

N° 240

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mars 2009

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer (urgence déclarée),

Par M. Jean-Paul VIRAPOULLÉ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Béteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiava, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 496 (2007-2008), 232, 233, 243 et 244 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	7
I. UN NOUVEL ÉLAN POUR L'OUTRE-MER : D'UNE LOGIQUE DE RATTRAPAGE À UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE ET PÉRENNE	9
A. LA RÉUSSITE DE LA LOGIQUE DE RATTRAPAGE DE L'OUTRE-MER PAR RAPPORT À LA MÉTROPOLE.....	9
<i>1. Les apports déterminants des lois du 31 décembre 1986, du 25 juillet 1994, du 13 décembre 2000 et du 21 juillet 2003 pour le développement économique de l'outre-mer</i>	<i>9</i>
a) Le choix de la défiscalisation et des exonérations de charges sociales comme instruments d'entraînement des économies ultramarines.....	9
b) La modernisation et l'adaptation du droit de l'outre-mer	10
<i>2. Un développement soutenu de l'économie depuis plusieurs années.....</i>	<i>11</i>
<i>3. Des ajustements aujourd'hui nécessaires : la fin d'un cycle</i>	<i>13</i>
B. VERS UNE VÉRITABLE VALORISATION DES ATOUTS DE L'OUTRE-MER POUR UN DÉVELOPPEMENT PÉRENNE ET ENDOGÈNE.....	16
<i>1. Des atouts indéniables insuffisamment valorisés.....</i>	<i>17</i>
<i>2. Une valorisation par des dispositifs juridiques renouvelés.....</i>	<i>19</i>
<i>3. Des verrous à faire sauter.....</i>	<i>21</i>
II. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES À LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DU PROJET DE LOI.....	22
A. DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR RENFORCER L'OFFRE DE LOGEMENTS	22
B. DE NOUVEAUX OUTILS AU PROFIT DE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER.....	23
C. DES MESURES POUR ASSURER UNE RÉELLE ÉGALITÉ DE TRAITEMENT AVEC LA MÉTROPOLE	23
D. LA POURSUITE DE L'ADAPTATION ET DE L'EXTENSION DE LA LÉGISLATION OUTRE-MER	24
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ASSURER L'EFFECTIVITÉ DES DISPOSITIFS DONT ELLE S'EST SAISIE	25
A. ASSURER L'EFFICACITÉ DES MESURES CONCERNANT L'INDIVISION ET LA CESSION DE TERRAINS RELEVANT DU DOMAINE PUBLIC.....	25
B. MIEUX ENCADRER LES SANCTIONS PÉNALES CONCERNANT L'ORPAILLAGE ILLÉGAL EN GUYANE.....	25
C. PRÉCISER CERTAINS DISPOSITIFS RELATIFS À MAYOTTE	26

EXAMEN DES ARTICLES	27
• <i>Article 16</i> (art. L. 1613-7 nouveau du code général des collectivités territoriales) Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer	27
• <i>Article 18</i> (art. 815-5-1 nouveau du code civil) Prérogatives d'un co-indivisaire pour la remise sur le marché locatif des biens à usage d'habitation inoccupés	32
• <i>Article 19</i> Autorisation de création d'un groupement d'intérêt public chargé de reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer	36
• <i>Article 22</i> (art. L. 5112-4-1 nouveau du code général de la propriété des personnes publiques) Déclassement de terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques pour cession à titre onéreux	41
• <i>Article 25</i> (art. L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques) Concessions et cessions gratuites d'immeubles relevant du domaine privé de l'Etat en Guyane	43
• <i>Article 26</i> Fonds de continuité territoriale	45
• <i>Article 28</i> (art. 2295 du code civil) Suppression de l'obligation de domiciliation de la caution dans le ressort de la cour d'appel dans lequel elle est demandée	54
• <i>Article 29</i> (art. 141-1 à 141-3 nouveaux du code minier) Répression de l'orpaillage illégal	56
• <i>Article 31</i> Ratification d'ordonnances	65
• <i>Article 32</i> Habilitations à adapter et actualiser le droit applicable outre-mer	75
• <i>Article 33</i> Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer	85
 ANNEXE 1 - AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS	 89
 ANNEXE 2 - LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	 95

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Après avoir entendu M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, le 11 février 2009, la commission, réunie le mercredi 4 mars 2009, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyst, président, a examiné pour avis, sur le rapport de M. Jean-Paul Virapoullé, le **projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, dans le texte n° 233 (2008-2009) adopté par la commission des finances.**

M. Jean-Paul Virapoullé, rapporteur pour avis, a indiqué que le projet de loi, déposé avant l'avènement de la crise économique, avait pour vocation de passer d'une logique de rattrapage des économies ultramarines par rapport à la métropole, à une logique de développement endogène et pérenne fondé sur les nombreux atouts dont disposent les départements et collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle-Calédonie. Il a précisé que les principaux outils retenus par ce texte étaient des mesures en faveur du logement et du soutien à l'économie et aux entreprises.

Il a jugé que le fait que les Antilles connaissent une grave crise sociale ne devait pas conduire à différer l'examen du texte mais au contraire à introduire dans le projet de loi les mesures destinées à répondre de façon rapide aux difficultés que connaît l'outre-mer, la mise en place d'états généraux de l'outre-mer, annoncée par le président de la République, devant conduire dans un second temps à l'adoption de mesures d'ordre structurel en faveur de l'outre-mer.

Après que le rapporteur pour avis eut précisé que les articles dont la commission était saisie pour avis constituaient des mesures d'accompagnement aux dispositifs économiques et sociaux du projet de loi, la commission a adopté, à son initiative, **huit amendements** au texte adopté par la commission des finances, tendant notamment à :

- assurer l'efficacité des mesures concernant l'indivision en encadrant davantage les conditions de mise sur le marché locatif de logements indivis (article 18) ;
- mieux encadrer les sanctions pénales prévues dans le cadre de la lutte contre l'orpaillage illégal, en particulier en Guyane (article 29) ;
- préciser les mesures relatives à Mayotte, notamment afin de permettre la saisine de la commission de révision de l'état civil jusqu'au 31 décembre 2010 (article 31) et d'assurer un meilleur respect des droits fondamentaux tant dans le cadre de l'organisation judiciaire propre à cette collectivité que du statut personnel de droit local (article 32).

La commission a donné un **avis favorable à l'adoption du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer dans le texte adopté par la commission des finances, ainsi modifié.**

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est appelé à examiner, en première lecture, **le projet de loi n° 496 (2007-2008) pour le développement économique de l'outre-mer**, déposé sur le bureau du Sénat le 28 juillet 2008.

Ce texte, annoncé depuis près de deux années et précédé d'une phase de concertation qui s'est achevée en juin 2008, vise à donner un nouvel élan aux économies des collectivités ultramarines qui, compte tenu de leurs contraintes particulières, nécessitent des dispositions spécifiques destinées à accompagner leur croissance.

Il traduit la volonté du Gouvernement de **doter les départements d'outre-mer, les collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle-Calédonie de dispositifs juridiques nouveaux et adaptés, à même d'assurer un essor à la fois pérenne et endogène de leur économie.**

Si la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a permis une amélioration réelle de la situation des territoires ultramarins -grâce à des mesures d'exonérations fiscales et de charges sociales tout en donnant corps juridiquement et financièrement au principe de la continuité territoriale entre l'outre-mer et la métropole- ses dispositifs doivent aujourd'hui être adaptés afin de les rendre plus efficaces et mieux ciblés, à l'aune de plus de cinq années de mise en œuvre.

Cependant, il convient surtout de **passer d'une logique de rattrapage** de l'outre-mer par rapport à la métropole, à une **logique de valorisation des atouts et des compétences** des collectivités ultramarines.

Depuis 1946, date de la départementalisation, l'effort collectif de la métropole pour le développement de l'outre-mer a été considérable et votre commission tient à souligner combien le chemin parcouru par les collectivités territoriales d'outre-mer -qu'il s'agisse des départements d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie- est remarquable.

Avec l'appui constant de la métropole, **l'outre-mer français dispose aujourd'hui d'atouts et de compétences reconnus, sur lesquels doit se fonder son développement, lequel ne peut qu'être profitable à l'ensemble du territoire national.**

Le projet de loi soumis au Sénat donne aujourd'hui les moyens juridiques pour valoriser ces atouts nombreux et encore largement méconnus, dans tous les secteurs de l'économie, qu'il s'agisse du secteur agricole ou minier, du secteur manufacturier et du bâtiment ou du secteur tertiaire.

Son examen au Parlement intervient à un moment d'autant plus critique qu'il est marqué par une grave crise sociale dans les Antilles, qui commence à s'étendre à l'ensemble des départements d'outre-mer.

La démarche initiée par le présent projet de loi est, du reste, indissociable des mesures adoptées par le Parlement à l'occasion de la loi n° 2008-1425 du 28 décembre 2008 de finances pour 2009, qui a notamment accru l'effort budgétaire de l'Etat en faveur de l'ensemble de l'outre-mer,¹ tout en modifiant les dispositifs d'exonération de charges sociales patronales applicables dans les départements d'outre-mer et certaines collectivités d'outre-mer.

Malgré l'importance de ses dispositions fiscales, qui a justifié son renvoi au fond à votre commission des finances,² le projet de loi comporte des dispositions relevant du champ de compétence de votre commission des lois. Aussi votre commission a-t-elle souhaité se **saisir pour avis de onze dispositions relevant, pour l'essentiel, des titres II et III de ce texte.**

Compte tenu de la mise en œuvre, à l'égard du présent projet de loi, des règles de procédure législative issues de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, **c'est sur le texte adopté par la commission des finances, lors de sa séance du 19 février 2009,³ que votre commission est aujourd'hui appelée à se prononcer et à proposer des amendements.**

¹ Voir l'avis n° 104-VII de M. Christian Cointat au nom de la commission des lois, pp. 10-16.

² Laquelle a désigné en qualité de rapporteurs nos excellents collègues Eric Doligé et Marc Massion. Voir le rapport n° 232 (2008-2009) fait au nom de la commission des finances.

³ Texte n° 233 (2008-2009).

I. UN NOUVEL ÉLAN POUR L'OUTRE-MER : D'UNE LOGIQUE DE RATTRAPAGE À UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE ET PÉRENNE

A. LA RÉUSSITE DE LA LOGIQUE DE RATTRAPAGE DE L'OUTRE-MER PAR RAPPORT À LA MÉTROPOLE

1. Les apports déterminants des lois du 31 décembre 1986, du 25 juillet 1994, du 13 décembre 2000 et du 21 juillet 2003 pour le développement économique de l'outre-mer

a) Le choix de la défiscalisation et des exonérations de charges sociales comme instruments d'entraînement des économies ultramarines

Les quatre dernières lois destinées à favoriser le développement économique des collectivités ultramarines ont toutes fait le **choix de l'instrument fiscal et de la modulation des charges sociales comme éléments d'incitation au décollage des économies locales.**

Ainsi, pour la première fois, la loi n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte a institué des dispositifs spécifiques, dérogoratoires au droit applicable en métropole, élargis à l'occasion des lois suivantes :

- la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte ;

- la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer ;

- la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

Comme le notait le rapport d'étape de la Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer, en décembre 2006, l'enjeu de ces dispositifs était d'accroître la capacité de production locale et de réduire les coûts de production de façon à satisfaire le plus possible les besoins des populations.

A cet effet, les dispositifs mis en œuvre de façon continue depuis 1986 tendent à agir :

- d'une part, sur le « facteur travail », grâce à une réduction du coût objectif de la main d'œuvre dans sa dimension de volume d'emplois et de niveau de rémunération ;

- d'autre part, sur le « facteur capital », par une diminution du coût de l'investissement.

Ces mesures ont permis **un mouvement de rattrapage réel des économies ultramarines par rapport à l'économie de la métropole.**

Dès 2006, le Conseil économique, social et environnemental estimait que la conjonction des mesures de défiscalisation et d'exonérations de charges issues de la loi du 21 juillet 2003 avait permis de poursuivre l'effort engagé depuis plus de vingt ans qui a incontestablement permis de moderniser les économies ultramarines.¹

Les travaux d'évaluation engagés par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer et par la commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer ont ainsi mis en relief l'impact positif sur l'emploi des mesures d'exonération de charges sociales, assurant aux départements d'outre-mer une croissance du nombre d'emplois salariés entre 1999 et 2006 plus forte dans les départements d'outre-mer qu'en métropole, tout particulièrement pour les principaux secteurs exonérés.

L'augmentation globale des emplois pendant cette période a été de 19,5 % dans les départements d'outre-mer pour les établissements des secteurs exonérés alors qu'elle n'a atteint que 4 % pour les établissements des mêmes secteurs en métropole.

S'agissant des dispositifs de défiscalisation jouant à la fois sur la diminution du coût du travail par la réduction de la taxe sur les salaires due par les entreprises et sur les investissements productifs et locatifs, notamment dans le secteur locatif libre, il découle des données fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer que **ces mesures ont permis de financer environ un tiers de l'ensemble de la formation brute de capital fixe marchande** réalisée dans les départements ultramarins.

b) La modernisation et l'adaptation du droit de l'outre-mer

En même temps qu'il optait pour une différenciation de certains dispositifs économiques en faveur de l'outre-mer, le législateur a voulu poursuivre l'adaptation du droit applicable outre-mer aux contraintes et aux spécificités de ces territoires.

A cet effet, de nombreuses réformes ont eu lieu, notamment après la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, **afin d'offrir un cadre juridique modernisé et différencié aux collectivités, de nature à leur assurer les conditions d'un meilleur développement économique et social.**

Si les collectivités d'outre-mer, régies par l'article 74 de la Constitution et soumises en tant que telles au principe de spécialité législative, ont été les premières à bénéficier de cette différenciation, les départements d'outre-mer sont également concernés. Ces derniers peuvent en effet adapter eux-mêmes, voire définir eux-mêmes², des règles dans certains domaines relevant de la loi.

¹ Avis de M. Alain Saubert sur l'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, 11-12 juillet 2006.

² A l'exception de La Réunion qui ne l'a pas souhaité.

Votre commission regrette cependant que seule une demande d'adaptation de la législation par un département ou une région d'outre-mer ait été formulée à ce jour : il s'agit de celle souhaitée par le département de la Martinique pour adopter localement la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (loi LOTI). Dans une délibération du 19 juin 2008, transmise au premier ministre et au représentant de l'Etat dans le département, le conseil général a ainsi souhaité être habilité à modifier cette loi afin de constituer, en Martinique, un périmètre départemental unique de transports et d'opérer un transfert des compétences des autorités organisatrices existantes à une autorité unique se substituant à celles-ci.

Votre rapporteur estime que la discussion du présent projet de loi pourrait fournir l'occasion d'accorder l'habilitation législative nécessaire à cette adaptation en application des articles L.O. 3445-6 et L.O. 3445-7 du code général des collectivités territoriales.

Cette différenciation du droit de l'outre-mer français a également été reconnue en droit communautaire. Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne –dont font partie intégrante nos quatre départements d'outre-mer– bénéficient depuis le traité d'Amsterdam d'un régime adapté en application du 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne, lequel prévoit que, *« compte tenu de [leur] situation économique et sociale structurelle [...], qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement »*, ces territoires bénéficient de *« mesures spécifiques »*.

Pour autant, la prise en compte des spécificités de l'outre-mer ne doit pas nécessairement conduire nos collectivités à rechercher un modèle juridique en tous points dérogatoire par rapport à la métropole. L'exemple de Mayotte, engagée sur la voie de la départementalisation depuis plusieurs années, montre l'intérêt pour les collectivités ultramarines de bénéficier pleinement des dispositifs métropolitains.

2. Un développement soutenu de l'économie depuis plusieurs années

Le chemin parcouru depuis le début des années 1980, particulièrement difficile pour l'outre-mer, qui connaissait alors, dans certaines collectivités, un taux de chômage atteignant 40 % de la population active et un taux de croissance du PIB en volume de 2 à 3 %, est remarquable.

Bien que le PIB par habitant de l'ensemble des départements d'outre-mer reste encore aujourd'hui inférieur de près de moitié au PIB de la métropole, **les économies de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion ont connu une croissance rapide et forte.**

Selon l'Insee, au cours des quinze dernières années, la croissance du PIB des départements d'outre-mer s'est établie aux alentours de 3,2 % l'an, en moyenne –voire 3,7 % par an entre 2000 et 2005– bien que les évolutions soient différentes selon les départements concernés. A La Réunion, le taux de croissance du PIB a ainsi atteint 4,9 % par an entre 2000 et 2005 ; à l'inverse, en Guadeloupe, ce taux n'a atteint que 2,8 % sur la même période.

