire de La Réunion – a ainsi été évoquée par Bernard Grondin, élu chef du Gouvernement de « *l'État réunionnais* » le 5 novembre 2017 par une poignée de militants du LPLP¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Élus députés communistes le 21 octobre 1945, Léon de Lépervanche et Raymond Vergès sont directement visés par les attaques des responsables du LPLP et notamment par celles de Bernard Grondin qui fut lui-même un militant très actif du PCR pendant cinq années, de 1977 à 1982. Voir B. GRONDIN, « Il y a 72 ans, les députés soumis de la France coloniale faisaient voter la loi scélérate du 19 mars 1946 », *Fanal, Journal Indépendant Rénioné*, 18 avril 2018, p. 2.

¹⁷⁶ B. GRONDIN, « DÉCOLONISATION », *Fanal, Journal Indépendant Rénioné*, 11 mars 2016, p. 1.

¹⁷⁷ D. CHASSAGNE, « Dossier. Un jour, La Réunion sera indépendante », *Le JIR (Dimanche)*, dimanche 26 novembre 2017, p. 10-11.

Ainsi présentée dans ses grandes lignes, la thèse des partis indépendantistes ultramarins soulève une série de questions très importantes. Les habitants des « quatre vieilles » ont-ils vraiment été induits en erreur ou, pire encore, victimes d'une trahison caractérisée imputable à leurs représentants élus à l'Assemblée nationale constituante le 21 octobre 1945 ? Leurs territoires seraient-ils donc, aujourd'hui encore, des sanctuaires du colonialisme français, des terres toujours occupées par une puissance étrangère et où, par suite, la libération resterait à faire ? Chacune des « quatre vieilles » serait-elle, selon l'oxymore formulé le 23 septembre 2015 par le Front pour construire la nation de la Guadeloupe (FCNG), une « *colonie départementalisée* » qu'il incombe, dès lors, d'inscrire sans tarder sur la liste des pays à décoloniser dressée par l'Assemblée générale des Nations Unies, à l'instar notamment – dans la région du Pacifique – de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française¹⁷⁸ ?

Sur un plan plus global, que faut-il exactement penser des mouvements nationalistes des « quatre vieilles » et de leur argumentation, à la fois dogmatique, extrême et inflexible, selon laquelle l'accession à l'indépendance et à la pleine souveraineté est la seule solution concevable en matière d'émancipation ou de décolonisation authentique pour un « *territoire non autonome* » ou assimilé ?

2. L'indépendance d'un « *territoire non autonome* » ou assimilé : une solution parmi d'autres selon les règles d'essence coutumières du droit international de la décolonisation

Avant d'entrer dans le vif du sujet, voici déjà le désaveu qu'il importe d'infliger aux leaders du LPLP pour leur opinion outrancière selon laquelle les députés des « quatre vieilles » auraient été complices, au cours de l'année 1946, de la puissance coloniale dans le processus d'intégration de leurs pays respectifs au sein de la Nation française par la voie singulière de la départementalisation. Dans la première partie de notre étude, nous avons démontré que ces élus étaient sincères dans une démarche visant à imposer au Pouvoir central – lui-même plus que réticent en ce domaine – le remplacement du statut de « territoire colonial », par essence discriminatoire, par celui de « département français », jugé *a priori* égalitariste, et cela au nom des populations concernées qu'ils étaient chargés de représenter à l'Assemblée nationale constituante¹⁷⁹. Ainsi, contrairement à la thèse soutenue par le LPLP, ces députés régulièrement élus ne peuvent, en aucune façon, être accusés de complaisance ou de servilité à l'égard du Pouvoir central et, *a fortiori*, de déloyauté, perfidie ou trahison à l'égard de leurs électeurs.

¹⁷⁸ Voir à ce sujet les deux dernières résolutions 76/95 et 76/98 adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies le 9 décembre 2021 et respectivement intitulées « Question de la Polynésie française » et « Question de la Nouvelle-Calédonie » in <https://undocs.org/fr/A/RES/76/95> et <https://undocs.org/fr/A/RES/76/98>.

¹⁷⁹ Voir *supra*.

Ceci dit, au regard du droit international contemporain de la décolonisation, l'émancipation de La Réunion impliquait-elle, dès 1946 – comme les indépendantistes du LPLP le prétendent – une lutte de libération contre le « *joug colonial français* » et la création d'un État réunionnais souverain dont la « *fête nationale* » est déjà fixée au 5 novembre, une date visant à commémorer la principale et sanglante révolte des esclaves de La Réunion survenue sur le territoire de l'actuelle commune de Saint-Leu, du 5 au 11 novembre 1811¹⁸⁰ ? Dans la région sud-ouest de l'océan Indien, La Réunion serait-elle aujourd'hui encore – avec Mayotte et les îles Éparses (Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India) – l'une des dernières terres coloniales africaines occupée de manière illicite par une puissance étrangère comme le soutient, depuis sa création en 2008, ce parti sécessionniste ?

C'est bien à ces questions fondamentales et récurrentes qu'il importe de répondre en prenant appui, une nouvelle fois, sur les règles d'essence coutumière du droit international de la décolonisation forgées par l'Assemblée générale des Nations Unies et, par la suite, appliquées de manière stricte par l'ensemble des juridictions arbitrales internationales et, d'abord, par la Cour internationale de Justice.

Encore faut-il, pour une bonne appréhension du sujet, mettre déjà l'accent sur ce qu'il faut entendre en droit international public positif par l'expression « *territoire non autonome* ». La définition officielle de cette notion – une notion typiquement onusienne – a été donnée avec discernement, dès le 24 octobre 1970, par la résolution 2625 (XXV) contenant la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*. Mais au préalable, il convient de mettre l'accent sur l'importance de cette *Déclaration* en apportant une double précision. Il faut déjà noter qu'elle a été adoptée par consensus par l'Assemblée générale et, plus encore, qu'elle est rédigée en des termes qui ne souffrent aucune exception dans le juste combat pour l'éradication du colonialisme et de toutes formes d'hégémonie qui subsistent encore dans plusieurs régions du monde. À titre de preuve, en voici le passage principal :

« Tout État a le devoir de favoriser, conjointement avec d'autres États ou séparément, la réalisation du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, conformément aux dispositions de la Charte, et d'aider l'Organisation des Nations Unies à s'acquitter des responsabilités que lui a conférées la Charte en ce qui concerne l'application de ce principe, afin de : a) Favoriser les relations amicales et la coopération entre les États et b) Mettre

¹⁸⁰ B. GRONDIN, « Proclamation de l'État réunionnais », *Fanal, Journal Indépendant de Réunion*, 17 décembre 2017, p. 3.

rapidement fin au colonialisme en tenant dûment compte de la volonté librement exprimée des peuples intéressés »¹⁸¹.

