

LA DÉLÉGATION DE SOUVERAINETÉ : PROPOSITION DE RELATIONS ENTRE LA RÉPUBLIQUE FRANCAISE ET SON OUTRE-MER

1. État des dispositions pertinentes de la Constitution de la V^e République

Préambule : (...)

En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux Territoires d'outre-mer, qui manifestent la volonté d'y adhérer, des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité, et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique.

Article 72-3 : *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-Mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*

2. Constat :

- La grande majorité des DOM et des COM connaissent, à des degrés divers, des revendications indépendantistes.
- Les populations de ces DOM et COM sont difficilement réductibles à la population de la France métropolitaine, ce qui justifie, dans l'absolu, ce type de revendication.
- L'examen de la situation politique et économiques des micro-États (notamment dans la région Pacifique), prouve qu'ils sont largement dépendants des bailleurs de fonds étrangers (États ou Organisations Internationales), ce qui fait douter de la viabilité de la revendication ci-dessus. La construction doctrinale des membres du Forum des Îles du Pacifique, qui distingue le concept d'*indépendance* de celui de *souveraineté*, ne résiste pas à l'analyse juridique.

3. Propositions

À partir de ce constat, et en s'inspirant des solutions, souvent plus pragmatiques, du monde anglo-saxon, il conviendrait de réfléchir à une approche globale de l'Outre-Mer français, afin d'aboutir à un projet d'ensemble et non à une juxtaposition de solutions ponctuelles et différencierées selon les DOM et les COM concernés.

L'objectif serait d'aboutir à un binôme constitutionnel et institutionnel (la République Française), composé par la France métropolitaine d'une part, et un Outre-Mer français associé d'autre part.

Pour ce faire, il conviendrait d'élaborer un statut institutionnel nouveau, qui pourrait prendre le nom de Pays d'Outre-Mer Associé (POMA), fondé sur le concept d'une « délégation de souveraineté » présentant les caractéristiques suivantes :

- Ce statut doit répondre à la définition suivante : « *Le maximum de compétences exercées librement par le POMA, compatible avec le minimum de compétences de*

souveraineté, dont l'exercice revient, au plan du droit international, à la République Française ».

- Ce statut est une forme institutionnelle achevée, mais à laquelle chacun des DOM et des COM actuel **peut** accéder **par étapes**, sur le modèle, par exemple, de l'échéancier de transfert de compétences prévu par la loi organique de 1999. Il n'est donc **pas imposé, mais proposé** aux actuels COM et DOM.
- Pour acquérir ce statut, l'assemblée délibérante de chacun des DOM et COM concernés adopte une loi de pays dans laquelle elle :
 - Estime réunir les éléments nécessaires pour réclamer l'accession à la souveraineté internationale,
 - Constate qu'il ne dispose pas des moyens matériels d'assumer les compétences de souveraineté qu'implique l'indépendance,
 - Décide de déléguer l'exercice de cette souveraineté à la République Française.
- Dans le même temps, le Parlement Français adopte une loi reprenant à son compte les termes de la loi de pays.
- Chacun des DOM et COM est libre de décider du calendrier de l'échéancier, en fonction de ses moyens et des aspirations de sa population.
- L'accès à ce statut se formalise par un accord de délégation de souveraineté d'une durée limitée dans le temps, mais suffisamment longue pour établir une stabilité institutionnelle et sociale. Cinq ans avant l'échéance, le POMA décide de la prolongation de cette association pour une durée égale ou bien décide d'y renoncer pour toute autre forme institutionnelle, y compris l'accession à la souveraineté.
- Les représentants nationaux du POMA (députés et sénateurs) ont une compétence entière pour tout texte relatif à l'Outre-Mer. En revanche, ils n'ont qu'une compétence consultative concernant les textes relatifs à la France métropolitaine.
- Les textes relatifs à l'outre-mer sont adoptés par une chambre (Commission) paritaire composée par les élus nationaux des POMA et un nombre égal de sénateurs et députés de France métropolitaine désignés par le Sénat et l'Assemblée Nationale en leur sein.
- Les habitants des POMA possèdent une citoyenneté locale qui leur est propre, mais qui leur permet également de participer à l'élection du Président de la République et à l'élection de leurs représentants nationaux.