Dans le même temps, entre 2000 et 2005, le taux de croissance du PIB réel a été, pour la France entière, de 1,5 %.

Outre-mer, plus qu'ailleurs en métropole, cette croissance s'est réalisée grâce à des gains de productivité exceptionnels mais s'est faite au détriment de la création d'emplois.

Ainsi, si la croissance en volume a atteint 5 à 6 % en 2008 par rapport à l'année précédente, selon les dernières données fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette même année, malgré une amélioration notable de la situation, le taux de chômage s'est établi entre 20 % et 25 % de la population active selon les départements d'outre-mer. Plus de 50 % des jeunes ultramarins sont au chômage, selon les dernières données d'Eurostat.¹

Taux de chômage dans les collectivités ultramarines

Guadeloupe	22,7 %
Guyane	20,6 %
Martinique	21,2 %
La Réunion	24,2 %
Saint-Barthélemy	4,3 %
Saint-Martin	26,5 %
Saint-Pierre-et-Miquelon	9,3 %
Mayotte	25,6 %
Polynésie française	16,3 %
Nouvelle-Calédonie	11,7 %
Wallis-et-Futuna	15,2 %
Métropole	8,1 %

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

¹ Eurostat – Statistics in focus, 5/2009.

Les résultats encourageants en matière de croissance obtenus jusqu'ici, même s'ils ne permettent pas –loin de là– aux collectivités ultramarines de faire jeu égal avec les départements métropolitains, sont en grande partie le fruit de l'investissement de la puissance publique et des entrepreneurs privés, encouragés par un régime juridique prenant pleinement en considération les contraintes et les spécificités des territoires et des économies d'outre-mer.

3. Des ajustements aujourd'hui nécessaires : la fin d'un cycle

Les mécanismes juridiques spécifiques à l'outre-mer actuellement en vigueur doivent cependant aujourd'hui incontestablement être corrigés afin de **dépasser la logique économique fondée jusqu'ici sur l'import/substitution et sur la satisfaction du seul marché domestique des collectivités territoriales d'outre-mer.**

De fait, le poids de la consommation privée dans les départements d'outre-mer est déterminant, puisque cette dernière y absorbe environ les deux tiers du PIB, alors que la proportion n'est que de 54 % en métropole.

Cette logique économique de satisfaction de la demande domestique a été une réussite, tant elle a permis de mettre en valeur des filières spécifiques particulièrement créatrices de richesses, à l'instar du secteur du bâtiment et des travaux publics, notamment.

Elle n'a certes pas produit ses effets sur tous les territoires ultramarins. Non seulement certaines collectivités ont plus ou moins bénéficié de cette politique, mais les mesures de développement économique n'ont pas profité à toutes les parties du territoire.

Votre rapporteur pour avis relèvera, à titre d'exemple, la situation particulièrement difficile des Hauts de La Réunion ainsi que du nord de Basse-Terre en Guadeloupe et de la zone nord-atlantique de la Martinique, régions fragilisées desquelles toute activité économique réelle a disparu et où, en conséquence, une densité d'emplois particulièrement faible se cumule avec un taux de chômage très élevé. Les îles du sud de la Guadeloupe restent, elles aussi, en marge de ce développement économique.

Si la démarche retenue depuis plus de trente ans s'est révélée bénéfique sur le long terme, elle doit pour autant aujourd'hui être dépassée.

En effet, comme l'a souligné l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) à propos des neuf premiers mois de l'année 2008, après des années 2006 et 2007 de croissance dynamique, l'activité économique ultramarine affiche désormais des résultats contrastés, compte tenu notamment du contexte de crise de l'économie mondiale. Si la Nouvelle-Calédonie, la Guyane, Wallis-et-Futuna et, dans une moindre mesure, Mayotte ont continué à enregistrer des rythmes de croissance soutenus portés notamment par la

consommation des ménages et le dynamisme des investissements, l'atonie du secteur du tourisme et l'évolution mitigée de l'investissement ont entraîné des signes d'essoufflement dans les Antilles françaises, à La Réunion et en Polynésie française.

Face à un tel essoufflement, tout en confortant la production de biens et services destinés à la satisfaction des besoins intérieurs, **il convient d'inventer une nouvelle « stratégie de croissance »**. Le Gouvernement s'est d'ores et déjà engagé dans cette voie, en faisant connaître les principaux objectifs qu'il entend atteindre outre-mer.

La « stratégie de croissance pour l'outre-mer »
définie par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Définie le 27 novembre 2008, la stratégie de croissance pour l'outre-mer se décline en cinq objectifs :

- ancrer le développement économique sur des secteurs stratégiques identifiés dans chaque territoire ;
- mieux former et mieux insérer professionnellement les ultramarins en favorisant leur mobilité ;
- décréter une mobilisation générale pour le logement impliquant tous les acteurs ;
- désenclaver les territoires par les voies aériennes et portuaires et par le numérique ;
- faire de la protection de la nature un levier de développement économique pour promouvoir l'outre-mer comme une vitrine du développement durable.

Il faut néanmoins **désormais ouvrir davantage les économies ultramarines sur les marchés extérieurs**.

A l'heure actuelle, la propension des départements d'outre-mer à exporter leurs productions s'élève seulement à 4 % du PIB, une situation particulièrement pénalisante, comparé au taux de 23 % qui est celui de la métropole. Ainsi, le taux de couverture¹ de la Guadeloupe et de La Réunion atteint seulement 6 %, celui de la Polynésie française et de Saint-Pierre-et-Miquelon 10 % et celui de la Martinique et la Guyane environ 12 %.

Or, c'est de l'ouverture des économies ultramarines à leur environnement économique régional que viendra un développement durable et pérenne. La Caraïbe, l'Océan indien, le Pacifique doivent constituer le cadre principal des échanges économiques des collectivités d'outre-mer. A l'heure

¹ *Rapport entre les exportations et les importations.*

actuelle, cependant, celles-ci n'ont pas encore été en mesure de relever les défis de l'ouverture. Ainsi, la métropole et l'Union européenne représentent aujourd'hui près des trois quarts des échanges extérieurs des départements d'outre-mer

Lors de son audition par votre rapporteur, M. Philippe Leyssène, ambassadeur délégué pour la coopération régionale dans l'océan indien, a insisté sur la nécessaire prise en compte des marchés extérieurs par les collectivités ultramarines et a relevé l'intérêt que constituera, pour La Réunion et Mayotte, la présidence par la France, en 2009, de la Commission de l'océan indien (COI), organisation intergouvernementale réunissant les Comores, la France, Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles, dont le but est de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres.

La nouvelle donne économique intervenue depuis plus d'un an doit également être prise en compte. La crise est là, mondiale, affectant toutes les économies, et plus encore celles qui sont enclavées et dépendantes comme celles des départements et collectivités d'outre-mer.

La réforme des dispositifs outre-mer doit donc favoriser plus encore les atouts de l'outre-mer en cette période de crise.

Votre rapporteur pour avis constate avec satisfaction que les **mesures du plan de relance de l'économie ont vocation à s'appliquer tant en métropole qu'outre-mer.**

Ainsi, par exemple, le Gouvernement a décidé d'augmenter le nombre de contrats aidés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon et à Mayotte, afin qu'ils s'élèvent à près de 35.000 en 2009.

A La Réunion, le nombre des contrats devrait ainsi passer de 13.933 contrats en 2008 à 14.643 en 2009, à Saint-Pierre et Miquelon, de 66 contrats en 2008 à 76 en 2009, à Mayotte, de 3.823 contrats en 2008 à 5.654 en 2009. En Guadeloupe, en Guyane et en Martinique, le nombre de ces contrats atteint, pour le seul premier semestre 2009, respectivement 5.731 contrats, 2.859 contrats et 5.549 contrats alors que le nombre atteignait, pour une période équivalente en 2008, respectivement 3.802, 2.166 et 3.555.

En outre, le premier ministre, M. François Fillon, a notamment annoncé, le 2 février 2009, la réalisation de travaux d'infrastructure outre-mer sur les fonds prévus dans le cadre du plan de relance, tels que la rénovation de la RN 2 en Guyane.

Plus récemment encore, le Gouvernement a consenti aux départements d'outre-mer, à la suite notamment du mouvement de grève générale qui touche la Guadeloupe, **un nouvel effort financier.**

L'accord intervenu en Guadeloupe, le 5 mars 2009 après quarante-quatre jours de grève générale, prévoit notamment l'institution d'un revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) versé par l'Etat à hauteur de 80 à

100 euros jusqu'en 2011, avant une application effective outre-mer du revenu de solidarité active (RSA). Ces sommes seront complétées par les entreprises, à hauteur de 50 à 90 euros exonérées de toutes charges salariales et patronales. Une participation de 50 euros versée par le conseil général et le conseil régional complétera ces apports. Ce supplément de revenus pourrait concerner, pour la Guadeloupe, environ 45.000 salariés gagnant jusqu'à 1,4 fois le Smic, indépendamment de leur situation familiale. Toutefois, ce nombre de bénéficiaires ne sera atteint que si l'accord est appliqué par les entreprises adhérentes de l'ensemble des organisations représentatives des employeurs.

Cet accord comporte également plusieurs autres dispositions prévoyant la baisse des prix de certains produits de première nécessité ainsi que des mesures de contrôle des loyers.

En Martinique, où les négociations sont toujours en cours, un accord sur un dispositif similaire à celui de la Guadeloupe semble se dégager, quoique seuls certains syndicats de salariés en soient signataires. Ainsi, il est envisagé un complément de revenu à hauteur de 200 euros nets mensuels pour les salariés du secteur privé disposant de salaires bruts jusqu'à 1,4 Smic. Les employeurs y contribueraient à hauteur d'un montant compris entre 30 et 100 euros (en fonction de leurs effectifs et de leurs capacités financières), l'Etat à hauteur de 100 euros. Le conseil général et le conseil régional se répartiront le solde.

Ces aides financières supplémentaires devraient s'élever à 280 millions d'euros, selon le Gouvernement.

Dans le même temps, l'Etat s'est engagé sur une augmentation des aides en matière de logement –pour un montant d'environ 35 millions d'euros. Ces mesures s'accompagneront également d'une augmentation des aides à la restauration scolaire, d'une baisse du prix des carburants, ainsi que de la prise en compte de nouveaux projets dans le cadre du fonds exceptionnel d'investissement.

Le président de la République a, au total, annoncé le 19 février 2009 **580 millions d'euros d'aide budgétaire supplémentaire** en direction de l'outre-mer.

Aussi est-il indispensable que le présent projet de loi donne un cadre juridique clair et durable au développement des économies ultramarines.

B. VERS UNE VÉRITABLE VALORISATION DES ATOUTS DE L'OUTRE-MER POUR UN DÉVELOPPEMENT PÉRENNE ET ENDOGÈNE

Le rattrapage sur la métropole désormais partiellement opéré, il est temps de **donner aux collectivités ultramarines les moyens de se développer grâce à leurs propres atouts.**

1. Des atouts indéniables insuffisamment valorisés

Les atouts des collectivités territoriales d'outre-mer existent ; ils sont nombreux.

Ils ont été expressément reconnus, s'agissant des collectivités ultramarines qui constituent des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne –la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion– par la Commission européenne dans sa communication du 17 octobre 2008, intitulée « **Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe** »¹.

Celle-ci notait ainsi : « *A l'ère de la mondialisation et de la recherche de renforcement de la compétitivité européenne, il est nécessaire de soutenir le développement de secteurs porteurs dans lesquels les RUP possèdent des potentiels de spécialisation et des avantages comparatifs forts. Ces derniers constituent de plus, des terrains propices au développement d'initiatives de pointe et de projets pilotes qui sont d'un intérêt majeur pour l'Europe. Ce nouveau paradigme, axé sur la valorisation des atouts des RUP en tant que levier de développement économique, doit conduire à un renouvellement de la stratégie qui s'appuiera notamment sur des secteurs à forte valeur ajoutée tels que l'agro-alimentaire, la biodiversité, les énergies renouvelables, l'astrophysique, l'aérospatial, l'océanographie, la vulcanologie ou encore la sismologie mais aussi sur le rôle important des RUP en tant qu'avant-postes de l'Union européenne dans le monde.* » Votre rapporteur pour avis souscrit pleinement à cette analyse et souligne qu'elle est encore plus évidente s'agissant des relations qu'entretient l'outre-mer avec la métropole.

Les économies des départements d'outre-mer sont aujourd'hui très fortement tertiairisées, le secteur tertiaire contribuant à plus de 80 % du PIB et de l'emploi total de ces territoires.

Poids du secteur tertiaire dans les départements d'outre-mer

	Poids du secteur tertiaire (en %)		Poids de la valeur ajoutée de l'emploi non marchand (en %)	
	dans le PIB	dans l'emploi total	dans le PIB	dans l'emploi total
Guadeloupe	80	85	33	43
Guyane	72	83	43	51
Martinique	82	82	34	49
Réunion	85	85	37	44
France	76	72	22	29

Source : Insee.

¹ COM (2008) 642 final.

Les collectivités d'outre-mer disposent d'éléments clés de développement.

Si leur poids dans l'économie locale a chuté dans les dernières décennies, **les secteurs de l'agriculture, notamment celui de la canne à sucre et de la banane restent des secteurs porteurs.** Il convient néanmoins désormais de développer davantage l'agro-nutrition, domaine dans lequel les départements d'outre-mer ont un avantage comparatif à faire valoir.

La richesse de la biodiversité ultramarine constitue quant à elle une chance exceptionnelle.

Ainsi, comme le relevait récemment notre collègue Bruno Sido, à l'occasion de l'examen du projet de loi de programme relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, l'outre-mer représente 97 % de la superficie des eaux maritimes françaises ; plus de la moitié des espèces de cétagés et pinnipèdes existant vit, se nourrit ou migre dans cet espace maritime ; 98 % des vertébrés et 96 % des plantes vasculaires ; 100 fois plus de poissons d'eau douce, 60 fois plus d'oiseaux, 26 fois plus de plantes et 3,5 fois plus de mollusques endémiques ; l'un des quinze derniers grands massifs de forêt tropicale non encore fragmentés par les activités humaines, avec la forêt guyanaise ; le premier lagon et la deuxième barrière récifale du monde en Nouvelle-Calédonie.¹

Dans ce contexte, les territoires ultramarins constituent de véritables **« laboratoires » en matière d'énergies renouvelables.**

Ainsi, la géographie de la Guadeloupe lui confère un potentiel énergétique naturel qui a permis de décliner la politique nationale de diversification des sources d'approvisionnement en énergie électrique. La chaîne volcanique de la Basse-Terre dispose de gisements naturels de vapeur et d'eau chaude ainsi que de sources d'énergie hydraulique. Le vent régulier des alizés est favorable au développement de l'énergie éolienne. Les conditions climatiques de l'archipel sont également appropriées à l'installation d'unités de production d'énergie solaire.

Dans cette collectivité, tout comme à La Réunion, l'utilisation de la **bagasse** issue de l'industrie cannière permet l'exploitation de la biomasse. Votre rapporteur pour avis insiste sur l'intérêt de cette utilisation, tant pour l'économie ultramarine que pour la protection de l'environnement.

La biodiversité de nos territoires ultramarins fournit également **un terreau propice à l'éclosion d'un tourisme essentiel pour favoriser la croissance de leur économie.**

Le montant total des recettes touristiques des départements d'outre-mer est évalué par l'IEDOM à environ 850 millions d'euros par an. Pour autant, le tourisme outre-mer reste encore insuffisamment développé. Comme

¹ Rapport n° 165 (2008-2009) de M. Bruno Sido, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 janvier 2009.

l'a relevé M. Alain Saubert, si le potentiel des territoires ultramarins est grand, il convient de fournir un effort réel afin d'élargir l'offre de produits touristiques et leur qualité.

Ainsi, le tourisme à la Réunion s'avère être un vecteur de développement particulièrement intéressant, générant des recettes d'exportation et bénéficiant d'un potentiel non utilisé encore important. Par ailleurs, comme le notait l'IEDOM en 2008, le fort contenu en emploi des activités touristiques renforce leur attrait dans un département où le taux de chômage est estimé à 24,2 %. Sur ce point, il est important que La Réunion se mette au standard de pays tels que l'île Maurice ou les Seychelles, dotés d'infrastructures hôtelières particulièrement développées.

Le potentiel touristique de la Martinique et de la Guadeloupe est également réel. Mais ces destinations doivent faire face à l'essor de pays au tourisme émergent, tels que Cuba et la République Dominicaine. Sur la période 1995-2005, ces deux pays ont enregistré un accroissement de leur fréquentation touristique de respectivement 155 % et 108 %. Or, ces destinations ont su attirer des touristes au budget plus conséquent que ceux fréquentant les départements français d'Amérique.