À cette fin, la *Déclaration* susmentionnée souligne que le « *principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » a pleinement vocation à s'appliquer dans un « *territoire non autonome* », c'est-à-dire – pour être plus précis – dans un territoire qui est géographiquement, ethniquement ou culturellement différent du territoire d'un État indépendant, ledit « *territoire non autonome* » étant par ailleurs soumis à un « *statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre* »¹⁸². Pour être toujours au plus près de la réalité historique, encore convient-il d'ajouter avec Aimé Césaire – le chantre martiniquais de la Négritude et auteur du célèbre « *Discours sur le colonialisme* » publié dès 1950 – que la puissance administrante en cause est le plus souvent une « *puissance européenne* »¹⁸³.

Cette définition très générale du « *territoire non autonome* » – une expression en fait synonyme de « *territoire colonial* » – étant ainsi donnée, on peut dès lors envisager de répondre, en droit, à la légitime interrogation qui interpelle le profane. Une réponse officielle et irréfutable a elle-même été donnée par une autre résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies, une résolution pertinente qui écarte, sans ambages, l'existence d'une solution unique lors de la mise en œuvre du droit de libre détermination des populations des territoires coloniaux ou assimilés. Il s'agit de la résolution 1541 (XV) votée, dès le 15 décembre 1960, à la quasi-unanimité des États participants (par 69 voix contre 2 et 21 abstentions). De fait, cette résolution a été adoptée – ce n'est pas une pure coïncidence – au lendemain même du vote de la célèbre résolution 1514 (XV) précitée qui reconnaît, dans son article 2, un principe transcendant, universel et immuable que nous rappelons ici pour mémoire : « *Tous les peuples ont le droit de libre détermination ; en vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel* ».

¹⁸¹ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2018, p. 69-76 et notamment, p. 74.

¹⁸² *Idem*, p. 75.

¹⁸³ Pour Aimé Césaire qui fut, avec les députés Léopold Bissol, Gaston Monnerville, Léon de Lépervanche et Raymond Vergès, l'un des cinq « pères fondateurs » de la départementalisation en 1946 (une réforme institutionnelle qu'il contestera par la suite), la colonisation – une colonisation qu'il qualifie au passage de « *chosification* » – n'est ni plus ni moins qu'une « *tête de pont dans une civilisation de la barbarie* » et tout particulièrement de « *la barbarie de l'Europe occidentale* ». Il s'agit en fait d'un phénomène planétaire que le célèbre écrivain et homme politique martiniquais considère comme condamnable parce que profondément autoritaire, discriminatoire et violent. A. CÉSAIRE, *Discours sur le colonialisme*, suivi de *Discours sur la Négritude*, Paris, Présence Africaine, 1955 et 2004, 92 p. et notamment p. 18, 23 et 29.

Posé en annexe à la résolution 1541 (XV), un principe VI a en effet relevé l'existence non pas d'une seule mais de trois options devant permettre à la population d'un « *territoire non autonome* » ou territoire colonial de parvenir au stade ultime d'une émancipation qui, en toute logique, doit être inconditionnelle, complète et définitive. Concrètement, un « *territoire non autonome* » ou assimilé a atteint « *la pleine autonomie* » ou phase de décolonisation effective dans trois cas qui sont bien distincts. Certes, ces cas sont présentés – il s'agit là d'un constat objectif – de manière fort lapidaire. Cependant, ils le sont dans un style qui est loin d'être alambiqué, amphigourique, cryptique ou ésotérique et qui, en conséquence, devrait pouvoir être admis par toutes les personnes de bonne foi, y compris par les responsables des mouvements indépendantistes et nationalistes des « quatre vieilles » et, tout particulièrement à La Réunion, par ceux du LPLP. Voici le contenu très clair du principe VI :

« On peut dire qu'un territoire non autonome a atteint la pleine autonomie :

a) Quand il est devenu État indépendant et souverain ;

b) Quand il s'est librement associé à un État indépendant ;

ou

c) Quand il s'est intégré à un État indépendant »¹⁸⁴.

Concernant cette troisième option qui est toutefois passée sous silence, quand elle n'est pas purement et simplement niée ou stigmatisée, par les courants séparatistes antillais, guyanais et réunionnais, alors même qu'elle porte en elle autant de légitimité et de noblesse que les deux précédentes, un principe VIII – également posé en annexe par l'organe plénier des Nations Unies dans la résolution 1541 (XV) – apporte un utile éclaircissement sur sa signification. Le principe VIII énonce en effet une condition *sine qua non* qui s'impose toujours à la puissance administrante. La voici exprimée en une phrase qui est également dépourvue de toute ambivalence ou équivoque :

« L'intégration à un État indépendant doit se faire sur la base de l'égalité complète entre le peuple du territoire antérieurement non autonome et celui de l'État indépendant auquel il s'intègre. Les deux peuples doivent avoir, sans distinction ni discrimination, un statut et des droits de citoyenneté égaux ainsi que des garanties égales pour ce qui est des libertés et droits fondamentaux ; ils doivent tous deux avoir des droits égaux et des possibilités égales de représentation et

¹⁸⁴ Voir le contenu intégral de la résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 in [https://undocs.org/fr/A/RES/1541\(XV\)](https://undocs.org/fr/A/RES/1541(XV)).

de participation effective, à tous les échelons, dans les organes exécutifs, législatifs et judiciaires de l'État »¹⁸⁵.

