



Domaines public et privé de l'État outre-mer 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile

Lors de sa réunion du 9 décembre 2014, la délégation sénatoriale à l'outre-mer, présidée par **M. Michel MAGRAS** (Saint-Barthélemy – Les Républicains) a inscrit à son programme de travail et retenu la question foncière comme sujet d'étude transversal. Cette problématique, très prégnante dans l'ensemble des outre-mer, constitue en effet l'un des verrous majeurs du développement économique et social des territoires.

Le premier volet de l'étude triennale sur la question foncière est consacré aux domaines public et privé de l'État. Le rapport de **MM. Thani MOHAMED SOILIHI** (Mayotte – Socialiste et républicain), **Joël GUERRIAU** (Loire-Atlantique – UDI-UC), **Serge LARCHER** (Martinique – Socialiste et républicain) et **Georges PATIENT** (Guyane – Socialiste et républicain), adopté le 18 juin 2015, livre la **première radiographie transversale de la gestion domaniale dans l'ensemble des outre-mer**, de ses failles et des opportunités jusqu'à présent ignorées. Des constats dressés, ils ont tiré une série de **30 recommandations** opérationnelles visant à améliorer la protection du domaine, à avancer dans la résolution du dossier de la zone des cinquante pas géométriques (ZPG) et à jeter les bases d'un nouvel équilibre des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales pour transformer le verrou foncier en levier de développement.

I. – STRATÉGIE, ORGANISATION ET GESTION

Le domaine ultramarin de l'État se laisse très difficilement appréhender car il présente une mosaïque de biens très divers, soumis à des régimes juridiques éparpillés, enchevêtrés, exorbitants et illisibles. À titre de repères, le domaine représente environ 13,5 % de la superficie de la Martinique, 37,5 % de celle de La Réunion et jusqu'à 95,2 % de celle de la Guyane. Sa gestion pâtit d'une absence criante de pilotage et de moyens trop restreints.

A – Concevoir une stratégie foncière de l'État en outre-mer

1. Réaliser un inventaire exhaustif à jour des biens appartenant au domaine de l'État.
2. Définir une doctrine au niveau national sur le domaine outre-mer : quels biens de l'État pour servir quelles fins ?
3. Décliner cette doctrine dans des stratégies régionales négociées avec les collectivités territoriales et conformes aux orientations des schémas d'aménagement régionaux (SAR).

B – Consolider les capacités d'action des services de l'État

4. Renforcer les moyens humains et financiers des services de l'État en charge de la gestion du domaine.
5. Après audit, moderniser les systèmes d'information utilisés par les services de l'État et assurer leur interconnexion.

C – Clarifier le droit domanial applicable dans les outre-mer

6. Éliminer certains archaïsmes du droit domanial des outre-mer, notamment à Mayotte.
7. Fondre les dispositifs juridiques régissant la gestion du domaine outre-mer qui doublonnent ou se chevauchent pour gagner en clarté et en lisibilité.

II. – TRAITEMENT DE LA ZPG

La géographie et l'histoire ont conjugué leurs effets pour faire diverger la situation de la zone des cinquante pas géométriques dans les différentes collectivités ultramarines. La sécurisation juridique de la bande littorale passe par le recentrage de l'État sur la protection des espaces naturels et la définition d'un cadre de transfert des espaces urbanisés aux collectivités territoriales. C'est ainsi que la lutte contre le mitage et la privatisation du rivage pourra regagner en efficacité et que les procédures de régularisation des occupations sans titre pourront être régénérées.

A – Assurer un règlement définitif du cas antillais : préparer un transfert ordonné de la ZPG aux collectivités

8. Actualiser la délimitation des zones urbanisées et naturelles dans la ZPG.
9. Achever le transfert de l'ensemble des parties naturelles de la ZPG à des établissements publics spécialisés comme le Conservatoire du littoral.
10. Transférer aux Antilles les zones urbanisées et semi-urbanisées gérées par les agences à la région de Guadeloupe et à la collectivité unique de Martinique, dans un cadre négocié.
11. Recentrer les agences, pendant la période transitoire, sur la régularisation des occupations et le titrement en limitant les opérations d'aménagement à l'achèvement des travaux d'équipement en cours.