Enfin, **l'outre-mer permet à la France de disposer, dans tous les océans, d'éléments de souveraineté** qui constituent autant d'atouts pour son rayonnement politique, économique et culturel.

2. Une valorisation par des dispositifs juridiques renouvelés

Nos collectivités ultramarines possèdent donc un formidable potentiel qui n'attend que d'être mis pleinement en valeur grâce à des dispositifs juridiques adaptés.

Comme l'a rappelé M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, lors de son audition commune par votre commission et les autres commissions saisies du présent projet de loi, **l'ambition de ce texte est bien de valoriser ces atouts. Votre commission ne peut que soutenir cette démarche.**

A ce titre, votre rapporteur pour avis salue l'institution par le projet de loi de zones franches globales d'activités (ZFGA), qui doivent permettre, grâce à un régime fiscal très favorable, de favoriser l'essor de secteurs économiques dans lesquels les collectivités territoriales d'outre-mer peuvent bénéficier d'un avantage comparatif certain, tant par rapport à la métropole que par rapport à leur environnement régional. Tel est bien le cas des secteurs de la recherche et développement, des technologies de l'information et de la communication, du tourisme, de l'environnement, des énergies renouvelables et de l'agro-nutrition.

Toutefois, votre rapporteur pour avis souligne que **certaines de ses dispositions appellent nécessairement des ajustements : conçues dans une période de croissance économique, elles peuvent générer certains effets pervers dans le cadre de la crise économique aiguë que nous traversons désormais.**

Il convient de ne pas adopter pour l'outre-mer des mesures qui iraient à l'inverse de celles appliquées à la métropole depuis l'explosion de la crise économique.

Comme l'a souligné, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, M. Alain Saubert, rapporteur au Comité économique, social et environnemental du présent projet de loi, la **question du maintien inchangé des dispositifs du projet de loi dans ce nouveau contexte économique est posée.**

Cette question est d'autant plus cruciale que les collectivités des Antilles connaissent, depuis plusieurs semaines, des troubles sociaux importants. Depuis la fin du mois de janvier 2009, la Guadeloupe est paralysée, tandis que des mouvements parfois violents sont nés en Martinique depuis le 11 février dernier. La Réunion, jusqu'alors à l'abri, commence à connaître elle aussi des tensions.

De fait, **le président de la République** a, lors de sa rencontre avec les parlementaires représentant la France d'outre-mer le 19 février 2009, fait part de sa **volonté de renforcer plusieurs dispositifs du projet de loi afin de mieux assurer l'autonomie économique de l'outre-mer.** Au total, ces modifications devraient se traduire par un **abondement de 150 millions d'euros supplémentaires** au profit des collectivités ultramarines.

Le Gouvernement a ainsi confirmé à votre rapporteur pour avis sa volonté de voir évoluer le texte, notamment sur des points aussi essentiels que les secteurs prioritaires prévus dans le cadre des ZFGA ou du dispositif d'exonération de charges ainsi que le financement du logement outre-mer.

En outre, la démarche juridique engagée par le présent projet de loi **ne peut connaître de résultats satisfaisants que dans la durée.**

Votre rapporteur pour avis rappelle que la loi de programme pour l'outre-mer devait ancrer le régime juridique de l'outre-mer dans une perspective de quinze années. C'est en effet sur une longue période que les investisseurs peuvent réellement évaluer les profits et les risques engendrés par des opérations d'envergure. Il est donc indispensable que le cadre juridique qui va guider l'évolution économique de l'outre-mer soit fixé pour plusieurs années.

3. Des verrous à faire sauter

Outre des contraintes liées à leur isolement géographique, les collectivités qui forment l'outre-mer français sont marquées par une **situation de dépendance économique aggravée par l'existence de monopoles de fait**.

Il n'est que d'évoquer la desserte aérienne de certains territoires. La Guyane n'a ainsi, jusqu'en décembre 2008, été desservie depuis la métropole que par une seule compagnie aérienne.

Il faut aussi souligner la situation en matière de télécommunications. La Réunion et Mayotte, par exemple, ne sont reliées que par un câble sous-marin unique : faute de concurrence véritable, les conditions tarifaires d'accès à cet équipement peuvent avoir tendance à être fixées de manière abusive par son exploitant.

De manière plus générale, **l'absence d'une concurrence réelle et saine dans plusieurs secteurs de l'économie des collectivités ultramarines, alliée à la situation d'isolement géographique de ces territoires, y explique la cherté des prix**.

Les populations d'outre-mer subissent ainsi des atteintes particulièrement flagrantes à leur pouvoir d'achat, résultant d'ententes illicites ou d'abus de position dominante entre compagnies pétrolières, qui renchérissent le prix du carburant à la pompe de près de 30 %, ¹ ou entre grandes enseignes de distribution, qui ont pour conséquence d'offrir des produits de première nécessité à des prix dépassant parfois de 50 % ceux de la métropole.

Votre rapporteur pour avis avait saisi de cette question, dès 2006, la commissaire européenne chargée de la politique de concurrence, Mme Neelie Kroes, mais s'était vu répondre que cette situation, bien qu'elle mette en évidence un marché ne fonctionnant pas de manière optimale, ne semblait pas tomber sous le coup des interdictions formulées par le droit communautaire.

Pour autant, il n'est pas acceptable que, dans des territoires où le revenu par habitant est sensiblement inférieur à la métropole, le niveau des prix soit, à l'inverse, notablement supérieur.

Aussi votre rapporteur ne peut-il que se féliciter que la commission des finances ait retenu, dans le texte qu'elle a adopté, les dispositions figurant dans sa récente proposition de loi ² tendant à mettre en œuvre dans les départements d'outre-mer un mécanisme de réglementation des prix de certains produits de première nécessité, après avis de l'Autorité de la concurrence. L'article L. 410-2 du code de commerce autorise en effet l'Etat, par décret en Conseil d'Etat, à réglementer les prix dans certaines situations où la concurrence sur les prix est limitée. Telle est bien la situation des collectivités ultramarines.

¹ Voir la question orale de votre rapporteur pour avis au secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, le 23 janvier 2009, JO Sénat, p. 747.

² Proposition de loi n° 221 (2008-2009) portant encadrement des prix de cent produits de première nécessité dans les départements d'outre-mer.

En réalité, le **modèle économique de l'outre-mer souffre** non de simples difficultés conjoncturelles, mais bien de **problèmes de nature structurelle**.

Il est essentiel de s'engager dans **une remise à plat de ce modèle économique**, laquelle ne pourra intervenir qu'au terme d'un examen approfondi de la situation de l'outre-mer et dans une concertation réelle entre les acteurs économiques, sociaux et politiques locaux. Telle semble être la voie engagée par le Gouvernement avec la mise en place programmée d'états généraux que votre rapporteur pour avis soutient pleinement.

Dans ce contexte, la création également annoncée par le président de la République d'un comité interministériel pour l'outre-mer permettra sans doute d'assurer que l'ensemble des actions de l'Etat en faveur de l'outre-mer seront réévaluées afin de les rendre plus cohérentes et mieux à même d'assurer leur essor dans la République.

Il en est de même de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer que le Sénat a décidé de constituer le 4 mars 2009, qui aura pour objet d'examiner les solutions qui peuvent être apportées en matière économique, sociale et institutionnelle à la crise structurelle que traversent les départements d'outre-mer.

II. LES DISPOSITIONS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES À LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DU PROJET DE LOI

Votre commission des lois a souhaité se saisir pour avis de **onze articles** relevant de son champ de compétences qui, s'ils ne constituent pas des mesures à caractère strictement économique ou social, ne constituent pas moins des dispositifs d'accompagnement indispensables au développement économique de l'outre-mer.

A. DE NOUVEAUX MÉCANISMES POUR RENFORCER L'OFFRE DE LOGEMENTS

Le règlement des successions outre-mer, souvent long et difficile, peut empêcher la remise sur le marché locatif de logements appartenant à la succession, du fait de l'absence d'accord entre les co-indivisaires.

Dans ce contexte, **l'article 18** du projet de loi tend à donner la **possibilité à un co-indivisaire de mettre en location le logement appartenant à l'indivision ainsi que de conduire des travaux d'amélioration** facilitant cette mise en location.

De manière plus générale, afin d'éviter la multiplication des indivisions dans lesquelles les titres de propriété sont inexistants, **l'article 19** instaure, dans les départements d'outre-mer, un **groupement d'intérêt public**, chargé de **faciliter l'établissement des titres de propriété** et par voie de conséquence, la sortie de l'indivision, à l'instar du dispositif récemment créé en Corse.

B. DE NOUVEAUX OUTILS AU PROFIT DE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE L'OUTRE-MER

Outre-mer, le rôle des collectivités publiques dans le développement économique est sans doute, compte tenu des particularités géographiques et économique des territoires, plus marqué encore qu'en métropole. Si le développement économique par l'initiative privée doit être encore plus encouragé qu'aujourd'hui –tel est l'objet, du reste, du titre Ier du présent projet de loi avec la création des zones franches globales d'activité– les collectivités publiques ont également un rôle déterminant à jouer.

L'**article 16** du projet de loi s'inscrit dans cette démarche, en prévoyant la création d'un **fonds exceptionnel d'investissement**, par lequel l'État contribuerait au financement d'équipements collectifs portés par des personnes publiques dans les départements d'outre mer et les collectivités d'outre mer. L'aide ainsi apportée facilitera la réalisation d'opérations portant sur des équipements publics collectifs structurants, non programmées dans le cadre de conventions de financements conclues entre l'État et les collectivités.

Afin de **soutenir les opérations de construction et d'urbanisation outre-mer**, le projet de loi facilite la mise à disposition de terrains.

Ainsi, l'**article 22** du projet de loi autorise les **cessions de terrains non occupés ou libérés à des personnes privées** lorsque ces terrains s'avèrent d'une taille insuffisante pour y implanter des programmes importants devant être réalisés par les communes ou les bailleurs sociaux.

L'**article 25** étend à toute collectivité territoriale et à tout groupement de collectivités la possibilité d'obtenir la cession gratuite des immeubles domaniaux en vue de la constitution de réserves foncières. L'absence de constitution de réserves foncières dans les départements et régions d'outre-mer est en effet l'une des causes de la pénurie actuelle de logements ; ce dispositif permettrait ainsi de favoriser les opérations de cession.

L'**article 29** contient enfin des dispositions destinées à renforcer la lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane.

C. DES MESURES POUR ASSURER UNE RÉELLE ÉGALITÉ DE TRAITEMENT AVEC LA MÉTROPOLE

L'**article 26** entend consolider la politique de continuité territoriale par la création d'un **fonds de continuité territoriale**.

Cet article harmonise, par le biais d'une globalisation des crédits, les conditions générales d'attribution d'une aide à la mobilité aux étudiants et à d'autres bénéficiaires potentiels. Cette aide s'appuiera sur un forfait pour le remboursement des billets d'avion, soumis à une éligibilité sous plafond de ressources.

Concernant l'aide à la continuité territoriale, l'État délèguera la gestion de l'aide aux régions et collectivités dès lors que ces dernières en feront la demande et qu'elles abonderont les crédits consacrés par l'État au financement de l'aide à la continuité territoriale, dans une proportion au moins égale à la moitié de ces crédits.

Une base législative est donnée au recueil de données sur la structure de coûts et les tarifs réels des billets d'avion, auprès des transporteurs aériens desservant les départements d'outre-mer, afin d'assurer une mesure objective de l'évolution de ces dessertes, qui sont vitales pour les habitants de l'outre-mer et pour le développement de l'économie de ces collectivités.

L'article 28 supprime les discriminations concernant la domiciliation de la caution pour des matières autres que les baux, telles que le cautionnement des prêts à la consommation et des prêts immobiliers, qui pénalise actuellement sans justification les personnes résidant outre-mer.

D. LA POURSUITE DE L'ADAPTATION ET DE L'EXTENSION DE LA LÉGISLATION OUTRE-MER

Soumises à des contraintes et des spécificités inconnues de la métropole, les collectivités ultramarines doivent pouvoir bénéficier de mesures juridiques adaptées, dans le cadre des dispositions du titre XII de la Constitution. Le présent projet de loi poursuit cette démarche.

Son **article 31 ratifie plusieurs ordonnances** intervenues en 2007 et 2008 sur le fondement des articles 38 et 74-1 de la Constitution. Il modifie par ailleurs les dispositions du code de l'organisation judiciaire relatives à Mayotte, afin de rapprocher encore l'organisation juridictionnelle de cette collectivité du droit commun.

L'**article 32** autorise le Gouvernement à **prendre par ordonnance des mesures d'extension d'adaptation ou d'actualisation** dans une série de matières relevant du domaine législatif et, plus particulièrement du champ de compétence de votre commission des lois.

L'**article 33** crée une **Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer**, destinée à se substituer à la Commission nationale d'évaluation de la loi de programme pour l'outre-mer.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES LOIS : ASSURER L'EFFECTIVITÉ DES DISPOSITIFS DONT ELLE S'EST SAISIE

Votre commission **soutient pleinement les dispositifs proposés par le Gouvernement**, peu modifiés dans le texte de la commission des finances, qui sont de nature à permettre un essor véritable des économies ultramarines.

Elle vous soumet néanmoins **huit amendements** au texte de la commission des finances.

A. ASSURER L'EFFICACITÉ DES MESURES CONCERNANT L'INDIVISION ET LA CESSION DE TERRAINS RELEVANT DU DOMAINE PUBLIC

Favorable aux mesures proposées par le projet de loi sur la gestion des indivisions outre-mer votre commission vous propose d'apporter au texte de la commission des finances les modifications suivantes :

- l'extension des dispositifs des articles 18 et 19 aux collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;

- l'extension du régime dérogatoire de gestion des indivisions aux locaux à usage mixte d'habitation et professionnel et l'allongement à deux années civiles du délai de vacance ou d'inoccupation effective du bien indivis (article 18).

Votre commission vous propose également d'instituer un délai de six mois, après mise en demeure de l'autorité administrative, pour permettre le déclassement et la cession rapide à titre onéreux de parcelles relevant de la zone des cinquante pas géométriques (article 22).

B. MIEUX ENCADRER LES SANCTIONS PÉNALES CONCERNANT L'ORPAILLAGE ILLÉGAL EN GUYANE

Consciente de la nécessité de renforcer l'arsenal répressif actuel pour mieux lutter contre les activités d'orpaillage illicite en Guyane, votre commission vous propose néanmoins de :

- donner un caractère limitatif à la circonstance aggravante prévue pour le délit d'extraction de matière première sans autorisation administrative ;

- limiter le mécanisme de report de la garde à vue, exorbitant du droit commun, au seul article 141-1 nouveau en Guyane ;

- simplifier l'incrimination relative au délit d'exportation d'or natif de Guyane (article 29).

C. PRÉCISER CERTAINS DISPOSITIFS RELATIFS À MAYOTTE

Votre commission vous soumet un amendement de coordination avec une disposition relative à l'organisation judiciaire de Mayotte, adoptée lors de la discussion au Sénat de la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées (article 31).

Elle vous propose par ailleurs de reporter du 31 décembre 2008 au 31 décembre 2010 la date jusqu'à laquelle les personnes majeures relevant du statut civil de droit local nées avant le 8 mars 2000 peuvent indiquer à la Commission de révision de l'état-civil (CREC), le nom et le prénom qu'elles ont choisi.

En outre, votre commission vous suggère de supprimer les habilitations à procéder par ordonnance à des corrections au sein du droit applicable outre-mer et à l'extension de dispositions de droit civil aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie (article 32).

Elle vous propose de préciser le champ de l'habilitation accordée au Gouvernement pour actualiser et adapter l'organisation juridictionnelle et le statut civil personnel de droit local à Mayotte, en indiquant qu'il s'agit d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux. Enfin, votre commission vous invite à étendre à la Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin l'habilitation à prendre par ordonnance des mesures permettant d'expulser les personnes occupant des constructions illégales et à détruire ces constructions.

*

* *

Au bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission a donné un **avis favorable à l'adoption du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer dans le texte adopté par la commission des finances, ainsi modifié.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 16

(art. L. 1613-7 nouveau du code général des collectivités territoriales)

Fonds exceptionnel d'investissement outre-mer

Cet article, modifié par la commission des finances qui lui a apporté une modification rédactionnelle, tend à créer un **fonds destiné à aider à la réalisation d'infrastructures publiques outre-mer**. Il insère à cette fin un article L. 1613-7 au sein du code général des collectivités territoriales.