Dans le cas des territoires non autonomes de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion qui ont été juridiquement décolonisés au lendemain du Second Conflit mondial, l'intégration effective dont il est question a bien été mise en œuvre au sein de la République française. Encore convient-il d'être plus précis. Cette intégration effective, au plan juridique, ne l'a pas été par la loi de départementalisation du 19 mars 1946, comme on l'entend dire encore trop souvent, mais par le principe constitutionnel d'identité législative, consacré par l'article 73 de la norme suprême du 27 octobre 1946. Voici un principe fondamental qui est ainsi confirmé par le droit international public positif et, plus exactement encore, par l'opportune et fort ingénieuse résolution 1541 (XV), en tant que critère irrécusable de la décolonisation des « quatre vieilles », au plan strictement juridique ou formel.

Plus encore, pour être exhaustif dans un domaine qui est extrêmement sensible et épineux, bien que marginal dans les faits en ce début de XXI^e siècle, il faut ajouter que les trois options ainsi officiellement répertoriées dans la résolution 1541 (XV) ont toujours été, par la suite, confirmées. Plus encore, elles ont même été intelligemment complétées, une décennie plus tard, par une quatrième option entendue, par surcroît, *lato sensu*¹⁸⁶. Dans sa *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies*, la résolution 2625 (XXV) adoptée le 24 octobre 1970 par l'Assemblée générale – une résolution obtenue, rappelons-le, sans aucune opposition – déclare ce qui suit :

« La création d'un État souverain et indépendant, la libre association ou l'intégration avec un État indépendant ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple [c'est nous qui insistons, derechef, sur ce fragment de phrase essentiel en le mettant en gras] constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même »¹⁸⁷.

Dans le cadre d'une application scrupuleuse des règles coutumières du droit international de la décolonisation qui ont été progressivement établies par l'organe plénier de l'Organisation mondiale, tout au long de la seconde moitié du XX^e siècle, il apparaît ainsi – de manière manifeste – que l'accession à l'indépendance n'est pas et n'a même jamais été l'objectif inéluctable ou la

¹⁸⁵ *Idem.*

¹⁸⁶ Voir à ce sujet D. TURPIN, préc., p. 1041.

¹⁸⁷ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2018, p. 75.

solution unique découlant de l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes pour les territoires non autonomes ou assimilés. À la réflexion, ce constat du droit positif est logique et tout à fait explicable.

Si l'on reconnaît sincèrement un droit de libre détermination à la population d'une entité coloniale, quelle qu'elle soit, on ne saurait, sur le plan des principes, limiter le choix de cette population ni exclure telle ou telle option, fut-ce à la limite un refus d'accession à la souveraineté. En d'autres termes, dicter ou imposer un choix aux habitants d'un « *territoire non autonome* » ou assimilé à l'occasion d'une consultation référendaire en n'offrant qu'une seule option – en l'espèce l'option maximaliste de l'indépendance – reviendrait à trahir et à dénaturer, de manière grossière, le respect que l'on doit au « *principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes* » qui est mentionné de façon explicite et, qui plus est, à deux reprises dans la Charte de San Francisco.

Ainsi, la décolonisation d'un territoire colonial ne saurait se résumer, de manière systématique, à l'accession à l'indépendance et à la création d'un État pleinement souverain, apte à devenir aussitôt un pays membre officiel des Nations Unies, comme le commun des mortels a trop facilement tendance à le croire et comme le prétendent, toujours haut et fort mais évidemment à tort, les responsables des mouvements indépendantistes des Outre-mer et, notamment à La Réunion, les théoriciens du LPLP¹⁸⁸. L'intégration librement consentie d'un « *territoire non autonome* » ou assimilé à l'ancienne puissance administrante – concrétisée notamment, au cours de l'année 1946, par le biais singulier de la départementalisation dans le cas des quatre plus anciennes colonies françaises – est bien une forme incontestable de décolonisation, au moins au plan juridique, au regard des règles d'essence coutumière du droit international public forgées dans le cadre de l'Organisation mondiale. Cette mise au point clarificatrice étant faite, une autre observation s'impose aussitôt dans un but de complétude.

Certes, aujourd'hui comme hier, un choix demeure toujours possible entre les diverses options ainsi reconnues aux populations concernées des territoires non autonomes ou territoires coloniaux par la combinaison des résolutions 1541 (XV) et 2625 (XXV) : accession pure et simple à l'indépendance, libre association

¹⁸⁸ À la décharge des formations indépendantistes des « quatre vieilles » et notamment à celle du LPLP à La Réunion, il faut bien reconnaître que la confusion est entretenue par les principaux dictionnaires qui donnent du substantif « *décolonisation* » et du verbe « *décoloniser* » des définitions très générales, souvent rédigées dans un style télégraphique et, plus souvent encore, sans la moindre nuance. Si l'on consulte par exemple Le Grand Larousse Illustré (Paris, Larousse, 2016, p. 346), on a ainsi du verbe « *décoloniser* » une définition fort laconique qui est la suivante : « *décoloniser* », c'est « *accorder l'indépendance à une colonie, la faire accéder au statut d'État* ». Pareillement, selon Le Petit Robert de la langue française (Édition 2021, p. 636), la « *décolonisation* », c'est le « *processus par lequel une colonie devient indépendante* ».

à un État souverain, intégration effective au sein de cet État ou acquisition de tout autre statut politique correspondant aux vœux librement exprimés par les peuples concernés. Cependant, il existe un butoir ou une limite non négociable qu'il faut connaître. Le choix dont il s'agit en matière de décolonisation exclut l'option partition ou scission du « *territoire non autonome* », à la veille de son accession à l'indépendance¹⁸⁹. Dans ce cas de figure, la condamnation traditionnelle et quasi absolue de l'émiettement ou fragmentation d'un territoire colonial mérite, derechef, explications.

Dans son récent avis consultatif rendu le 25 février 2019, en l'affaire des *Chagos*, un avis qui a été une expertise juridique utilisée à maintes reprises comme modèle de référence, dans la présente étude, la Cour internationale de Justice prend bien soin d'indiquer que si l'exercice de la libre détermination par le peuple d'un « *territoire non autonome* » ou assimilé peut se réaliser au travers de l'une ou l'autre des options recensées par les résolutions connexes 1541 (XV) et 2625 (XXV) et s'il n'impose pas dans tous les cas un processus standard et, pas davantage, une solution unique, il doit toujours en revanche – cela apparaît à l'évidence primordial pour les juges toujours quasi unanimes de la Cour de La Haye – « *être l'expression de la volonté libre et authentique du peuple concerné* »¹⁹⁰.