Conclusion

Ces axes de réflexion, **délibérément peu affinés** pour permettre à chacun d'y apporter son éclairage, pourraient faire l'objet d'une étude menée par une commission restreinte, composée de deux représentants au maximum de chaque DOM et COM, et d'autant de sénateurs et de députés (en nombre égal). Elle pourrait s'adoindre le renfort de quelques juristes universitaires de droit public. L'étude doit pouvoir se faire en toute liberté, sans tabou ni *a priori*, et avoir pour objectif la reconnaissance de l'altérité de l'Outre-Mer français et sa coexistence harmonieuse avec la France métropolitaine, au sein de la République Française. Le « Pacte de délégation de souveraineté » dont les premiers bénéficiaires pourraient être la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française (éventuellement, sous réserve des modifications constitutionnelles nécessaires, les DOM antillais) devra être recherché à partir de certaines

dispositions de l'Accord de Nouméa et se définir comme « au-delà de l'Accord de Nouméa, en deçà de la souveraineté ».

Une intéressante piste de recherche est constituée par le **statut des îles Cook**, dont la présentation à l'UNESCO, en 1989, énonçait : «...Les îles Cook ne sont **ni une colonie ni un territoire non autonome**. Pour autant, **elles ne sont pas un État souverain au sens du droit international**. Elles constituent une catégorie spéciale dont les îles Cook et Niue sont peut-être les seuls exemples.

*Elles sont un **territoire associé**, possédant une complète maîtrise de leur destinée aussi bien dans le domaine des affaires intérieures que dans celui des relations internationales. (...) La relation entre les îles Cook et la Nouvelle-Zélande s'apparente donc à un partenariat dont les éléments communs sont le partage de la personnalité juridique au plan international et le fait d'avoir le même chef d'État et la même citoyenneté. (...) Chaque partenaire peut, s'il le souhaite, rompre le partenariat à tout moment. (...) L'exercice par la Nouvelle-Zélande de certaines responsabilités en matière de défense et de relations internationales (...) ne confère au Gouvernement néo-zélandais aucun droit de contrôle sur les îles Cook (...) et doit être précédé d'une consultation approfondie entre les deux gouvernements... ».*

- Le fait que ce statut ait été soumis à l'examen de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1965 et approuvé sous la forme de la résolution 2064 (XX) devrait faire tomber les réticences des indépendantistes : la caution de l'ONU est patente.

- Mais pour autant, il n'y a pas, comme dans le cas d'un État associé, l'obligation de passer au préalable par la case indépendance, passage qui fonde le rejet de cette solution par les tenants du maintien dans la République française.

La commission pourra également s'inspirer du « **Commonwealth à l'américaine** » représenté par Porto Rico aux Antilles et le CNMI (Commonwealth des Îles Marianne du Nord) en Micronésie. Pour ce dernier, à la suite de négociations bilatérales entreprises avec les États-Unis dès 1972 on a abouti le 24 mars 1976, après acceptation par voie référendaire, à la signature de la convention créant le Commonwealth des Marianne du Nord. Aux termes de cet accord, le territoire a été doté de l'autonomie interne, la conduite de la défense et des relations extérieures étant assurée par les États-Unis qui obtenaient le droit d'y maintenir des bases militaires. La notion d'autonomie interne se traduit par le fait que les lois fédérales s'appliquent aux Marianne sous certaines réserves : le Commonwealth n'est pas considéré, en matière de douane, comme faisant partie des États-Unis ; les lois relatives au salaire minimum ne s'y appliquent pas ; le Commonwealth est compétent pour fixer son propre régime fiscal.

De notre point de vue, outre la neutralité des indépendantistes, une telle proposition ne devrait pas être combattue par les partisans du maintien de la Nouvelle-Calédonie dans la République Française.

Certes cela suppose quelques réajustements constitutionnels, notamment pour les actuels DOM qui devraient se voir reconnaître un pouvoir législatif local. Mais notre actuelle Constitution est une honorable quinquagénaire qui a longtemps préservé sa quasi intégrité avant de découvrir, sur le tard, le plaisir d'être touchée et retouchée. Une nouvelle séance de toulettes ne devrait donc pas être pour lui déplaire...

**Pr. Guy AGNIEL
Mars 2008**