1. L'objet du fonds

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, la création d'un fonds exceptionnel d'investissement outre-mer s'inscrit dans une « *démarche de rattrapage* » afin de faciliter la réalisation « *d'opérations portant sur des équipements publics collectifs structurants* ».

Plus qu'en métropole, les territoires ultramarins connaissent une insuffisance d'équipements collectifs. Or, ces derniers constituent l'une des bases du développement des économies locales. Comment, en effet, développer les échanges internationaux des départements et collectivités d'outre-mer en l'absence, par exemple, de structures portuaires ou aéroportuaires suffisamment développées ? Comment saisir le tournant de la révolution numérique si les infrastructures de communications restent embryonnaires ou défailtantes ?

Sans doute **la contractualisation des aides financières publiques, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions ou des contrats de développement des différentes collectivités territoriales, permet-elle déjà d'apporter des fonds** destinés à assurer la réalisation de tels équipements.

Ainsi, pour la période 2007-2013, l'effort financier inscrit dans les quatre plans Etat-région d'outre-mer porte sur 1,47 milliard d'euros, dont 703,4 millions d'euros apportés par l'Etat.

A Mayotte, le contrat de projet conclu pour la période 2008-2013 atteint un montant de 550,70 millions d'euros, dont 336,86 millions d'euros financés par l'Etat. Le contrat de développement entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, signé le 8 juin 2007, s'élève à 43 millions d'euros, dont 39 % sont apportés par l'Etat.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, le contrat conclu le 20 février 2007 pour la période 2007-2011 porte sur un montant total de

41,8 millions d'euros. La politique contractuelle suivie en Polynésie française comporte, d'une part, un contrat urbain de cohésion sociale de l'agglomération de Papeete, conclu pour la période 2007-2009 pour un montant de 5,4 millions d'euros et, d'autre part, un contrat de développement couvrant les années 2008-2012, d'un montant total de 435 millions d'euros, auquel l'Etat contribue à hauteur de 177 millions d'euros.

La Nouvelle-Calédonie bénéficie enfin de plusieurs contrats de développement pour la période 2006-2010, s'élevant au total à 777,7 millions d'euros, dont 393,39 millions d'euros de participation de l'Etat.

Il n'en reste pas moins que, pendant l'exécution de ces contrats pluriannuels, il peut être nécessaire de trouver de nouveaux financements publics immédiatement disponibles.

C'est pourquoi votre commission se félicite qu'en loi de finances initiale pour 2009 une action ait d'ores et déjà été créée au sein du programme « emploi outre-mer » de la mission budgétaire « outre-mer », afin d'abonder un nouveau fonds, le fonds exceptionnel d'investissement. Cette loi a fixé le **montant de ce fonds à 40 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 16 millions d'euros en crédits de paiement.**

Dans le cadre des grands financements publics décidés par le Président de la République et qui s'inscrivent dans le plan de relance, une **dotation supplémentaire de 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 25 millions d'euros en crédits de paiement a été décidée.**¹

Le présent article a pour objet de déterminer les conditions d'attribution des sommes inscrites dans le fonds.

2. Les bénéficiaires du fonds

- Les personnes publiques bénéficiaires

Selon le dispositif proposé, l'aide du fonds pourra être attribuée aux **personnes publiques « responsables » de l'équipement** bénéficiant d'une aide du fonds. Selon le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, l'exigence relative à la « responsabilité » de l'équipement doit en réalité s'entendre de la « propriété » de l'équipement réalisé, indépendamment du choix fait par cette collectivité quant au mode de réalisation -maîtrise d'ouvrage directe ou déléguée- ou de gestion de cet équipement.

Ces personnes publiques sont **limitativement énumérées** par le texte proposé :

- dans les départements d'outre-mer, il s'agit : de la région, du département, des communes ou des organismes de coopération

¹ Cet abondement a été réalisé dans le cadre de la loi n° 2009-122 du 4 février 2009 de finances rectificatives pour 2009.

intercommunale. Cette formule permettra ainsi de faire bénéficier du fonds les syndicats intercommunaux et les communautés de communes ;

- dans les collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, il s'agit : de la collectivité elle-même, des communes, des organismes de coopération ou, à Wallis et Futuna, des circonscriptions. La rédaction proposée permet donc d'inclure les syndicats intercommunaux institués à Mayotte ainsi que les communautés de communes de Polynésie française ;

- en Nouvelle-Calédonie, il s'agit : de la collectivité, des provinces, des communes ou des organismes de coopération, c'est-à-dire des syndicats intercommunaux.

Pour chacune de ces personnes publiques, l'aide au titre du fonds pourra se cumuler avec celles dont elle peut bénéficier de la part de l'État ou d'autres collectivités publiques, ou au titre des fonds structurels européens¹ ou du fonds européen de développement.

- *Les projets susceptibles de bénéficier de l'aide du fonds*

Les projets éligibles à une aide du fonds exceptionnel d'investissement devront répondre à une **triple condition** :

- d'une part, **constituer des opérations portant sur des équipements publics collectifs.**

La rédaction proposée par le projet de loi est suffisamment large pour donner une grande souplesse dans la détermination des installations financées avec l'aide du fonds.

Votre commission insiste néanmoins pour que les sommes allouées puissent non seulement concerner les infrastructures classiques telles que les ouvrages d'art ou les équipements collectifs, mais également tous les **équipements permettant d'assurer la résorption de la fracture numérique outre-mer**. En effet, comme le note le Conseil économique, social et environnemental dans son récent avis relatif aux conditions pour le développement numérique des territoires, *« compte tenu de la concurrence qu'ils favorisent, de l'effet de levier qu'ils ont sur les investissements des opérateurs privés, de leur impact sur la couverture des zones notamment peu denses, et donc de leur rôle en termes d'aménagement du territoires, [...] les RIP [réseaux d'initiative publique] doivent être préférés à l'attribution de subventions à un opérateur. »*²

¹ *Au titre de la politique de cohésion européenne, les départements d'outre-mer bénéficieront, pour la période 2007-2013, de 2,7 milliards d'euros dans le cadre de l'objectif « convergence », auxquels il convient d'ajouter 482 millions d'euros au titre de l'allocation de compensation des contraintes des régions ultrapériphériques et des régions septentrionales. Pour la même période, ils recevront également 96 millions d'euros au titre de l'objectif de « coopération territoriale ». Au titre du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ces collectivités bénéficieront de 631 millions d'euros sur la période, ainsi que de 34,25 millions d'euros, versés par le fonds européen pour la pêche (FEP).*

² *Avis du 16 février 2009, présenté par M. André Marcon.*

Dès lors, votre commission avait adopté un amendement prévoyant **qu'une partie significative de la dotation –qui devrait être au moins égale à 10 % de celle-ci– serait affectée à des travaux visant à améliorer la desserte numérique des territoires ultramarins.** Cet amendement a néanmoins été **déclaré irrecevable par la commission des finances**, au motif que, bien qu'il intervienne à enveloppe constante, il pouvait s'assimiler à une aggravation de charge en introduisant un élément de contrainte supplémentaire au détriment de la personne publique censée arbitrer entre les différents postes de son budget.

Votre commission ne peut donc que **souhaiter que la dimension des nouvelles technologies de l'information et de la communication soit suffisamment prise en compte par le Gouvernement dans la détermination des opérations bénéficiant du fonds ;**

- d'autre part, **participer de façon « déterminante » au développement économique et social local.**

La finalité du fonds exceptionnel d'investissement est d'accompagner les collectivités territoriales dans leurs efforts en matière de rattrapage d'infrastructures. Dans cette perspective, le Gouvernement a donc choisi de ne pas concentrer son champ d'intervention dans des domaines et sur des thématiques particuliers, les besoins prioritaires pouvant fortement différer d'une collectivité à l'autre.

Selon le Gouvernement, le caractère déterminant de cette participation sera apprécié au regard de la situation de chaque territoire concerné ;

- en dernier lieu, **ne pas porter sur des équipements faisant l'objet, à un autre titre, de conventions de financement conclues entre l'État et les collectivités intéressées.**

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer explique cette exclusion par le fait que l'objet du fonds étant de permettre la réalisation de nouveaux équipements outre-mer et non de se substituer à d'autres financements de droit commun ou déjà acquis, le choix a été fait de ne pas autoriser l'emploi de ce fonds pour des opérations d'ores et déjà programmées dans le cadre d'engagements contractuels déjà signés.

3. Les modalités d'attribution des aides du fonds

Les modalités d'attribution des aides du fonds ne sont pas définies par le texte proposé, le Gouvernement ayant estimé préférable de renvoyer au seul **pouvoir réglementaire** cette question.

Selon les indications fournies à votre rapporteur pour avis, le fonds exceptionnel d'investissement étant doté chaque année en loi de finances sur le budget de la mission « outre-mer », son mode de gestion obéira aux règles budgétaires en vigueur.

Ainsi, sur la base d'appels à projets lancés dans chaque collectivité par le représentant de l'Etat, une sélection des projets sera réalisée par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Les crédits alloués seront ensuite mis à disposition des représentants de l'Etat qui seront alors chargés de signer des conventions avec l'ensemble des partenaires impliqués dans la réalisation des équipements et de s'assurer de la bonne exécution des opérations.

Outre une présentation générale, les dossiers devront comporter un plan de financement prévisionnel faisant apparaître la participation des différents partenaires ainsi qu'un échéancier de réalisation de l'opération prévoyant le rythme prévisionnel des paiements d'Etat attendus.

Le Gouvernement a déjà mis en œuvre des procédures permettant au dispositif de devenir opérationnel dès l'adoption de la loi. En effet, les préfets et hauts-commissaires ont été chargés d'identifier, avant le 31 janvier dernier, les opérations d'investissement susceptibles d'être retenues, selon les principes suivants :

- seules pourront prétendre à un financement du fonds les opérations d'investissement dont l'engagement physique interviendra au cours de l'année 2009 et relevant de la stratégie de croissance pour l'outre-mer présentée par M. Yves Jégo, secrétaire d'Etat chargé de l'outre-mer, le 27 novembre 2008, et en particulier les investissements liés :

- à la promotion du développement durable et des énergies renouvelables ;

- à la prévention des risques naturels ;

- à l'accélération du désenclavement des territoires ultramarins ;

- au rattrapage des retards en matière d'équipements publics de proximité, en particulier dans les domaines sanitaire et scolaire ;

- ces opérations devront bénéficier d'un apport minimum des collectivités territoriales concernées par leur réalisation ;

- les opérations d'investissement qui ne figurent pas déjà dans un document contractuel engageant l'Etat et les collectivités territoriales sont privilégiées.

Le Gouvernement a ainsi déjà retenu un certain nombre de projets devant faire l'objet d'un financement au titre du fonds exceptionnel d'investissement.

Il s'agit, par exemple, en Guadeloupe, d'aides à la réalisation d'équipements communaux (eau, déchets, assainissement), de la restructuration de l'ancien hôpital du camp Jacob en campus universitaire à Saint-Claude, ainsi que d'opérations de mise aux normes parasismiques des bâtiments scolaires. En Martinique, tel est le cas de la reconstruction du centre de secours de Fort-de-France, d'opérations communales ainsi que du dragage de la baie du Marin.

Votre commission ne peut que se féliciter que le Gouvernement soit prêt à agir. Elle estime néanmoins **souhaitable que la sélection des projets puisse intervenir dans le cadre d'une réelle concertation avec les collectivités intéressées.**

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 16 **sans modification.**

Article 18

(art. 815-5-1 nouveau du code civil)

Prérogatives d'un co-indivisaire pour la remise sur le marché locatif des biens à usage d'habitation inoccupés

Cet article, adopté sans modification par la commission des finances, tend à **modifier, dans les seuls départements d'outre-mer, le régime de l'indivision afin de faciliter la remise sur le marché locatif des biens indivis inoccupés.** A cet effet serait créé un article 815-5-1 au sein du code civil.

1. Le droit en vigueur

Les départements d'outre-mer connaissent une situation foncière marquée par un nombre élevé de biens immobiliers, qu'il s'agisse de terrains nus ou d'immeubles bâtis, soumis au régime de l'indivision.

En pratique, il n'est pas rare de constater que certains biens sont la propriété d'indivisions relevant de plusieurs générations –grands-parents, parents, enfants, arrière petits-enfants–, ce qui a pour effet de faire cohabiter parfois plusieurs dizaines de co-indivisaires, rendant ainsi l'administration de l'indivision particulièrement difficile.

Le régime de l'indivision, organisé par les articles 815 et suivants du code civil, se caractérise en effet par la concurrence de droits de même nature exercés sur un même bien ou un ensemble de biens, qu'il s'agisse d'en user, d'en jouir ou d'en disposer. Ainsi, à l'ouverture d'une succession, chaque héritier est propriétaire indivis des biens du défunt pour sa quote-part uniquement, sans pouvoir exercer de droit privatif sur une partie déterminée.

Cette situation juridique conduit à des modes de gestion parfois complexes à mettre en œuvre, en particulier dans des indivisions comportant de nombreux membres ou dans lesquelles l'accord unanime de ces derniers ne peut être obtenu qu'avec grande difficulté.

Afin de faciliter la bonne gestion des biens indivis malgré l'inaction de certains membres de l'indivision, la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités a néanmoins apporté plusieurs assouplissements dans les actes pouvant être effectués par un seul indivisaire pour le compte de l'indivision.

Ainsi, désormais, un indivisaire titulaire d'au moins deux tiers des droits indivis peut effectuer notamment les actes d'administration relatifs aux biens indivis, de même que conclure et renouveler les baux autres que ceux

portant sur un immeuble à usage agricole, commercial, industriel ou artisanal. Il doit néanmoins, pour ce faire et sous peine d'inopposabilité, en informer les autres indivisaires. En outre, le consentement de tous les indivisaires est requis pour effectuer tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis et pour effectuer tout acte de disposition autre que la vente du bien indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision.¹

Cependant, un indivisaire ne remplissant pas la condition relative aux droits indivis peut également être autorisé en justice à passer seul un acte pour lequel le consentement d'un co-indivisaire serait nécessaire, si le refus de celui-ci met en péril l'intérêt commun. L'acte passé dans les conditions fixées par l'autorisation de justice est alors opposable à l'indivisaire dont le consentement a fait défaut².

En outre, en cas d'inertie, de carence ou de faute d'un ou plusieurs héritiers dans l'administration d'une indivision, de leur mésentente, d'une opposition d'intérêts entre eux ou de la complexité de la situation successorale, l'article 813-1 du code civil autorise désormais le juge à désigner toute personne physique ou morale en qualité de mandataire successoral, à l'effet d'administrer provisoirement la succession. Dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés, le mandataire successoral représente l'ensemble des héritiers pour les actes de la vie civile et en justice.³ Toutefois, cette facilité ne trouve à s'appliquer qu'à l'égard des indivisions successorales et non à l'ensemble des indivisions.

Il n'en demeure pas moins que, malgré ces différentes procédures, **le régime actuel de l'indivision rend difficile la mise sur le marché de logements vacants ou inoccupés outre-mer.** Ainsi, il n'est pas rare que des logements restent inoccupés pendant plusieurs années, voire même soient purement et simplement laissés à l'abandon, faute d'accord entre les indivisaires sur l'utilisation du bien commun.

L'objet du présent article est donc d'apporter un assouplissement au droit en vigueur dans les seuls départements d'outre-mer, compte tenu des possibilités d'adaptation législative qu'offre l'article 73 de la Constitution.

2. Le dispositif proposé

L'assouplissement du régime de gestion de l'indivision proposé par le présent article **concerne les seuls départements d'outre-mer**, à savoir la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

Votre commission estime néanmoins que, les **collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin -qui connaissent une situation proche en matière d'indivisions-**, devraient pouvoir également profiter de ce régime **dérogame**. Elle vous propose, par **amendement**, de leur étendre ces dispositions.

¹ Article 815-3 du code civil.

² Article 815-5 du code civil.

³ Article 813-5 du code civil.

- *Un objet très circonscrit*

Son objet est très circonscrit.

D'une part, l'objet de la mesure proposée est de **mettre sur le marché locatif des locaux à usage d'habitation** qui, à l'heure actuelle, faute d'accord entre les indivisaires ou faute d'une procédure permettant de dépasser l'absence d'accord de ces derniers, sont inoccupés.