¹⁸⁹ Dans une déclaration jointe à l'avis consultatif du 25 février 2019, rendu en l'affaire des *Chagos*, le juge Ronny Abraham s'est déclaré favorable avec la thèse émise par la Cour internationale de Justice : à savoir la thèse selon laquelle « *le caractère coutumier du droit à l'intégrité territoriale d'un territoire non autonome... constitue le corollaire du droit à l'autodétermination* » (Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 134, par. 160). Le juge français regrette néanmoins que l'option de la partition ou de la scission du « *territoire non autonome* » ne puisse pas être prise en compte au moment de l'exercice du droit à l'autodétermination, dans l'hypothèse où sa population n'est pas suffisamment homogène. En faisant allusion au cas des Mahorais qui n'ont pas voulu suivre les autres Comoriens sur la voie de l'indépendance, lors du référendum d'autodétermination du 22 décembre 1974 (voir *supra*), le juge Ronny Abraham en tire la conclusion qu'on risque d'aboutir, avec le rejet systématique de la solution de la partition, à « *une sorte de sacralisation du territoire, dont l'indivisibilité prendrait l'ascendant sur la volonté des peuples* » (Affaire des *Chagos* préc., CIJ, *Rec. 2019*, p. 154). Il est néanmoins possible de répondre à cette argumentation – une argumentation au demeurant isolée au sein de la Cour de La Haye – en soulignant que la remise en cause du principe de l'intégrité territoriale d'un pays sous administration coloniale pour tenir compte de la volonté des minorités – qu'elles soient ethniques ou religieuses – risquerait de mettre à feu et à sang certaines régions du globe. Sa transgression manifeste par la France, en 1975, n'est-elle pas à l'origine d'un différend franco-comorien sur l'île de Mayotte, un différend qui a tendance à s'aggraver avec le temps ? Assurément, la question mérite d'être posée. Plus encore, comme l'indique à juste titre le professeur Jean-Louis Iten, « *il n'y a pas de raison de ne pas respecter l'intégrité territoriale des États insulaires décolonisés avec la même rigueur que celle des États continentaux* ». Voir à ce sujet J.-L. ITEN, « L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 25 février 2019 sur les effets juridiques de la séparation de l'archipel des *Chagos* de Maurice en 1965 », *RGDIP*, 2019, n° 2, p. 408.

¹⁹⁰ Affaire des *Chagos*, avis consultatif, CIJ, *Rec. 2019*, p. 134, par. 157.

À cet égard, la Cour ne fait qu'entériner une exigence qui a été insérée dans la fort prévoyante résolution 1514 (XV). Dans son article 5, la *Charte de la décolonisation* dispose en effet, de manière comminatoire, que des « *mesures immédiates seront prises, dans les territoires sous tutelle, les territoires non autonomes et tous autres territoires qui n'ont pas encore accédé à l'indépendance, pour transférer tous pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans aucune condition ni réserve* [c'est nous qui soulignons, une nouvelle fois, ce membre de phrase en le mettant en gras], *conformément à leur volonté et à leurs vœux librement exprimés, ... afin de leur permettre de jouir d'une indépendance et d'une liberté complètes* ». Faut-il enfin rappeler que, pour empêcher tout démembrement des territoires coloniaux avant leur accession à une autonomie réelle ou à la pleine indépendance, l'article 6 de la résolution 1514 (XV) décrète – sur un ton impératif qui condamne par avance objections ou exceptions – que « *toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations Unies* » ?

Voici par ailleurs un autre constat irréfutable. Pour l'immense majorité d'entre eux et, le plus souvent, sans hésitation aucune, les peuples des territoires non autonomes ont choisi l'option la plus émancipatrice qui est celle de l'accession à l'indépendance et permis à leurs territoires respectifs de devenir aussitôt des États souverains, membres au demeurant influents des Nations Unies au plan collectif, notamment par leur adhésion au mouvement tiers-mondiste des pays non-alignés. Au plan concret et *a contrario*, il faut bien admettre une autre réalité. Les exemples d'association à un État indépendant ou d'intégration à l'ancienne puissance administrante – pourtant envisagés de manière explicite par les résolutions 1541 (XV) et 2625 (XXV) – sont en revanche rarissimes, quand ils ne sont pas jugés suspects, voire répréhensibles, comme le prétendent à l'unisson les responsables des partis indépendantistes des « quatre vieilles » et, notamment à La Réunion, les stratèges du LPLP¹⁹¹.

Mais qu'on le veuille ou non, il existe des exceptions indubitables. C'est le cas singulier de l'intégration à la France des « quatre vieilles » par l'action combinée de la loi du 19 mars 1946 et de la Constitution du 27 octobre 1946. Depuis le vote de ces deux textes juridiques, des textes adoptés peu après la création des Nations Unies et au début d'un mouvement irréversible de décolonisation dans les diverses régions du monde, les quatre plus anciennes composantes du premier Empire colonial français sont en effet devenues – dès 1946 et à contre-courant d'un mouvement général qui sera concrétisé au cours de la seconde moitié du XXe siècle – des départements d'outre-mer soumis, au plan

¹⁹¹ B. GRONDIN, « Il y a 72 ans, les députés soumis de la France coloniale faisaient voter la loi scélérate du 19 mars 1946. Certains voudraient faire de cette date un jour férié », *Fanal, Journal Indépendant de Réunion*, 18 avril 2018, p. 2.

juridique, au même statut que les départements métropolitains par la volonté librement exprimée des populations ultramarines concernées et de leurs députés régulièrement élus à la première et à la seconde Assemblée nationale constituante, les 21 octobre 1945 et 2 juin 1946. Comparées à d'autres dépendances françaises, dispersées notamment dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion doivent, sans aucun doute, être considérées comme ayant été décolonisées en parfaite harmonie avec les règles coutumières du droit international public positif¹⁹².