B – Prévoir un suivi au cas par cas de la ZPG dans l'ensemble des collectivités concernées

12. Rester vigilant à La Réunion et traiter sans délai le problème émergent de la ZPG en Guyane.
13. Assurer à Mayotte la mise en place opérationnelle de l'établissement public foncier d'État en préservant un équilibre entre ses missions foncières et d'aménagement.
14. Finaliser le transfert de propriété à Saint-Martin.
15. Dans toutes les collectivités concernées par un transfert massif de propriété domaniale, assurer un accompagnement transitoire par l'État sous forme d'une commission consultative mixte réunissant des représentants de ses services et des collectivités.

C – Prévenir les effets d'aubaine lors des régularisations sur la ZPG

16. Revoir les modalités d'estimation par les services locaux du domaine du prix des cessions-régularisations dans la ZPG, en prévoyant si nécessaire une compensation par la hausse de l'aide aux occupants les plus défavorisés.
17. Introduire un mécanisme de taxation exceptionnelle de la plus-value immobilière en cas de revente de terrains régularisés pour lutter contre la spéculation.

III. – PROTECTION DU DOMAINE

Le constat préoccupant de la multiplication des occupations sans droit ni titre du domaine tant public que privé appelle une remobilisation des services de l'État afin de pallier les lacunes manifestes dans la protection d'espaces présentant un intérêt stratégique pour le développement économique des outre-mer.

A – Activer toutes les ressources juridiques de sanction des atteintes au domaine public maritime

18. Assurer la circulation rapide d'information entre les maires et la préfecture en cas d'occupation ou de début de construction.
19. Poursuivre les procédures de contravention de grande voirie jusqu'à leur exécution effective sous astreinte.
20. Exploiter la faculté de saisir et de détruire les matériaux servant à des constructions illégales sur le domaine public maritime, en s'assurant que tous les services préfectoraux disposent des moyens matériels d'y procéder.
21. Cibler la destruction d'immeubles ou d'installations ayant valeur d'exemple pour restaurer la crédibilité entamée des pouvoirs de police de l'État.

B – Renforcer l'arsenal pénal de protection du domaine privé de l'État

22. Étudier l'opportunité de définir un délit spécial d'occupation d'immeubles du domaine privé bâti de l'État calqué sur le régime de sanction des violations de domicile
23. Envisager la création d'une procédure d'expulsion administrative simplifiée sur le modèle de la loi instaurant le droit au logement opposable de 2007

IV. – REFONTE DU SYSTÈME FORESTIER

La mobilisation du foncier d'État est contrariée par des logiques de conservation stricte des écosystèmes et ne sert pas suffisamment le développement des outre-mer. La définition d'un nouveau partage entre l'État et les collectivités sur les forêts ultramarines doit conduire à la libération de terrains du domaine forestier permanent et à l'accroissement des ressources revenant aux communes.

A – Proposer une nouvelle architecture propre à la Guyane pour libérer du foncier d'État au service du développement local

24. Accélérer les procédures de cession gratuite ou onéreuse de terrains du domaine privé.
25. Repousser vers l'intérieur des terres les limites du domaine forestier permanent et transférer le foncier libéré à la collectivité unique de Guyane, charge à elle de le rétrocéder aux communes et aux acteurs économiques en fonction des demandes et des orientations du SAR.
26. Préparer la transformation du reste du domaine forestier permanent restant en forêt collectivo-domaniale avec nue-propriété à la collectivité unique et droit d'usage à l'État.

B – Accroître les revenus tirés de la forêt par les communes

27. Faciliter la constitution de forêts communales prises sur le domaine en prévoyant une exonération temporaire des frais de garde dus à l'ONF
28. Fiscaliser les forêts d'État exploitées en Guyane en faisant s'acquitter l'ONF de la taxe foncière sur les propriétés non bâties

C – Trouver un compromis stable et pérenne entre les parcs nationaux, l'ONF et les collectivités territoriales

29. Trouver un schéma équilibré de partage des responsabilités entre l'ONF et les parcs nationaux, notamment à La Réunion.
30. Dans les zones gérées par les parcs nationaux, garantir le maintien d'activités traditionnelles de la population et préserver les capacités de développement des communes en envisageant des modifications des schémas miniers et des schémas de développement des carrières, sans compromettre la vocation même des parcs.