Votre commission, sensible au souci de faciliter la mise sur le marché locatif du plus grand nombre possible d'immeubles, vous propose, par **amendement**, de **permettre l'application de la présente disposition non seulement aux immeubles à usage d'habitation mais également aux immeubles à usage mixte d'habitation et professionnel.**

D'autre part, le dispositif ne pourra avoir pour finalité que de **donner à bail l'immeuble indivis à des personnes physiques qui feraient du logement concerné leur résidence principale.**

Compte tenu de la finalité du dispositif, le choix de ne viser que les logements à titre de résidence principale est compréhensible. La question se pose néanmoins de savoir s'il n'est pas gênant de faire dépendre la validité de la procédure nouvellement prévue à la nécessité que les travaux visent à la location pour « résidence principale », dès lors que cette exigence est requise du preneur et non du bailleur. Votre commission estime que, **pour éviter a posteriori les contentieux sur la validité de la procédure, il est souhaitable de permettre l'utilisation du dispositif pour la mise en location, de façon plus générale, à usage d'habitation** et vous propose d'apporter cette modification par amendement.

A cet effet, l'indivisaire « *le plus diligent* » pourra :

- d'une part, **exécuter les travaux d'amélioration, de réhabilitation et de restauration de l'immeuble indivis ;**

Ces travaux seront exécutés aux frais de l'indivision, en application des dispositions de la section II du chapitre VII du livre III du code civil relatifs aux droits et obligations des indivisaires ;

- d'autre part, **accomplir tous les actes d'administration et les formalités de publicité y afférents à l'exclusion de tous autres actes de disposition.**

Tout acte d'administration pourra intervenir dans le cadre du dispositif prévu, c'est-à-dire tout acte d'exploitation ou de mise en valeur du patrimoine qui ne présente pas de risque anormal. Cette disposition à caractère générale couvre, en particulier, la signature d'un mandat avec un professionnel de l'immobilier pour la recherche de locataires, ainsi que la conclusion du contrat de bail lui-même.

En tout état de cause, l'indivisaire ne pourra être autorisé à accomplir un acte de disposition.

Par ailleurs, bien que le texte ne le mentionne pas expressément, le co-indivisaire exécutant les travaux sera soumis à l'ensemble des obligations prescrites par les articles 815-8, 815-12 et 815-13 du code civil.

Ainsi, dès lors qu'il percevra les revenus locatifs ou exposera des frais (notamment liés à l'exécution des travaux dans le logement) pour le compte de l'indivision, il devra en tenir un état qui est à la disposition des indivisaires. Par ailleurs, il sera redevable à l'égard de l'indivision des produits nets de sa gestion de l'immeuble. Enfin, s'il apparaît que l'indivisaire a amélioré à ses frais l'état du bien indivis, il lui en sera tenu compte selon l'équité, eu égard à l'augmentation de la valeur du bien au temps du partage ou de l'aliénation. Il lui sera également tenu compte des impenses nécessaires qu'il a faites de ses deniers personnels pour la conservation du bien. Inversement l'indivisaire répondra des dégradations et détériorations qui ont diminué la valeur de ce bien par son fait ou par sa faute.

- *Des conditions restrictives*

L'exercice de ces prérogatives exorbitantes du droit commun spécifiques sera soumis à **trois conditions cumulatives** :

- d'une part, **l'inoccupation** de l'immeuble indivis **depuis plus d'une année civile** ;

Votre commission estime que la preuve de l'inoccupation de l'immeuble indivis devra pouvoir se faire par tout moyen, le juge saisi en application de l'article 815-5-1 nouveau devant en apprécier la réalité au regard des éléments qui lui seront soumis.

Elle juge néanmoins que la référence à la seule occupation est de nature à entraîner des effets peu souhaitables.

Le pouvoir exorbitant reconnu à l'un des indivisaires ne semble en effet légitime que si le bien est dépourvu, en réalité, de toute occupation –soit, au sens juridique, parce qu'il est vacant, soit, en pratique, parce qu'il ne fait pas l'objet d'une occupation effective.

Or, il est tout à fait concevable que le logement soit de manière seulement saisonnière occupé par certains membres de l'indivision, dès lors qu'ils disposent du droit de jouissance sur le bien indivis en application de l'article 815-9 du code civil. Dans une telle hypothèse, il ne semble pas légitime d'autoriser le recours à la procédure mise en place par l'article 815-5-1 nouveau, d'autant que la notion d'inoccupation du bien indivis risque d'être interprétée par référence aux dispositions des articles R. 641-2 et R. 641-3 du code de la construction et de l'habitation sur la réquisition des logements, qui donnent une acception très large de l'inoccupation.¹

¹ Sont ainsi considérés comme inoccupés des locaux « qui ne constituent pas pour leur détenteur le lieu de sa résidence principale ».

Votre commission vous propose en conséquence de n'autoriser la procédure **qu'en cas de logements vacants ou ne faisant pas l'objet d'une occupation effective, tout en prévoyant que cette vacance et cette inoccupation doivent avoir excéder, au minimum, deux années civiles ;**

- d'autre part, **l'absence de consentement** de tous les co-indivisaires. De fait, cette exigence apparaît superfétatoire dès lors que le recours à un juge présuppose l'absence d'accord des indivisaires sur l'utilisation du bien ;

- en dernier lieu, une autorisation préalable « *dans les conditions prévues aux articles 813-1 à 813-9* », c'est-à-dire **la désignation en justice de l'indivisaire en qualité de mandataire successoral.**

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le ministère de la justice, l'intérêt du renvoi aux articles 813-1 et suivants du code civil est d'ordre procédural : l'autorisation donnée à l'indivisaire de mettre en location un bien indivis et d'y réaliser les travaux nécessaires, sera donnée par le juge dans les mêmes conditions procédurales que la désignation d'un mandataire successoral.

Il en résulte qu'en application de l'article 1380 du code de procédure civile –qui renvoie lui-même à l'article 813-1 du code civil–, les demandes formées en application du nouvel article 815-5-1 seront portées devant le président du tribunal de grande instance ou son délégué qui statuera en la forme des référés, ce qui constitue une procédure rapide, simple et peu onéreuse, le ministère d'avocat n'étant pas obligatoire. En outre, les pouvoirs de l'indivisaire désigné seront soumis aux mêmes limites que celles fixées au mandataire et il pourra également être dessaisi par le juge dans les mêmes conditions que le mandataire.

Sous réserve des modifications qu'elle vous invite à apporter et d'une insertion après l'article 815-7 du code civil, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 18 **ainsi modifié.**

Article 19

Autorisation de création d'un groupement d'intérêt public chargé de reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer

Cet article, adopté sans modification par la commission des finances, tend à **autoriser la création d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer.**

1. Les difficultés posées par l'absence de titres de propriété dans les départements d'outre-mer

Selon les indications fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, si, dans les départements d'outre-mer, le phénomène de l'indivision n'est pas générateur d'une vacance massive dans le foncier bâti, il engendre en revanche une vacance plus importante dans le foncier non bâti sur le territoire de certaines communes, ce qui a pour effet de rendre des surfaces foncières indisponibles.

Cette situation aurait pour effet de compliquer la tâche de la puissance publique pour la constitution de réserves foncières destinées au logement social.

En outre, l'indivision apparaît parfois comme un facteur de blocage pour le montage des opérations de type logement évolutif social en secteur diffus (lorsque la personne se prétend propriétaire d'un terrain) ou d'amélioration de l'habitat (cas d'une subvention versée à une personne qui se prétend propriétaire d'un logement qu'elle occupe).

Cette situation semble découler de la difficulté de reconstituer les origines de la propriété ou de finaliser les listes d'indivisaires. En effet, encore aujourd'hui on constate une transmission « orale » du patrimoine ainsi que l'existence de titres de propriété particulièrement vieux et imprécis sur la désignation du bien concerné qui peuvent s'avérer contradictoires avec des données cadastrales rénovées et récentes.

Par ailleurs, le nombre d'indivisions successorales pour lesquelles les attestations de propriété n'ont pas été établies est important, souvent par impossibilité d'établir la dévolution successorale ou du fait de successions non réglées sur plusieurs générations, faute de retrouver l'ensemble des co-indivisaires, qui peuvent résider en métropole ou à l'étranger.

Compte tenu des recherches particulières qu'elle engendre, cette situation conduit également à faire peser sur des personnes souvent modestes des frais notariaux élevés.

2. Le dispositif proposé

Afin de résorber cette situation, le présent article prévoit la création d'un **groupement d'intérêt public (GIP) chargé de rassembler les éléments permettant de reconstituer les titres de propriété dans les seuls départements d'outre-mer.**

• La soumission du GIP au régime juridique défini par le code de la recherche

Le premier paragraphe (I) du présent article soumet ce GIP au régime juridique général défini par les articles L. 341-1 et suivants du code de la recherche.

Aux termes de celui-ci, les GIP sont dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et peuvent être constitués entre des établissements publics, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités relevant de leur objet ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités.

Les personnes morales de droit public, les entreprises nationales et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elles désignent. Le directeur

du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, il engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci. Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement.¹

La convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

En outre, tout GIP est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article L. 133-2 du code des juridictions financières.

• *L'objet du GIP : la reconstitution des titres de propriété*

Le premier paragraphe (I) définit l'objet du GIP, chargé de rassembler tous les éléments propres à **reconstituer les titres de propriété** pour les biens fonciers et immobiliers **situés dans les départements d'outre-mer** qui en sont dépourvus.

À cet effet, il pourra prendre toute mesure permettant de **définir ces biens** et **d'identifier leurs propriétaires**, ainsi que créer ou gérer l'ensemble des **équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet**.

Ce nouveau GIP s'inspire donc très fortement de celui autorisé par l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, qui a autorisé la création d'un GIP pour la reconstitution des titres de propriété en Corse. Ce GIP, dont la convention constitutive a été approuvée par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur, de la justice et du budget du 31 octobre 2007, vient juste d'entamer ses travaux.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, dans le cadre de ses attributions, le GIP proposé pourra procéder à un inventaire :

- des dossiers de l'espèce auprès des notaires, des avocats et des tribunaux ;
- des opérations d'aménagements publics auprès des collectivités locales et des administrations de l'Etat ;
- des situations foncières relevant des collectivités territoriales ;
- des affaires liées à la promotion immobilière auprès des professionnels du secteur (agents immobiliers, architectes...).

¹ Article L. 341-3 du code de la recherche.

En outre, il procèdera au relevé et à l'analyse des informations cadastrales et hypothécaires, ainsi que des informations fiscales liées aux successions et aux marchés immobiliers.

Pour l'accomplissement de la mission du GIP, le cinquième paragraphe (V) prévoit que le groupement et les personnes qu'il délègue pourront **se faire communiquer de toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de sa mission**, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel, **sans que puisse leur être opposé le secret professionnel.**

En revanche, les agents du GIP et les personnes déléguées par lui seront tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission. A défaut, ils encourront une peine d'emprisonnement d'un an et une amende de 15.000 euros,¹ ainsi que des peines complémentaires prévues par les articles 226-31 et 226-32 du code pénal.²

Une exception est toutefois prévue afin d'autoriser la communication des informations recueillies aux officiers publics ministériels, lorsqu'elles sont nécessaires à l'exercice de leurs missions. Le but du GIP est en effet de reconstituer les titres de propriété afin qu'ils soient par la suite utilisés par les notaires dans le cadre de l'établissement de successions ou de ventes immobilières.

• *L'organisation et le fonctionnement du GIP*

Les deuxième et troisième paragraphes (II et III) déterminent les modalités d'organisation du GIP.

Celui-ci sera constitué de l'État, des régions d'outre-mer concernées, d'associations d'élus locaux des régions concernées et de représentants des officiers publics ministériels intéressés des régions concernées. Selon les informations fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, ces deux dernières catégories permettront d'inclure d'une part, les associations des maires des différents départements d'outre-mer, d'autre part les représentants des notaires et, le cas échéant, des huissiers.

Néanmoins, le GIP pourra accueillir, en outre et dans la mesure où la convention constitutive le prévoira, toute autre personne morale de droit public ou privé.

Le GIP sera doté de deux organes :

- une assemblée générale, au sein de laquelle l'Etat devra disposer de la majorité des voix ;

¹ Article 226-13 du code pénal.

² Notamment : interdiction des droits civiques, civils et de famille ; interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de laquelle l'infraction a été commise ; interdiction de détention et de port d'armes ; affichage ou diffusion de la décision prononcée ; confiscation de la chose ayant servi à commettre l'infraction.

- un conseil d'administration, au sein duquel l'Etat disposera également de la majorité des voix. La représentation de chacun des autres membres du GIP au conseil d'administration du groupement sera déterminée par la même convention. En outre, le président de cet organe sera désigné après avis des présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

Selon le quatrième paragraphe (IV), le personnel du groupement sera constitué de deux types de personnels :

- d'une part, de personnes mises à disposition du groupement par ses membres par application de l'article L. 341-4 du code de la recherche, c'est-à-dire de personnels des membres du GIP restant rémunérés par eux ;

- d'autre part, d'agents contractuels de droit public ou de droit privé recrutés, en tant que de besoin, par le GIP lui-même.

Votre commission relève avec intérêt l'institution d'un tel **GIP dont les travaux ne pourront que faciliter la tenue, à l'avenir, des informations foncières et, de ce fait, sécuriseront les opérations ultérieures portant sur des biens immobiliers**, qu'il s'agisse de ventes ou de transmissions successorales.

Elle estime toutefois que, compte tenu de la diversité des situations des départements d'outre-mer, il serait plus opérant d'autoriser la constitution de deux groupements ayant le même objet :

- l'un pour la région Antilles-Guyane ;
- l'autre pour l'océan indien.

Elle avait en conséquence adopté un amendement tendant à autoriser cette double structure, qui pouvait, au quotidien, générer des coûts de fonctionnement réduits par rapport à une structure unique compétente pour l'ensemble de l'outre-mer. La commission des finances a néanmoins déclaré cet amendement irrecevable au motif que la création de deux groupements constituait, par nature, une aggravation de charges.

En tout état de cause, le présent article constituant seulement une autorisation législative, il reviendra aux collectivités et personnes morales intéressées de décider de la création d'une telle structure.

Votre commission avait proposé, par le même amendement, d'autoriser expressément ces groupements à mettre en place et à gérer des fichiers de données à caractère personnel. Cette création et cette gestion devront intervenir dans le respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. L'ensemble de l'amendement adopté par la commission ayant été déclaré irrecevable, cette base juridique continuera de faire défaut.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 19 **sans modification**.

Article 22

(art. L. 5112-4-1 nouveau du code général
de la propriété des personnes publiques)

**Déclassement de terrains situés dans la zone des cinquante pas
géométriques pour cession à titre onéreux**

Cet article, adopté sans modification par la commission des finances, tend à permettre la **cession à des personnes autres que les communes et les opérateurs du logement social**, après leur déclassement, **de terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.**

1. Le droit en vigueur

Dans les quatre départements d'outre-mer, la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques fait, en application de l'article L. 5111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, partie du domaine public maritime de l'Etat.

Toutefois, selon l'article L. 5112-4 du même code, l'Etat peut **consentir aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social, après déclassement, la cession gratuite à leur profit de terrains dépendant du domaine public maritime de l'Etat.**

Cette cession gratuite est doublement encadrée :

- d'une part, elle ne peut concerner que des terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse. Ces secteurs sont délimités, après consultation des communes, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques ou à l'intérieur des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'Etat formés avant le 1^{er} janvier 1995 ;¹

- d'autre part, elle doit avoir pour but la réalisation par la commune d'opérations d'aménagement à des fins d'utilité publique ou la réalisation par les organismes compétents d'opérations d'habitat social.

Par exception, cette cession n'est pas gratuite mais s'effectue au prix correspondant au coût des aménagements réalisés sur les terrains et financés par l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques. En effet, en Guadeloupe et Martinique, ces agences établissent, après consultation des communes concernées, un programme d'équipement et peuvent réaliser des travaux pour la création de voies d'accès ou de réseaux d'eau potable et d'assainissement.²

¹ *Articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du même code.*

² *Articles 4 et 5 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.*

Un droit de retour au profit de l'Etat est cependant organisé lorsque les terrains cédés n'ont pas été utilisés dans un délai de dix ans à compter de la date de la cession conformément à l'objet qui l'a justifiée. Le cas échéant, l'Etat doit alors rembourser aux cessionnaires le coût des aménagements qu'ils ont pu acquitter.

Ce dispositif, mis en œuvre depuis 1996, a permis de réaliser des opérations de logement social dans des conditions financières satisfaisantes, compte tenu de l'absence de coût d'acquisition du foncier correspondant. Néanmoins, de nombreuses parcelles de petites tailles, souvent qualifiées de « dents creuses », subsistent entre les terrains aujourd'hui pourvus de constructions.

Dans un souci de mobilisation du foncier, il peut donc être utile de proposer à des personnes qui ne sont pas des opérateurs de logement social, la cession de ces parcelles afin de favoriser des petites constructions de logements.