Contrairement par ailleurs à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, c'est à juste titre que les « quatre vieilles » ne figurent pas en 2022 sur la liste officielle des pays à décoloniser, une liste établie par l'Assemblée générale des Nations Unies et régulièrement mise à jour. Le cas particulier de La Réunion est par ailleurs tout à fait probant et mérite même d'être mentionné comme parangon d'une décolonisation à tous égards réussie, au moins au plan juridique, dès lors que son émancipation est reconnue comme telle par tous les États souverains situés dans son environnement géographique immédiat. En voici au demeurant la preuve avec à l'appui, une nouvelle fois, un argument de poids.

¹⁹² À la liste des « quatre vieilles » qui ont été émancipées en droit, en 1946, on peut ajouter d'autres territoires français ultramarins qui ont également été décolonisés conformément à la volonté directe ou indirecte de leurs populations et qui ont actuellement le statut de collectivités d'outre-mer (COM), régies par l'article 74 de la Constitution. C'est sans conteste le cas de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon en Amérique du Nord, par le biais d'élections législatives, et des îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans la mer des Caraïbes, par le biais de consultations référendaires. Les populations de ces deux petites terres voisines – appelées « îles du Nord » en raison de leur position géographique par rapport à la Guadeloupe – se sont prononcées à de très larges majorités, respectivement par 95,51 % et 76,17 %, en faveur d'une évolution statutaire lors des référendums programmés le dimanche 7 décembre 2003 et elles ont opté pour le statut de COM, dotées de l'autonomie par la loi organique du 21 février 2007. Dans la mesure où le statut de ces territoires insulaires résulte, sans contestation possible, de la volonté authentique de leurs habitants en application pure et simple de la résolution 2625 (XXV), adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 24 octobre 1970, on doit les considérer comme des terres décolonisées au regard des règles coutumières du droit international public positif et cela, bien qu'elles n'aient pas adopté le statut départemental et qu'elles ne soient pas régies par le principe constitutionnel d'identité législative. Le critère de leur décolonisation est ici un principe constitutionnel contraire : c'est le principe de la spécialité législative qui est, dans les faits, totalement ou partiellement mis en œuvre, selon les desideratas exprimés par les populations locales directement concernées. Voir à ce sujet A. ORAISON, « Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 », *RFDA*, 2004, n° 1, p. 42-58 ; A. ORAISON, « Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (Exégèse comparative des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer) », *RDP*, 2008, n° 1, p. 153-183.

Si la décolonisation de La Réunion est officiellement admise par les Nations Unies, *a fortiori*, l'est-elle par tous les pays riverains de l'océan Afro-asiatique et, d'abord, par tous ceux qui ont le statut d'États membres de la Commission de l'Océan Indien (COI)¹⁹³. D'emblée, il convient d'indiquer que c'est à l'initiative de trois pays indépendants de l'espace indianocéanique – nommément Madagascar, Maurice et les Seychelles – que cette organisation internationale de proximité, à vocation diplomatique, économique, technique et culturelle, a été créée par l'Accord général de coopération signé à Victoria (Seychelles), le 10 janvier 1984. Outre les trois États fondateurs susmentionnés, la COI ne regroupe à ce jour que deux États adhérents : la République française et l'Union des Comores.

À ce sujet, il est à noter que la signature du Protocole d'adhésion à l'Accord de Victoria par le Gouvernement de Paris a eu lieu le 10 janvier 1986 à Port-Louis, lors de la 4^e session ministérielle de la COI, sans rencontrer la moindre objection de la part des États membres¹⁹⁴. Ainsi, l'adhésion de la France à la COI pour y représenter les intérêts des Français de la région monodépartementale de La Réunion n'est pas sans signification, au plan juridique. Elle peut et doit en effet être interprétée, par ses responsables gouvernementaux, comme une incontestable victoire diplomatique et politique. En reprenant une réflexion appropriée du politologue Jean Houbert, il est permis de conclure que la République française – un État principalement européen – est désormais acceptée, par tous les États ancrés dans le voisinage de l'île de La Réunion, comme « *un pays authentique de l'océan Indien* »¹⁹⁵.

Néanmoins, une importante remarque restrictive s'impose, dès lors qu'elle est de nature à consolider notre argumentation. La voici exposée en quelques mots. Certes, la France a adhéré en 1986 à l'Accord général de coopération de Victoria « *pour permettre à son département et sa région de La Réunion de participer à la coopération régionale* » dans le cadre institutionnel de la COI. Cependant, il est une réalité qu'on ne saurait ignorer. La Réunion est la seule dépendance française de l'océan Indien occidental dont la décolonisation, au plan

¹⁹³ A. ORAISON, « Radioscopie critique de la Commission de l'Océan Indien (*La spécificité de la France au sein d'une organisation régionale de proximité*) », *RJOI*, 2016, n° 22, p. 95-145.

¹⁹⁴ Décret n° 2007-1030 du 15 juin 2007 portant publication du Protocole d'adhésion de la République française à l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'Océan Indien du 10 janvier 1984, fait à Port-Louis le 10 janvier 1986, *JORF*, 19 juin 2007, p. 10519-10521. À titre purement anecdotique, il est à noter que le Protocole d'adhésion de la France à l'Accord général de coopération entre les États membres de la COI avait déjà été publié dans son intégralité, vingt ans auparavant, *in* « Documents des organisations internationales », *RGDIP*, 1987, n° 4, p. 1491.

¹⁹⁵ J. HOUBERT, « Décolonisation et dépendance : Maurice et La Réunion », *APOI*, 1981, volume VIII, p. 103-123 et notamment p. 116.

formel, est reconnue par les autres États membres de cette organisation internationale. Pour trois pays membres de la COI, issus eux-mêmes de décolonisations jugées « incomplètes », intervenues au cours des décennies « 60 » et « 70 », la France ne saurait représenter au sein de cette institution des territoires dont la souveraineté est contestée. Faut-il rappeler qu'il existe un conflit franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India) depuis 1972, un différend franco-comorien sur l'île de Mayotte qui a éclaté en 1975 et un litige franco-mauricien sur le récif de Tromelin qui perdure depuis 1976 ?