2. Le dispositif proposé

Le présent article prévoit de créer un article L. 5112-4-1 nouveau au sein du code général de la propriété des personnes publiques afin de permettre la **cession à titre onéreux, à des personnes physiques ou morales, de « dents creuses » au sein de la zone des cinquante pas géométriques ou des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer.**

Cette possibilité n'est néanmoins offerte qu'à **la Guadeloupe et en Martinique.**

Le dispositif proposé prévoit ainsi la **cession à titre onéreux, après déclassement, lorsque les conditions suivantes sont réunies :**

- les terrains doivent être **libres de toute occupation ;**
- les terrains doivent être situés dans un espace urbain ou un secteur occupé par une urbanisation diffuse délimités à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques ou à l'intérieur des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'Etat formés avant le 1^{er} janvier 1995 ;
- aucune commune ou organisme ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social n'a « décidé » d'en demander la cession gratuite en application de l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques.

Pour assurer l'efficacité du dispositif, votre commission vous propose un **amendement** tendant à **autoriser ce déclassement dès lors que les organismes susceptibles de bénéficier de la cession gratuite n'ont pas demandé cette cession dans un délai de six mois à compter d'une mise en demeure adressée par l'autorité administrative compétente.**

Toutefois, un terrain répondant à ces conditions ne pourra être cédé si sa cession aux fins de construction avait pour conséquence de faire disparaître des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation situés entre les zones urbanisables. Le neuvième alinéa de l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme impose en effet de ménager de tels espaces entre les zones urbanisables.

En outre, la cession ne pourra porter sur un terrain à usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics, ou sur un espace resté naturel situé dans les parties actuellement urbanisées de la bande littorale. En effet, l'article L. 156-3 du code de l'urbanisme interdit le changement d'affectation de ces terrains, sauf si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation.

Une fois le déclassement opéré, dans les conditions du droit commun de la domanialité publique, le bien relèvera du domaine privé de l'Etat et pourra, en conséquence, faire l'objet d'une cession.

Selon le texte proposé, le prix de cession sera alors fixé selon les règles applicables à l'aliénation des immeubles du domaine privé. En pratique, le prix de cession sera fixé par le service France Domaine et l'aliénation sera consentie par le préfet.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 22 **ainsi modifié**.

Article 25

(art. L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques)

Concessions et cessions gratuites d'immeubles relevant du domaine privé de l'Etat en Guyane

Cet article, modifié sur un point rédactionnel par votre commission des finances, vise à permettre à l'ensemble des collectivités territoriales de la Guyane et à leurs groupements de bénéficier de concessions et cessions gratuites d'immeubles relevant du domaine privé de l'Etat dans ce département.

1. Le droit en vigueur

En application de l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques, les immeubles relevant du domaine privé de l'Etat en Guyane, compris dans un plan d'occupation des sols opposable aux tiers, un plan d'urbanisme approuvé ou un document d'urbanisme en tenant lieu, peuvent faire l'objet :

- de concessions ou de cessions gratuites aux collectivités territoriales lorsqu'ils sont destinés à être affectés à l'aménagement d'équipements collectifs, à la construction de logements à vocation très sociale et locatifs aidés ou à des services ou usages publics. De telles cessions peuvent également s'appliquer aux immeubles dépendant du domaine privé de l'Etat dont l'expropriation a été déclarée d'utilité publique en vue de réaliser l'un des ces objectifs ;

- de cessions gratuites aux communes ou à un établissement public d'aménagement en vue de constituer des réserves foncières sur le territoire d'une commune.

Ces collectivités et établissements publics sont en effet habilités à acquérir des immeubles pour constituer des réserves foncières pour la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme.¹

Avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières ne peuvent faire l'objet d'aucune cession en pleine propriété en dehors des cessions que les personnes publiques pourraient se consentir entre elles et celles faites en vue de la réalisation d'opérations pour lesquelles la réserve a été constituée. Ils ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent au preneur aucun droit de renouvellement et aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive.

Cette possibilité de cession gratuite est néanmoins soumise à trois conditions cumulatives :

- d'une part, les biens du domaine privé de l'Etat doivent être libres de toute occupation ou ne pas être confiés en gestion à des tiers ;

- d'autre part, la superficie globale cédée en une ou plusieurs fois ne peut excéder sur chaque commune une superficie de référence égale à dix fois la superficie des parties agglomérées de la commune de situation des biens cédés à la date de la première cession gratuite ;

- enfin, lorsque les cessions gratuites sont consenties à un établissement public d'aménagement, elles doivent faire l'objet d'un accord préalable de la commune sur le territoire de laquelle sont situés les biens cédés.

Les concessions et cessions ainsi consenties peuvent néanmoins faire l'objet de prescriptions particulières visant à préserver l'environnement, dont le non-respect peut entraîner l'abrogation de l'acte de concession ou de cession par le représentant de l'Etat dans le département.

2. Le dispositif proposé

Afin de faciliter la réalisation des opérations d'aménagement et d'équipement nécessaires à la satisfaction des besoins de la population, le présent article modifie l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques afin **d'ouvrir aux groupements de collectivités territoriales le bénéfice des concessions et des cessions gratuites de biens immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat.**

¹ Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs ou des locaux de recherche ou d'enseignement supérieur, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.

Cette mesure permettra ainsi à des syndicats de communes, notamment, de se voir concéder ou céder gratuitement des terrains afin de constituer des réserves foncières.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 25 **sans modification.**

Article 26

Fonds de continuité territoriale

Cet article vise à modifier les dispositions actuellement prévues par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer pour assurer la continuité territoriale entre la métropole et les collectivités ultramarines. Il crée à cet effet un fonds de continuité territoriale.

1. Les dispositifs de continuité territoriale en vigueur

L'éloignement de la métropole et la nécessité de préserver des liens entre celle-ci et les collectivités ultramarines justifient un effort particulier de l'Etat en faveur de la continuité territoriale. Dans le cadre de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, le montant alloué à la continuité territoriale a été fixé à 52,8 millions d'euros.

Trois types de dispositifs sont actuellement applicables en la matière.

- La dotation de continuité territoriale

Juridiquement, la volonté de maintenir des dessertes étroites entre l'outre-mer et la métropole s'est concrétisée par l'adoption de l'article 60 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer qui prévoit le versement par l'Etat aux régions d'outre-mer ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie d'une dotation de continuité territoriale dont le montant évolue comme la dotation globale de fonctionnement.

Cette dotation est fixée chaque année en loi de finances puis répartie par arrêté ministériel entre les collectivités ultramarines, en fonction notamment de l'éloignement de chacune d'entre elles avec la métropole, des conditions de son versement ainsi que des modalités d'établissement par chaque collectivité du bilan annuel et des statistiques liées à cette aide qui seront communiqués au représentant de l'Etat.

Le montant de cette dotation s'est élevé à 33.308.059 euros pour l'exercice 2008. Pour l'année 2009, la loi de finances a d'ores et déjà mis en œuvre la globalisation des crédits relatifs à la continuité territoriale et au passeport-mobilité, ce qui ne permet pas d'évaluer le montant précis qui sera accordé à cette mesure.

Dotation de continuité territoriale allouée aux départements d'outre-mer

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Crédits 2007 (arrêté de répartition)	6 223 869 €	5 172 848 €	2 025 584 €	8 602 244 €
Consommation	4 876 800 €	11 442 502 €	0	20 007 307 €
Bons émis	28 788	35 121	0	38 730
Crédits 2008 (arrêté de répartition)	6 208 745 €	5 348 077 €	2 101 897 €	7 811 307 €

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Dotation de continuité territoriale allouée aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie

	Saint- Pierre et Miquelon	Mayotte	Wallis et Futuna	Polynésie française	Nouvelle- Calédonie	Saint- Barthélemy	Saint- Martin
Crédits 2007 (arrêté de répartition)	120 468€	1.739.77€	299.33€	4.332.06€	4.112.33€	-	-
Consommation	174.860€	2.377.35€	291 134€	3.722 684€	4.837 271€	-	-
Bons émis	703	3 609	1 271	3 530	9 801	-	-
Crédits 2008 (arrêté de répartition)	131 555€	1 917 595€	303 330€	4 629 904€	4 203 089€	123 388 €	529 172€

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer.

Aux termes de la loi du 21 juillet 2003, la dotation de continuité territoriale est destinée à faciliter les déplacements des résidents de ces collectivités entre celles-ci et le territoire métropolitain, en finançant une aide au passage aérien dans des conditions déterminées par la collectivité.

Dans les mêmes conditions, elle peut contribuer à financer une aide au passage aérien des personnes ne résidant pas outre-mer en cas d'événement grave survenant outre-mer à un membre de leur famille résidant lui-même outre-mer. En outre, depuis la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant

dispositions institutionnelles et statutaires relatives à l'outre-mer, cette dotation peut également, dans la limite du montant attribué à chaque collectivité, contribuer à financer un régime d'aide individuelle à caractère social pour les personnes ne résidant pas outre-mer et qui n'ont pu se rendre dans leurs collectivités d'origine dans les dix années qui précèdent leur demande.

En pratique, l'utilisation de cette dotation par les collectivités concernées a été très variable.

Ainsi, comme l'a fait remarquer notre collègue Christian Cointat à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2009,¹ lors de l'exécution de la dotation pour 2007, certaines collectivités ont dépassé les crédits qui leur étaient alloués par l'Etat. Tel est le cas de la Martinique, mais surtout de La Réunion, cette dernière ayant consommé 19,88 millions d'euros pour une dotation initiale de 11,24 millions d'euros. Aussi, dans ces deux régions d'outre-mer, la dotation de continuité territoriale a-t-elle été suspendue, par délibération du 4 septembre 2007 du conseil régional de La Réunion et par lettre du 24 janvier 2008 du président du conseil régional de la Martinique.

A l'inverse, la dotation prévue pour la Guyane n'a jamais été utilisée, le conseil régional n'ayant pas défini les conditions d'attribution de l'aide et les crédits prévus n'ayant, de ce fait, pu être engagés. Bien que la loi du 21 février 2007 ait ouvert une possibilité pour le département de la Guyane de se substituer, à sa demande, à la région Guyane afin de gérer la dotation de continuité territoriale, cette faculté est restée à ce jour inutilisée.

La Cour des comptes, dans son Rapport public 2008, a porté une appréciation critique sur la mise en œuvre de cette dotation, relevant les disparités des populations éligibles (certaines collectivités ayant entendu faire bénéficier l'ensemble de leur population de l'aide au passage, alors que d'autres ont institué des catégories spécifiques, variables selon le territoire concerné) et des barèmes d'aide retenus (forfait ou réduction). Elle a également relevé, dans certaines collectivités, le caractère parfois erratique du fonctionnement du régime d'aide, de nature à favoriser abus et effets d'aubaine.

Surtout, alors que la dotation de continuité territoriale avait été imaginée par le législateur comme un instrument financier de l'Etat qui pourrait être abondé par l'Union européenne et les collectivités territoriales concernées, aucune d'entre elles n'a, à ce jour, entendu participer financièrement au dispositif, à l'exception de l'initiative ponctuelle et très limitée (12.446 euros en 2006) de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

En outre, la Cour des comptes avait souligné que l'observatoire de la desserte aérienne pour les départements d'outre-mer n'avait pas rempli son rôle en matière de tarifs aériens, n'ayant pas été en mesure de fournir des

¹ Avis n° 104 (2008-2009), fait au nom de la commission des lois, déposé le 20 novembre 2008.

données à jour et fiables permettant de nourrir une analyse économique propre à définir une meilleure politique en matière de fixation des prix des passages aériens entre l'outre-mer et la métropole.

- Le passeport-mobilité

Mis en place en 2002, le passeport mobilité, est un dispositif permettant à l'Etat d'apporter une aide financière pour assurer la **gratuité du transport des jeunes ultramarins contraints de venir en métropole suivre leur formation initiale ou professionnelle**.

Il comporte à cet effet deux « volets » : l'un est destiné à permettre aux jeunes ultramarins d'aller en métropole parfaire leur formation initiale (passeport-mobilité « étudiant ») ; l'autre s'adresse aux jeunes devant se déplacer aux fins de formation professionnelle (passeport-mobilité « formation »).

La base juridique du dispositif est constituée par le décret n° 2004-163 du 18 février 2004 relatif à l'aide dénommée « passeport mobilité ». Il a été agréé par les services de la Commission européenne le 20 avril 2005.

Ce dispositif a été, dans les faits, victime de son succès et de critères d'éligibilité trop flous.

De fait, les **bénéficiaires** de ce dispositif ont été environ 10.000 en 2003, plus de 15.000 en 2004, plus de 21.500 en 2005, et plus de **22.000 en 2006 et 2007**.

En conséquence, depuis 2003, les dotations successives ont crû de manière exponentielle, passant de 7 millions d'euros en 2003 à près de 20 millions en 2008.

Évolution des dotations du passeport-mobilité

(en millions d'euros)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
7	11,5	15	22,6	24,04	18,27 (au 15-09-2008)

Source : Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

En outre, dans le même temps, **le coût moyen a considérablement augmenté**.

**Coût moyen des dispositifs de continuité territoriale
corrige de l'évolution du prix du pétrole**

	Unité	2006 Réalisation	2007 Réalisation	2008 Prévision PAP 2008	2008 Prévision actualisée	2009 Prévision	2011 Cible
Passeport mobilité étudiant - Zone Atlantique	€	905,2	981,2		872,1	828,5	784,9
Passeport mobilité étudiant - Zone Océan indien	€	1 274,2	1 033,3		1 114,1	1 058,4	1 002,7
Passeport mobilité étudiant - Zone Pacifique	€	1 402,2	1 572,4		1 459,2	1 386,3	1 313,3
Passeport mobilité étudiant - Total outre-mer	€	1 117	1 105,6	1061	1 057,8	1 004,9	952
Aide à la continuité territoriale - Zone Atlantique	€	191,9	256		247,5	235,1	222,7
Aide à la continuité territoriale - Zone Océan indien	€	477,6	520,7		490,6	466	441,5
Aide à la continuité territoriale - Zone Pacifique	€	749,9	558,2		643,8	611,6	579,4
Aide à la continuité territoriale - Total outre-mer	€	363,6	384,5		377,3	358,4	339,6
Passeport mobilité formation - Zone Atlantique	€	589,4	643,9		605,2	574,9	544,7
Passeport mobilité formation - Zone Océan indien	€	722,1	773,1		725,8	689,5	635,2
Passeport mobilité formation - Zone Pacifique	€	1358,2	1665,2		1514,3	1438,6	1362,9
Passeport mobilité formation - Total outre-mer	€	696,6	765		719,2	638,2	679

NB :

- Zone Atlantique : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon

- Zone Océan indien : La Réunion, Mayotte

- Zone Pacifique : Nouvelle-Calédonie, îles Wallis et Futuna, Polynésie française

Source : PAP mission « outre-mer » - projet de loi pour 2009.

- Les obligations de service public mises en place pour la desserte de l'outre-mer

L'Etat a institué des **obligations de service public sur les services aériens réguliers entre la métropole et les départements d'outre-mer qui fixent un niveau minimal de service à assurer**. Ces obligations ont été publiées au Journal officiel des Communautés européennes n° C 243 du 9 août 1997, puis ont été révisées notamment en juin 2005 et, en dernier lieu, le 19 octobre 2007.

Elles imposent, en premier lieu, l'adaptation du programme d'exploitation à la demande, notamment en fonction du calendrier scolaire, et imposent une capacité de service minimum par département. Ainsi, au moins 1.100.000 sièges doivent être prévus pour la desserte de la Guadeloupe, 183.000 sièges pour la desserte de la Guyane, 1.000.000 de sièges pour la desserte de la Martinique et 660.000 sièges pour la desserte de La Réunion.

Les obligations de service public ont été modifiées en 2007 afin de permettre l'insertion de transporteurs réguliers saisonniers sur ces lignes, afin de renforcer, pendant les périodes les plus chargées, l'offre de sièges et ainsi insuffler une tendance à la modération des prix.

Par ailleurs, le nombre de vols annulés pour des raisons directement imputables au transporteur ne doit pas excéder, par saison aéronautique, 10 % du nombre de vols prévus dans le programme d'exploitation approuvé.

En second lieu, les obligations de service public comportent des conditions tarifaires particulières :

- d'une part, des tarifs réduits obligatoires pour les enfants (- 90 % jusqu'à deux ans ; - 33 % de deux ans jusqu'au douzième anniversaire ; - 20 % de douze à dix-huit ans) ;

- d'autre part, des facilités pour accéder au premier vol en partance et aux tarifs les plus avantageux dans leur tranche d'âge pour les personnes devant se déplacer de façon urgente en raison du décès d'un parent ascendant ou descendant au premier degré.

Enfin, ces obligations mettent en place une priorité aux évacuations sanitaires et imposent la transmission d'informations sur la réalisation de l'ensemble des obligations susmentionnées.

Le Gouvernement a néanmoins, parallèlement à la mise en place de ces obligations, récemment engagé une nouvelle mesure destinée à faciliter la desserte de l'outre-mer en négociant, par l'intermédiaire de M. Patrick Karam, délégué interministériel à l'égalité des chances des Français d'outre-mer, une « **charte d'engagement volontaire relatives aux transports aériens entre la métropole et les régions d'outre-mer** » avec certaines compagnies aériennes desservant les départements d'outre-mer.

Cette charte, **signée le 22 janvier 2009** par les dirigeants des compagnies aériennes Air France, Corsair et Air Caraïbes, impose aux compagnies les mesures suivantes :

- la mise sur le marché, entre le 15 juin et le 15 septembre, de 15% de billets au prix le plus bas des grilles tarifaires, soit pour ces trois compagnies l'équivalent de 145.000 sièges (contre 3 et 5% avant la signature de la charte) ;

- un quota de places comportant 33 % de réduction en période creuse pour les plus défavorisés ;

- l'application des tarifications les plus réduites pour les publics en deuil ;

- une franchise adaptée aux suppléments de bagages ;

- des facilités de paiement et une flexibilité tarifaire ;

- l'ouverture de nouvelles négociations pour atteindre le seuil de 5% de prix bas par vol.

2. Le dispositif proposé par le projet de loi

Le présent article a pour objet de **créer un fonds unique afin de gérer l'ensemble des aides à la continuité territoriale**. Il prévoit, en conséquence, dans son quatrième paragraphe (IV), l'abrogation pure et simple du dispositif de l'article 60 de la loi du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, actuellement en vigueur.

Le premier paragraphe (I) du texte proposé détermine le **champ d'application territorial, personnel et matériel** du nouveau dispositif.

Ce fonds concernera les **seules personnes ayant leur résidence habituelle dans une des collectivités ultramarines** : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ou Wallis et Futuna.

Votre commission souligne donc que, du fait de cette condition, le dispositif proposé est en retrait par rapport au champ des aides au passage prévues par le droit en vigueur, puisque les résidents métropolitains ne pourront désormais plus bénéficier de l'aide.

Pour autant, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a fait valoir à votre rapporteur pour avis que ces résidents pourront bénéficier des facilités prévues par la « charte » négociée avec les compagnies aériennes. Votre commission souligne néanmoins que cette charte ne concerne, pour l'heure, que les départements d'outre-mer et n'a pas été signée par l'ensemble des compagnies aériennes qui les desservent, mais que les voyageurs empruntant les lignes desservant l'outre-mer bénéficient, en tout état de cause, des obligations de service public établies depuis 2004.

Le caractère « social » de l'aide au passage est par ailleurs affirmé par le dispositif proposé, ce dernier prévoyant que le bénéfice du fonds ne concernera que les personnes dont les ressources ou celles du foyer auquel ils sont rattachés n'excèdent pas un plafond fixé par arrêté.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le niveau de ressources des personnes éligibles n'a pas encore été arbitré par le Gouvernement. La question se pose donc de savoir quels montants seront fixés et si ces montants seront différenciés en fonction de la collectivité de résidence des personnes concernées.

L'aide concernera la mobilité des résidents d'outre-mer, quel que soit le moyen de transport utilisé (transport aérien ou transport maritime).

Le texte proposé prévoit que les **ressources affectées à ce fonds seront fixées chaque année en loi de finances**, ce qui est dans la continuité de la situation actuelle. Cependant, le dispositif ne comporte aucun mécanisme automatique de revalorisation des ressources du fonds, alors même qu'en droit positif le montant de la dotation de continuité territoriale évolue comme la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le Gouvernement a en effet indiqué à votre rapporteur pour avis qu'il était selon lui préférable, dans un souci d'optimisation de la dépense, de ne pas utiliser une référence qui pourrait s'avérer peu en phase avec l'évolution des besoins. Votre commission relève néanmoins qu'une telle référence constituait une garantie d'évolution minimale. Il aurait ainsi pu être indiqué que la revalorisation était au moins égale à l'évolution de la DGF. Néanmoins, en application de l'article 40 de la Constitution, les parlementaires se verraient opposer une irrecevabilité s'ils présentaient eux-mêmes une telle modification.

En dernier lieu, les modalités de fonctionnement du fonds de continuité territoriale seront fixées par décret. Le Gouvernement n'a néanmoins pas été en mesure d'éclairer votre rapporteur de manière précise sur les modalités envisagées.

Le deuxième paragraphe (II) de cet article prévoit que le **fonds de continuité territoriale accordera deux types d'aides** :

- d'une part, **une aide** intitulée « passeport-mobilité », **destinée aux étudiants**, à condition que ceux-ci, **résidents** dans une collectivité ultramarine, soient **inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur situé hors de leur collectivité d'origine, du fait de la saturation ou de l'inexistence, dans cette collectivité, de la filière qu'ils ont choisie.**

Les modalités d'application de cette aide seront fixées par décret.

Le secrétariat d'Etat à l'outre-mer a indiqué à votre rapporteur pour avis que le dispositif ne permettrait pas, en principe, à des étudiants allant étudier à l'étranger de bénéficier de l'aide du fonds. Ceux-ci bénéficieront néanmoins du dispositif, actuellement en vigueur, du projet initiative-jeune, dans son volet mobilité (PIJ-mobilité), qui s'adresse aux ultramarins de moins de trente ans pour suivre une formation qualifiante non dispensée dans leur département ou collectivité d'origine. En 2007, environ 500 jeunes sont partis à l'étranger –essentiellement au Québec– avec un PIJ-mobilité. Cet effectif a été ramené à 328 en 2008 ;

- d'autre part, une **aide à la continuité territoriale** ayant pour objet de financer une partie du titre de transport pour des trajets :

- entre la collectivité de résidence et le **territoire métropolitain** ;

- entre collectivités à l'intérieur d'une **même zone géographique** définie par décret. Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les zones géographiques devraient être définies en fonction du caractère indispensable des liaisons avec les collectivités voisines pour le développement du territoire considéré. Il est donc vraisemblable que les collectivités de la Caraïbe constitueront une même zone.

En revanche, l'aide ne s'appliquera pas aux liaisons dont la destination finale est un territoire étranger. Le Gouvernement estime en effet que la mobilité vers l'étranger devra être mise en œuvre dans un cadre distinct, la politique d'insertion régionale relevant des seules collectivités ;

- **à l'intérieur d'une même collectivité**, en raison des difficultés particulières d'accès à une partie de son territoire. Il s'agit ainsi de prendre en compte la situation de collectivités telles que la Polynésie française –compte tenu de l'éloignement des îles qui la composent– et la Guyane –eu égard aux difficultés d'accès aux communes situées dans la partie amazonienne du département.

Votre commission vous soumet un **amendement destiné à préciser qu'un décret fixera, en fonction de la démographie ainsi que des conditions du transport aérien de voyageurs entre les collectivités ultramarines et la métropole, les modalités de répartition de cette aide.** Cette répartition devra en effet intervenir, quelle que soit la gestion choisie – gestion par l'Etat ou gestion déléguée aux collectivités.

Aux termes du texte proposé, **ces aides ne seront pas cumulables.** Elles auront par ailleurs vocation à **financer forfaitairement une partie du titre de transport**, par l'émission de bons de transport.

Le troisième paragraphe (III) du présent article **définit les conditions de gestion et de répartition des sommes relatives à l'aide à la continuité territoriales entre les collectivités bénéficiaires.**

Le dispositif proposé prévoit, en creux, le **principe d'une gestion du fonds de continuité territoriale par l'Etat.**

A cet égard, si le dispositif ne fait que pérenniser la pratique actuelle en matière de « passeport-mobilité », s'agissant de l'aide à la continuité territoriale, le renversement de perspective par rapport à la situation actuelle est total. Selon le Gouvernement, il s'agit ainsi de prendre en compte les critiques formulées par la Cour des comptes au regard de l'actuelle gestion décentralisée de la dotation de continuité territoriale, qui ne permet pas d'assurer la lisibilité du dispositif ni même une remontée d'informations efficace.

Selon les indications fournies par le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, cette démarche s'inscrit également dans la volonté de mettre en place un « opérateur unique de la mobilité des ultramarins et de la continuité territoriale », qui serait constitué par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT). Cet organisme d'Etat serait alors chargé de gérer, non seulement les dispositifs de formation professionnelle en mobilité, mais également le passeport-mobilité (actuellement confié au Centre national des œuvres universitaires sociales (CNOUS) et ses centres régionaux –les CROUS) ainsi que l'aide à la continuité territoriale.

Néanmoins, une **possibilité de déléguer aux collectivités ultramarines la gestion de l'aide à la continuité territoriale** est ouverte, sous deux conditions :

- d'une part, une demande de la collectivité ;
- d'autre part, des **engagements de crédits par la collectivité aux fins d'assurer la continuité territoriale, d'un montant au moins égal à la moitié de la part qui lui est affectée par l'Etat.**

La répartition, entre les collectivités ultramarines, de l'aide à la continuité territoriale sera fixée par décret, en fonction :

- des conditions du transport aérien de voyageurs entre ces collectivités et la métropole ;
- de la démographie de chaque collectivité.

Le même décret prévoira également les conditions de versement à la collectivité, les liaisons de transport éligibles, ainsi que les modalités d'établissement et de transmission des bilans de ces actions au représentant de l'État.

Votre commission estime qu'il convient aujourd'hui de renouveler l'approche en matière de gestion de l'aide à la continuité territoriale et des dispositifs de mobilité au profit des jeunes ultramarins.

A cet égard, la **mise en place d'un opérateur unique de la mobilité semble la solution la plus efficace**, à condition que cet opérateur unique, qui pourrait être l'ANT, dispose dans chaque collectivité ultramarine d'une antenne permettant de gérer au plus près des besoins les fonds alloués au titre de la continuité territoriale.

Le dernier paragraphe (V) de cet article prévoit la mise en place d'une **obligation de fournir des informations statistiques sur la structure des coûts et sur les prix pratiqués sur les liaisons aériennes soumises à obligations de service public entre la métropole et les départements d'outre-mer.**

Cette obligation d'information, précisée par un décret en Conseil d'Etat, reposera sur les transporteurs aériens exploitant des services réguliers soumis à obligations de service public.

Cette mesure est destinée à favoriser une meilleure information pour assurer une gestion optimale du fonds de continuité territoriale, en l'adaptant au mieux à l'évolution de la desserte avec l'outre-mer.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 26 **ainsi modifié**.

Article 28

(art. 2295 du code civil)

Suppression de l'obligation de domiciliation de la caution dans le ressort de la cour d'appel dans lequel elle est demandée

Cet article **supprime l'obligation faite actuellement à une caution de résider dans le ressort de la cour d'appel dans laquelle elle est demandée**. Il modifie à cette fin l'article 2295 du code civil.

1. Le droit en vigueur

La caution s'engage envers le créancier à satisfaire à l'obligation contractée par un débiteur, si ce dernier n'y satisfait pas lui-même.

L'article 2295 du code civil exige actuellement du débiteur obligé à fournir une caution de proposer une personne présentant trois exigences cumulatives :

- d'une part, la capacité de contracter, dès lors que le cautionnement a un caractère contractuel ;

- d'autre part, la propriété d'un bien suffisant pour répondre de l'objet de l'obligation, c'est-à-dire pour satisfaire à l'obligation de paiement en lieu et place du débiteur ;

- enfin, un domicile fixé dans le ressort de la cour d'appel où la caution doit être donnée. En pratique, il convient néanmoins de ne pas exagérer la portée de cette exigence : la condition relative au domicile n'est pas applicable à la caution qui a fourni et consigné un nantissement en espèces et il est admis un domicile élu. En tout état de cause, cette règle étant établie aux seules fins de protéger les intérêts du créancier, celui-ci peut toujours accepter une caution ne remplissant pas cette condition.¹

Si cette dernière exigence s'expliquait sans doute en 1804, à une époque où il était nécessaire pour le créancier bénéficiant de l'engagement de cautionnement de connaître le lieu où il pouvait exiger l'exécution par la caution de son obligation, elle se révèle aujourd'hui inutile et présente même un caractère particulièrement discriminatoire pour les personnes originaires d'outre-mer lorsque, résidant en métropole, la présentation d'une caution est exigée.

Ces considérations ont conduit à la suppression, par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, de cette exigence de domiciliation en matière de cautionnement d'un bail à usage d'habitation, qui figurait jusqu'alors à l'article 22-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs.

Pour autant, cette modification ponctuelle a laissé subsister l'obligation de domiciliation de la caution hors des cautionnements concernant les baux d'habitation, en particulier dans le cadre des prêts à la consommation et des prêts immobiliers.

2. Le dispositif proposé

Le premier paragraphe (I) du présent article **supprime l'exigence de domiciliation de la caution** par une réécriture globale de l'article 2295 du code civil.

Cette mesure mettra fin à une certaine discrimination de fait à l'égard des ultramarins. Sa portée est cependant plus large, puisqu'elle profitera en réalité à l'ensemble de la population française.

Au surplus, il précise que le **créancier ne pourra refuser la caution présentée au motif qu'elle ne réside pas dans le ressort de la cour d'appel**

¹ Cour de cassation, ch. commerciale, 7 février 1984.

dans lequel elle est demandée. Cette précision présente l'intérêt d'interdire au créancier de l'obligation d'exiger contractuellement une telle domiciliation.

Le second paragraphe (II) rend les dispositions du présent article applicables dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, compte tenu du principe de spécialité législative qui gouverne ces collectivités.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 28 **sans modification.**

Article 29

(art. 141-1 à 141-3 nouveaux du code minier)

Répression de l'orpaillage illégal

Cet article, auquel la commission des finances a apporté une modification rédactionnelle, **accentue la répression de l'orpaillage clandestin en renforçant les sanctions pénales applicables et en modifiant les conditions dans lesquelles peut intervenir la poursuite des auteurs de ce type d'infractions.** Il crée à cette fin trois nouveaux articles au sein du code minier.

1. Le droit en vigueur

En métropole comme dans les départements d'outre-mer, l'exploitation minière ne peut intervenir que dans le cadre d'un régime administratif strict, lorsque l'Etat n'est pas lui-même l'exploitant.

Cet encadrement juridique s'explique notamment par le souci d'éviter le développement incontrôlé de centres d'exploitation de matières premières, compte tenu des nuisances à l'environnement qu'elles peuvent engendrer.

Ainsi, les mines ne peuvent être exploitées :

- en métropole, qu'en vertu d'une concession ;
- dans les départements d'outre-mer, qu'en vertu d'une concession pour l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux, ou en vertu d'une autorisation d'exploitation ou d'un permis d'exploitation pour les autres matières premières.

L'autorisation d'exploitation confère à son détenteur, à l'intérieur des limites qu'elle fixe¹, l'exclusivité du droit de faire tous travaux de recherches et d'exploitation des substances qu'il mentionne. Elle est délivrée par l'autorité administrative pour une durée de quatre ans au plus et peut être renouvelée une fois, pour quatre ans au plus, ou prorogée dans certaines conditions. Cette autorisation ne peut être accordée qu'à une seule personne physique ou une seule société commerciale, aucun exploitant ne pouvant obtenir dans un même département d'outre-mer, sur une période de quatre ans, plus de trois autorisations d'exploitation.²

¹ L'autorisation d'exploitation ne peut être accordée que pour une superficie maximale d'un kilomètre carré.

² Articles 68 à 68-8 du code minier.

Le permis d'exploitation confère le droit exclusif d'exploitation indivisible sur les substances mentionnées dans la décision d'octroi. Il crée un droit immobilier non susceptible d'hypothèque. Ce titre est accordé par l'autorité administrative, après enquête publique et, en principe, mise en concurrence, sous réserve de l'engagement de respecter des conditions générales. Il peut être accordé conjointement à plusieurs personnes physiques ou sociétés commerciales.¹

L'article 141 du code minier réprime actuellement l'exploitation de mines sans détenir une concession, une autorisation d'exploitation ou un permis d'exploitation, en prévoyant une infraction spécifique, punie de deux ans d'emprisonnement et d'une amende de 30.000 euros.

Or, la question est de savoir si, outre-mer et en particulier en Guyane, cette sanction est suffisante pour prévenir le développement de sites d'orpaillage clandestins.