Réflexions terminales

À l'issue d'une recherche pluridisciplinaire portant sur le processus pour le moins original de décolonisation de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, un processus qui a été mis en œuvre au cours de l'année 1946 à la demande des représentants des populations concernées et qui a été analysé, dans la présente étude, sous les regards croisés du droit constitutionnel français et du droit international public, voici les premières et principales réflexions que l'on peut et doit retenir.

Contrairement aux affirmations dogmatiques des partis indépendantistes qui militent au sein des « quatre vieilles », ces territoires ultramarins issus du premier Empire colonial français ont bien été décolonisés, au plan juridique, par l'action combinée de la loi du 19 mars 1946 et de la Constitution du 27 octobre 1946 qui consacrent leur intégration à la République avec le statut de département, lui-même complété par le statut de région en application de la loi du 31 décembre 1982¹⁹⁶ et, plus encore, avec l'incontournable principe constitutionnel d'identité législative. Bien qu'étant marginale dans la société internationale, la solution *sui generis* ainsi consacrée en matière d'émancipation des « quatre vieilles », à la demande pressante de leurs parlementaires régulièrement élus le 21 octobre 1945 et le 2 juin 1946, est fondée au regard des règles coutumières du droit international de la décolonisation. Il en est ainsi, même si les habitants de ces quatre dépendances françaises n'ont pas été invités à se prononcer, au préalable, par un référendum d'autodétermination au cours de l'année 1946 et même si, *a fortiori*, leurs territoires respectifs n'ont pas accédé à l'indépendance et à la pleine souveraineté.

¹⁹⁶ A. ORAISON, *Quelques réflexions critiques sur l'organisation et les attributions des régions d'outre-mer (Les avatars de la décentralisation dans les DOM)*, Service des Publications de l'Université de la Réunion, Saint-Denis, mars 1985, 140 pages (avec annexes).

Cependant, la situation institutionnelle qui prévaut, notamment à La Réunion depuis 1946, ne saurait être considérée comme immarcescible dans la mesure où le concept traditionnel de département n'est pas lui-même immuable. Suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, nous avons pu en effet constater, à plusieurs reprises, que ce concept était entré dans une phase de recul ou de repli, voire de déclin inéluctable, dans les dépendances périphériques actuellement régies par l'article 73 de la norme suprême de la V^e République. Sans doute, ce statut départemental s'est-il traduit à La Réunion, comme aux Antilles et en Guyane, par des avancées tangibles qu'il faut saluer et, plus encore, sauvegarder dans le domaine des services publics basiques qui sont, sans contredit, ceux de l'éducation et de la santé. Toutefois, dans d'autres domaines, non moins importants et qui concernent notamment l'économie et le social, ce statut paraît désormais quelque peu archaïque ou suranné, sinon jugé révolu.

C'est en tout cas la thèse soutenue par les dirigeants communistes du PCR qui le considèrent, depuis 2017, comme un « *modèle à bout de souffle* » ou un « *archétype qui a atteint ses limites* » et qu'il conviendrait, dès lors, de remettre sérieusement en cause au nom d'un droit à la différence qui est à l'opposé d'un statut départemental jugé de plus en plus niveleur par le bas et, par suite, toujours plus sclérosant pour les Réunionnais. Mais c'est surtout la thèse plus radicale défendue, depuis 2008, par les dirigeants indépendantistes du LPLP. Pour ces derniers, le statut de département d'outre-mer attribué à La Réunion est une solution erronée, voire tout à fait saugrenue, et, plus encore, une solution fallacieuse ou mensongère parce que située à des années-lumière d'un authentique décolonisation.

Au plan concret, il est certain que le statut de département attribué à La Réunion, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, est de plus en plus critiquable. Objectivement et à juste raison, il peut être contesté dans la mesure où, d'après une récente étude de l'INSEE sur les niveaux de vie et de pauvreté à La Réunion, publiée en 2019, près de 40 % des Réunionnais vivent sous le seuil de pauvreté avec des revenus inférieurs à 1050 euros mensuels et par unité de consommation, soit un pourcentage trois fois plus élevé que dans les départements métropolitains¹⁹⁷, tandis que, dans une proportion de l'ordre également de 25-26% (soit environ trois fois plus que dans la France hexagonale, en 2020)¹⁹⁸, la population active locale est privée d'accès à l'emploi avec, pour conséquence, un accroissement exponentiel des inégalités et détresses sociales, sans oublier le coût croissant de la vie¹⁹⁹.

¹⁹⁷ P.E., « Les chiffres alarmants de l'INSEE ». 39 % des Réunionnais sous le seuil de pauvreté », *Le Quotidien de la Réunion et de l'océan Indien*, mardi 30 juillet 2019, p. 4.

¹⁹⁸ B. BISSUEL, « Le taux de chômage atteint 9 % au troisième trimestre, selon l'Insee », *Le Monde*, mercredi 11- jeudi 12 novembre 2020, p. 15.

¹⁹⁹ Le chômage qui sévit à l'état endémique dans toutes les collectivités territoriales périphériques régies par l'article 73 de la Constitution, tout particulièrement à La Réunion,

À l'occasion, voici la conclusion amère qui s'impose. Bien qu'il ait été enfin pleinement appliqué avec la conquête tardive du principe supplétif de l'égalité sociale individuelle au 1^{er} janvier 1996, un demi-siècle après le vote de la loi du 19 mars 1946, le statut départemental est loin d'être irréprochable comme la femme de César. Contrairement à ce qu'on avait pu jadis espérer, dans les milieux progressistes des « quatre vieilles », c'est un statut qui demeure en 2022 foncièrement inégalitaire, dès lors qu'il laisse sur le bord du chemin près de la moitié de la population locale. C'est dire que le statut de département ne peut plus être considéré comme la panacée. Il en est ainsi, dans la mesure où ce statut n'a pas vraiment réussi à faire des Réunionnais des « Français à part entière »²⁰⁰.

À l'issue d'une recherche scientifique impliquant le recours à l'histoire, au droit constitutionnel et au droit administratif français, au droit international public et à la science politique, on peut ainsi mieux mesurer l'ampleur du déclin du statut de département d'outre-mer (DOM), un statut autrefois hissé sur un piédestal. À la limite, on peut même s'interroger sur les chances de survie de cette catégorie de collectivités territoriales ultramarines. Pour être encore plus direct, il apparaît légitime de s'enquérir sur l'avenir institutionnel de La Réunion. Le cadre statutaire de cette île indianocéanique, qui remonte à la loi de départementalisation du 19 mars 1946 et à la Constitution du 27 octobre 1946, serait-il désormais frappé d'une obsolescence chronique ? Plus encore, la revendication de l'assimilation ou intégration juridique des Réunionnais dans l'ancienne puissance administrante qui a fait florès, tout au long du XX^e siècle, avec le concept de département aurait-elle abouti à un échec patent et, pour le dire en toute franchise, à une fausse émancipation ou décolonisation de La Réunion ?

Compte tenu d'une situation économique et sociale, plus que grippée, faut-il alors se résoudre à changer radicalement d'orientation pour éviter une « explosion sociale » qui, pour certains observateurs, semble d'ores et déjà inévitable ? Convient-il de se prononcer en faveur de la préférence régionale – appliquée notamment en Nouvelle-Calédonie en matière d'emploi – dans le cadre

frappe essentiellement et de manière durable la jeunesse. Près de 42 % des jeunes Réunionnais de moins de 25 ans sont en effet privés du « droit d'obtenir un emploi » ou droit au travail qui est pourtant expressément garanti par la norme suprême de la Ve République. Faute souvent de qualification, le désœuvrement d'une jeunesse totalement désorientée et sans réelles perspectives d'avenir peut malheureusement expliquer, au moins en partie, la montée de l'insécurité et de la délinquance.

²⁰⁰ C'est notamment le bilan contrasté de l'intégration établi en 2016 par le sénateur Paul Vergès, à l'occasion d'une « Table ronde ». Voir « La départementalisation vue par les acteurs politiques locaux » in D. BLANC et F. CAFARELLI, *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2018, p. 243-246 et notamment p. 245.

d'une guerre xénophobe « créole/zoreil »²⁰¹ ? Plus encore, faut-il lutter contre le « *joug colonial français* » et pour une libération effective du peuple réunionnais en faisant émerger une conscience collective nationale afin de remettre « *La Réunion sur les rails du développement* » avec pour objectif une réelle décolonisation et une totale indépendance comme le suggère, sans s'embarrasser de circonlocutions, Bernard Grondin en sa qualité de principal responsable et de porte-parole du LPLP²⁰² ?

Faut-il plus modestement se limiter à une réforme de la départementalisation dans les Outre-mer afin de lui donner une « nouvelle chance » ou un « nouveau souffle », sans pour autant remettre en cause l'appartenance multiséculaire des « quatre vieilles » à la Nation française ? En vérité, ces questions de plus en plus récurrentes confirment la thèse selon laquelle le statut départemental n'est plus, au plan juridique, un aboutissement en soi. À ce sujet, les récents et violents événements protestataires survenus dans les deux principales îles françaises des Antilles, à la fin de l'année 2021, doivent être pris très au sérieux par le Pouvoir central²⁰³. Autant dire, pour être plus concret ou plus précis, que la Guadeloupe et La Réunion ne sont nullement à l'abri de « turbulences institutionnelles ». En toute logique, ces deux territoires ultramarins ne devraient pas rester, longtemps encore, les ultimes collectivités territoriales figées dans leur statut de région monodépartementale, un statut qui a montré des limites désormais atteintes et de plus en plus palpables au cours des dernières décennies.

Pour contrecarrer les résultats jugés insuffisants ou médiocres du statut départemental que nous avons pu constater, notamment aux plans économique et social, le PCR – un parti créé en 1959 par Paul Vergès pour susciter « *l'émergence d'une conscience et d'une parole réunionnaises* » – opte pour une nouvelle ligne politique. Après avoir lutté en vain pour l'ambitieux mais fort ambigu objectif de l'autonomie démocratique et populaire de La Réunion au sein de la République française, entre 1959 et 1981²⁰⁴, puis avec succès pour l'application du principe

²⁰¹ A. ORAISON, « Incompatibilités entre préférence locale à l'emploi et départementalisation », in D. BLANC et F. CAFARELLI, *1946-2016 – Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (PUAM), 2018, p. 149-168. Voir également G. GONTHIER, « Le dossier. La théorie de Philippe Cadet. La peur du grand remplacement zoreil », *Le Quotidien de La Réunion et de l'océan Indien*, mercredi 27 juin 2018, p. 4-6.

²⁰² B. GRONDIN, « L'indépendance remettra La Réunion sur les rails du développement », *Fanal, Journal Indépendant Réunioné*, 8 mars 2015, p. 1.

²⁰³ S. AUFFRET, « Dans les Antilles, la défiance face au vaccin et à l'État. L'opposition à la vaccination en Guadeloupe et en Martinique masque un rejet de la politique menée par Paris », *Le Monde*, jeudi 25 novembre 2021, p. 10.

²⁰⁴ A. ORAISON, « Quelques réflexions critiques sur le Parti communiste réunionnais », *APOI*, 1978, volume V, p. 107-134.

de l'égalité sociale individuelle, entre 1981 et 1996, le PCR – un parti aujourd'hui en perte de crédibilité dans l'opinion publique – entend agir pour permettre aux Réunionnais d'acquérir une plus grande responsabilité au sein de la République.

Rendu possible au plan juridique par l'opportune révision constitutionnelle du 28 mars 2003, le nouvel objectif à atteindre par les responsables et militants du PCR tourne en quelque sorte le dos à l'intégration par la voie de la départementalisation, la solution institutionnelle qui avait pourtant été prônée avec foi et détermination par leurs aînés communistes au sein du CRADS, après la Libération. Depuis le IX^e Congrès du PCR tenu à Sainte-Suzanne, le 5 février 2017, un nouveau logiciel est ainsi proposé aux Réunionnais pour faire en sorte qu'ils ne soient plus des « Français entièrement à part ». Tout en souhaitant que l'île de La Réunion demeure régie par l'article 73 de la Constitution de la Ve République afin de lui permettre de continuer à bénéficier du principe d'identité législative qui est le véritable critère de sa décolonisation, au plan juridique, le PCR propose une réforme qui doit conduire à la fusion du département et de la région des Mascareignes : une réforme clarificatrice et désormais possible en vertu du septième et dernier alinéa de l'article 73 de l'actuelle norme suprême²⁰⁵.

Le parti « vergésien » se déclare favorable à la création d'une collectivité territoriale unique (CTU) administrée par une assemblée élue à la représentation proportionnelle intégrale afin de tendre vers une gestion beaucoup plus démocratique et efficiente des affaires locales et dotée d'un « *Fonds de développement alimenté par les concours financiers croisés de l'Union européenne, de l'État français et de La Réunion dans le cadre d'un partenariat équitable et solidaire* ». Plus encore, cette collectivité territoriale unique devrait pouvoir bénéficier de « *compétences élargies* » afin de lui permettre de légiférer par habilitation, selon le cas, du Parlement ou du Gouvernement, en application notamment de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution, dans une série de matières non régaliennes mais néanmoins stratégiques comme la coopération régionale, l'économie et l'emploi, l'enseignement et la culture, la fiscalité locale, les énergies renouvelables, la protection de l'environnement et les transports publics²⁰⁶. Si cette réforme statutaire est aujourd'hui revendiquée par diverses composantes de la gauche réunionnaise et, en tout premier lieu, par le PCR, elle exige toutefois un indispensable et préalable « *déverrouillage constitutionnel* ». Celui-ci implique la suppression pure et simple du cinquième alinéa de l'article 73 de la Constitution, un alinéa assimilé par l'ensemble des forces doctrinales –

²⁰⁵ A. ORAISON, « Plaidoyer pour la fusion de la région et du département de La Réunion », *RJOI*, 2014, n° 19, p. 139-168.

²⁰⁶ A. ORAISON, « Les dernières propositions du sénateur Paul Vergès au plan institutionnel (Des réformes considérées comme nécessaires pour permettre aux Réunionnais de prendre leurs responsabilités au sein de la République) », *RRJDP*, 2017, n° 3, p. 1117-1153.

et ce, dès le vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 – à une « *pure ineptie* » ou « *absurdité juridique* »²⁰⁷.

Malgré les critiques portant aujourd’hui sur le statut de département d’outre-mer – un statut qui a été conféré à chacune des « quatre vieilles » après la Libération – et notamment celles qui sont formulées à La Réunion par les autonomistes du PCR et les indépendantistes du LPLP, il n’en est pas moins vrai qu’après l’étape primordiale de la liberté obtenue avec l’abolition définitive de l’esclavage le 20 décembre 1848, la loi de départementalisation du 19 mars 1946 qui se prononce pour leur intégration au plan organisationnel dans la République constitue une étape transitoire importante et digne, par suite, d’être mentionnée dans l’histoire des quatre plus anciennes dépendances françaises ultramarines. Ce texte législatif doit être considéré comme un acte précurseur à leur décolonisation au plan juridique qui avait été revendiquée, dès 1945, par leurs représentants élus à la première Assemblée nationale constituante. C’est une décision annonciatrice de l’égalité entre Ultramarins et Métropolitains, au moins au plan formel, une égalité tant convoitée et espérée qui sera enfin acquise le 24 décembre 1946 – la date d’entrée en vigueur officielle de la norme suprême de la IV^e République – avec l’admission du principe constitutionnel d’identité législative et, au plan réel, à partir du 1^{er} janvier 1996 avec la consécration du principe de l’égalité sociale individuelle, à la suite de requêtes incessantes des forces progressistes ultramarines pendant toute la seconde moitié du XX^e siècle.

Pour cette raison et au même titre que le jour radieux du 20 décembre 1848 qui succède à la longue et sinistre nuit de l’esclavage, la date fondatrice de la décolonisation de La Réunion, au plan juridique, ne devrait en aucun cas être oubliée car c’est la seconde date majeure dans la courte histoire de cette île. Faut-il par ailleurs préciser que, dans tous les pays qui ont été jadis colonisés et placés sous la subordination directe, voire le mandat, le protectorat ou la tutelle de puissances européennes, le jour anniversaire de leur émancipation qui résulte de leur accession à l’indépendance est reconnu et, plus encore, érigé au rang de fête nationale ? Dès lors, certains parlementaires ou responsables de partis politiques ont proposé, par mimétisme, de reconnaître solennellement la date jugée symbolique et historique du 19 mars 1946 et de « déclarer cette date anniversaire, jour férié et chômé » pour les Guadeloupéens, les Guyanais, les Martiniquais et les Réunionnais, au même titre que la date du 20 décembre 1848, elle-même officiellement célébrée à La Réunion comme « jour férié et chômé » depuis le 20 décembre 1983. En ce sens, on doit mentionner la proposition de loi déposée, au nom du PCR, par le sénateur communiste Paul Vergès et enregistrée à la présidence du Sénat le 12 février 2016²⁰⁸.

²⁰⁷ Voir notamment A.-M. LE POURHIET, « À propos du nouvel article 73 de la Constitution », *RFDA*, 2003, n° 4, p. 890.

²⁰⁸ Consulter à ce sujet <http://www.senat.fr/leg/pp15-400.html>.

Cependant, compte tenu de la thèse soutenue dans la présente étude, c'est un autre point de vue qui, à notre humble avis, devrait s'imposer. Au plan strictement juridique, la date de la décolonisation de l'île de La Réunion, n'est ni celle du mardi 19 mars, ni celle du jeudi 21 mars 1946 qui correspond à la mise en œuvre du statut départemental, envisagé *stricto sensu*. C'est, sans contestation possible, la date du mardi 24 décembre 1946 qui, conformément à l'article 98 de la Constitution du 27 octobre 1946, fait coïncider l'entrée en application de la norme suprême avec le jour de la première réunion du Conseil de la République. C'est bien cette date qui devrait éventuellement être célébrée comme « jour chômé et férié ». C'est en effet la date à laquelle le principe constitutionnel d'identité législative – un principe fondamental sollicité avec opiniâtreté par les députés progressistes ultramarins et synonyme de décolonisation au plan formel – a vocation à produire des effets de droit dans les quatre nouveaux départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, dès l'entrée en vigueur de la Constitution de la IV^e République et de son article 73, un article stratégique et incontournable, au demeurant confirmé par l'article 73 de la norme suprême de la V^e République.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le jeudi 3 mars 2022