La commission d'enquête sur l'immigration clandestine constituée par le Sénat avait ainsi indiqué, en 2006, que le nombre de personnes présentes sur des sites d'orpaillage clandestin était évalué entre 5.000 et 10.000 personnes, alors que seules 900 personnes travaillaient sur des sites d'orpaillage légaux.²

Outre l'effet d'appel d'air qu'il crée en faveur d'une immigration illégale provenant du Brésil et du Surinam, l'importance de l'orpaillage clandestin en Guyane entraîne des conséquences particulièrement préjudiciables pour l'environnement. Il conduirait également à la sortie de 8 à 10 tonnes d'or natif par an, de façon illégale.

De fait, l'orpaillage clandestin est devenu, en Guyane, une délinquance particulièrement organisée, face à laquelle les peines prévues par l'article 141 du code minier -deux ans d'emprisonnement et 30.000 euros d'amende- apparaissent peu dissuasives. Aussi l'objet du présent article est-il de les renforcer, tout en alourdissant également les sanctions en matière douanière et en adaptant les conditions de constatation de ces infractions aux réalités du terrain guyanais.

2. Le dispositif proposé

• *Le renforcement des sanctions pénales en cas d'exploitation minière illégale*

Le 1^o du premier paragraphe (I) de cet article prévoit de **compléter le dispositif de sanctions pénales applicables à l'exploitation sans titre d'une mine.**

¹ Articles 68-9 à 68-18 du code minier.

² Rapport n° 300 (2005-2006) de MM. Georges Othily et François-Noël Buffet, fait au nom de la commission d'enquête, déposé le 6 avril 2006, p. 20.

Si l'objet premier de la disposition est de permettre la répression de l'orpaillage clandestin en Guyane, le dispositif proposé vise en réalité l'ensemble du territoire métropolitain et des départements d'outre-mer.

– En créant un **article 141-1 nouveau du code minier**, le présent article institue, en premier lieu, une circonstance aggravante à l'incrimination prévue à l'article 141 du même code.

Cette incrimination vise **l'exploitation d'une mine ou le fait de disposer d'une substance concessible sans détenir un titre d'exploitation ou une autorisation, lorsque ces faits s'accompagnent d'atteintes graves à l'environnement.**

Le texte proposé prévoit quatre hypothèses dans lesquelles une telle atteinte pourra être constituée :

- le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles ou souterraines, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune ;

- l'émission de substances polluantes constitutives d'une pollution atmosphérique. Cette notion est définie par l'article L. 220-2 du code de l'environnement comme l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, dans l'atmosphère et les espaces clos, de substances ayant des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux écosystèmes, à influencer sur les changements climatiques, à détériorer les biens matériels, à provoquer des nuisances olfactives excessives ;

- la coupe de toute nature des bois et forêts ;

- la production ou la détention de déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

Néanmoins, il résulte de la rédaction du projet de loi que **ces quatre types d'agissements n'ont qu'un caractère illustratif, la gravité de l'atteinte à l'environnement pouvant par ailleurs être reconnue en présence d'autres comportements.**

Votre commission considère néanmoins que l'interprétation stricte de la loi pénale doit conduire à ne retenir la qualification d'atteinte grave à l'environnement que pour des faits limitativement énumérés. Aussi vous soumet-elle un **amendement destiné à ne faire application des sanctions prévues par l'article 141-1 nouveau du code minier qu'en présence des quatre types d'agissements qui y sont décrits.**

Les **peines applicables** en présence de ces circonstances seraient fortement alourdies par rapport à celles actuellement prévues à l'article 141 du code minier. Ainsi, l'infraction serait punissable d'une peine de **cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amendes**. Dans le cas où elle serait commise en bande organisée, ces peines seraient portées à dix ans d'emprisonnement et à 150.000 euros d'amende.

Le texte proposé ouvre également la possibilité au tribunal d'imposer à la personne reconnue coupable de l'infraction à l'article 141-1 du code minier de **procéder à la restauration du milieu aquatique**, c'est-à-dire à l'élimination des éléments dont la présence a des effets nuisibles sur le milieu aquatique.

A cet effet, la procédure prévue par l'article L. 216-9 du code de l'environnement serait rendue applicable.

Votre commission souligne que le renvoi à cette procédure est de nature à nuire à la lisibilité du dispositif, dans la mesure où cette disposition du code de l'environnement institue une peine alternative à la peine d'emprisonnement ou d'amende, avec ajournement de la peine. Or, tel ne peut être le cas puisque le présent article du projet de loi modifie également l'article 144-1 du code minier, lequel prévoit justement la possibilité d'ajourner le prononcé de la peine pour permettre à l'auteur du délit de se conformer aux prescriptions qu'il a contournées.

L'intention du Gouvernement semble en réalité d'instituer une **peine complémentaire**, qui serait prononcée que l'auteur du délit soit une personne physique ou morale, à laquelle le tribunal pourra impartir un délai pour l'exécution de la prescription éludée, et pourra assortir son injonction d'une astreinte dont il fixera le taux et la durée maximum, son montant devant être fixé entre 15 et 3.000 euros par jour de retard dans l'exécution de la mesure.

Une audience de renvoi devra être prévue. Lorsque les prescriptions visées par l'injonction ont été exécutées dans le délai fixé, le tribunal peut soit dispenser le coupable de peine, soit prononcer les peines prévues.

Lorsque les prescriptions ont été exécutées avec retard, le tribunal liquide, s'il y a lieu, l'astreinte et prononce les peines prévues.

Lorsqu'il y a eu inexécution des prescriptions, le tribunal liquide, s'il y a lieu, l'astreinte, prononce les peines et peut ensuite ordonner que l'exécution de ces prescriptions soit poursuivie d'office aux frais du condamné.

La décision sur la peine intervient au plus tard un an après la décision d'ajournement. Le taux d'astreinte tel qu'il a été fixé par la décision d'ajournement ne peut être modifié. Pour la liquidation de l'astreinte, la juridiction apprécie l'inexécution ou le retard dans l'exécution des prescriptions, en tenant compte, s'il y a lieu, de la survenance d'événements qui ne sont pas imputables au prévenu.

Votre commission vous propose en conséquence, dans l'amendement qu'elle vous soumet, de clarifier ce point.

• Le présent paragraphe propose également la création d'un **article 141-2** au sein du code minier, afin d'instituer des **peines complémentaires spécifiques pour les personnes physiques** reconnues coupables de l'infraction instituée à l'article 141-1 du même code.

Ces personnes pourront donc être frappées, sur décision du tribunal, d'une ou plusieurs des peines suivantes :

- l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise. Compte tenu du renvoi effectué par le texte proposé à l'article 131-27 du code pénal, cette interdiction pourra être définitive ou temporaire et, dans ce dernier cas, ne pourra excéder cinq ans ;

- l'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ;

- l'interdiction des droits civiques, civils et de la famille. En application de l'article 131-26 du code pénal, le juge pourra ainsi priver la personne reconnue coupable de tout ou partie des droits suivants : droit de voter, d'être élu, d'exercer une fonction juridictionnelle ou d'être expert devant une juridiction, de représenter ou d'assister une partie devant la justice, de témoigner en justice autrement que pour y faire de simples déclarations, d'être tuteur ou curateur sauf, le cas échéant, de ses propres enfants. Cette interdiction ne pourra excéder une durée de cinq ans ;

- l'interdiction d'exercer une fonction publique, à titre définitif ou à titre temporaire, dans la limite de cinq années ;

- l'interdiction de séjour, pour une durée maximale de cinq ans. Le tribunal pourra en conséquence faire défense à la personne condamnée de paraître dans certains lieux qu'il aura déterminés et la soumettre à des mesures de surveillance et d'assistance.

• Le texte proposé prévoit également l'application d'une **sanction spécifique de confiscation** lorsque l'infraction visée à l'article 141-1 nouveau du code minier est constituée.

Le tribunal devra ainsi prononcer la confiscation des installations, matériels et de tout bien ayant servi, directement ou indirectement, à la commission de l'infraction, ainsi que de tout produit provenant de celle-ci.

Cette sanction aura un champ d'application particulièrement large, puisqu'elle pourra s'appliquer alors même que les biens et matériels concernés appartiendraient à une autre personne que la personne condamnée. Les tiers de bonne foi seront néanmoins à l'abri de la mesure de confiscation qui ne pourra leur être opposable que s'ils ne pouvaient en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse.

Votre commission relève qu'une telle sanction ne sera mise en œuvre, s'agissant des installations, matériels et biens ayant servi à commettre l'infraction, que si le procureur de la République n'a pas déjà fait application des dispositions du dernier alinéa de l'article 140 du code minier, lesquelles lui permettent d'ordonner la destruction des matériels ayant servi à commettre la ou les infractions constatées par procès-verbal lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de cette ou de ces infractions. Or, dans le cadre des opérations « Anaconda » et « Harpie » de lutte contre l'orpaillage clandestin en Guyane, cette destruction est quasi-systématiquement ordonnée¹.

• Le 2^o du texte proposé prévoit par ailleurs une coordination à l'article 143 du code minier afin de déterminer **les peines applicables lorsque l'infraction prévue à l'article 141-1 du même code aura été commise par une personne morale.**

Les personnes morales reconnues coupables de la nouvelle infraction encourront ainsi :

- une peine d'amende, dont le taux maximum, en application de l'article 1231-38 du code pénal, sera égal au quintuple de celui prévu pour les personnes physiques coupables de la même infraction, soit au maximum 375.000 euros ;

- l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, d'exercer directement ou indirectement une ou plusieurs activités professionnelles ou sociales ;

- le placement, pour une durée de cinq ans au plus, sous surveillance judiciaire ;

- la fermeture définitive ou pour une durée de cinq ans au plus des établissements ou de l'un ou de plusieurs des établissements de l'entreprise ayant servi à commettre les faits incriminés ;

- l'exclusion des marchés publics à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus ;

- l'interdiction, à titre définitif ou pour une durée de cinq ans au plus, de faire appel public à l'épargne ;

- la confiscation de la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction ou de la chose qui en est le produit ;

- l'affichage de la décision prononcée ou la diffusion de celle-ci soit par la presse écrite, soit par tout moyen de communication au public par voie électronique.

Votre commission vous soumet un **amendement** destiné, tout prévoyant effectivement ces peines, à **tirer les conséquences de la**

¹ Ces saisies et destructions ont avoisiné 23 millions d'euros en 2007 et 30 millions en 2008.

généralisation de la responsabilité pénale des personnes morales en réécrivant les quatre premiers alinéas de l'article 143 du code minier.

• Le 3° du I du présent article étend enfin à l'infraction nouvellement prévue à l'article 141-1 la **possibilité d'ajourner le prononcé de la peine afin d'enjoindre la personne reconnue coupable de cette infraction de se conformer aux prescriptions auxquelles il a été contrevenu.**

Le tribunal pourra alors impartir un délai pour l'exécution de ces prescriptions, en l'assortissant d'une astreinte qui ne pourra excéder un an à compter de l'ajournement et dont le montant pourra être fixé de 15 à 3.000 euros par jour de retard dans l'exécution des mesures imposées.

L'ajournement ne pourra intervenir qu'une fois, la décision pouvant être assortie de l'exécution provisoire.

Si le tribunal constate que les prescriptions ont été exécutées avec retard, il liquidera, s'il y a lieu, l'astreinte et prononcera les peines prévues. S'il y a eu inexécution des prescriptions, le tribunal liquidera, s'il y a lieu, l'astreinte, prononcera les peines et pourra ordonner que l'exécution de ces prescriptions soit poursuivie d'office aux frais du condamné.

- L'aménagement du régime de la garde à vue

Le texte proposé pour l'article 141-3 du code minier prévoit un **aménagement du régime de la garde à vue en Guyane**, sans que la rédaction retenue par le projet de loi détermine clairement si ce régime dérogatoire serait applicable pour la seule infraction nouvellement instituée à l'article 141-1, ou plus généralement pour toutes les infractions au code minier dans ce département.

Selon le dispositif, le **point de départ du délai légal de la garde à vue ne commencera pas à courir, comme en droit commun, à compter de l'interpellation, mais sera retardé à l'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler.** Sous cette réserve, les dispositions de droit commun de la garde à vue trouveront à s'appliquer, que l'interpellation soit intervenue dans un cas de flagrance¹ ou dans le cadre d'une information judiciaire.²

Il s'agit ainsi de prendre en considération les difficultés liées à l'extraction de la forêt amazonienne des auteurs présumés d'infractions.

Cette possibilité est encadrée :

- d'une part, elle ne pourra intervenir que si le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue –soit vingt-quatre heures prolongeable pour une nouvelle durée de vingt-quatre heures³– soulève des

¹ Articles 63 à 64 et 65 à 69 du code de procédure pénale.

² Article 154 du même code.

³ En application des articles 63, 77 ou 154 du code de procédure pénale.

difficultés matérielles insurmontables. Dans ce cas, le procès-verbal établi par l'officier de police judiciaire devra faire mention de ces difficultés ;

- d'autre part, elle requiert l'autorisation « exceptionnelle » du procureur de la République ou de la juridiction d'instruction ;

- enfin, elle ne peut conduire à reporter le point de départ de plus de vingt heures.

Votre commission souligne **l'innovation apportée en matière de procédure pénale par ce dispositif, car à l'heure actuelle, aucune disposition légale n'autorise un report du début de la garde à vue de personnes interpellées.**

Sans doute existe-t-il déjà certains régimes dérogatoires adaptant la durée de la garde à vue à certaines circonstances particulières. Pour autant, dans ces situations, quel que soit le régime, la durée de garde à vue débute dès que le mis en cause a été appréhendé ou interpellé. Si la notification de ses droits est différée, le début de la garde à vue reste le moment où il a été entravé dans sa liberté. De même, lorsqu'une garde à vue succède à une autre mesure coercitive (une retenue douanière par exemple), le début de la mesure de garde à vue rétroagit au début de la première mesure d'atteinte à la liberté de mouvement ; elle s'impute sur celle-ci.

Enfin, certaines dispositions permettent de garder, pendant un délai de vingt heures, une personne dans les locaux de la juridiction, entre l'issue de sa garde à vue et sa comparution devant le juge.¹ Il s'agit néanmoins d'un maintien dans des locaux et à l'issue de la garde à vue, mais une telle faculté est souvent présentée comme un remède à des difficultés matérielles empêchant l'application normale des règles du code de procédure pénale.

Selon les informations communiquées par le ministère de la justice, le dispositif proposé par le présent projet de loi constitue en réalité une **consécration au niveau législatif d'une jurisprudence de la Cour de cassation ayant validé la consignation à bord d'un navire, pendant plusieurs jours, de personnes suspectées de trafic de stupéfiant en bande organisée, avant leur présentation à un juge une fois le navire arrivé au port.**²

Votre commission s'est interrogée sur l'opportunité de substituer au report du début de la garde à vue une possibilité de prorogation exceptionnelle de la garde à vue pour une période complémentaire de vingt-quatre heures, afin que la situation des personnes interpellées puisse être juridiquement sécurisée. Néanmoins, il est vraisemblable que, dans bien des cas, les conditions mêmes de l'interpellation et du transfert dans la forêt amazonienne ne permettront pas de faire bénéficier matériellement les personnes

¹ Article 803-3 du code de procédure pénale.

² Cour de cassation, chambre criminelle, 15 janvier 2003.

appréhendées des droits essentiels de tout gardé à vue, tels que la possibilité de joindre un proche, de voir un avocat ou d'être examiné par un médecin.¹

Dans ces conditions, et consciente des contraintes matérielles liées à la géographie guyanaise, votre commission a confirmé le dispositif proposé par le Gouvernement dans une **nouvelle rédaction mettant en exergue que cette mesure de report ne peut intervenir que dans le cas d'une infraction visée à l'article 141-1 nouveau du code minier et qu'elle cesse dès que la personne appréhendée est conduite dans les locaux de garde à vue, quand bien même le transfert interviendrait dans un délai inférieur à vingt heures.**

Elle insiste cependant sur le fait que ce type de mesure ne saurait être généralisé.

- L'institution d'un délit d'exportation d'or natif de Guyane

L'exportation d'or sans déclaration en douane est actuellement sanctionnée par une simple peine de contravention en application des dispositions des articles 410 à 412 du code des douanes.

L'existence d'une simple peine d'amende, dont le montant ne peut dépasser 3.000 euros, apparaît cependant peu dissuasive en Guyane, alors que sévit une activité d'orpaillage clandestin souvent commise en bande organisée.

C'est pourquoi le deuxième paragraphe (II) du présent article institue, dans un article 414-1 nouveau du code des douanes, deux incriminations nouvelles, constituant des délits douaniers :

- d'une part, l'exportation de Guyane de l'or natif, soit sans déclaration en détail ou sous couvert d'une déclaration en détail non applicable aux marchandises présentées, soit en soustrayant la marchandise à la visite du service des douanes par dissimulation dans des cachettes spécialement aménagées ou dans des cavités ou espaces vides qui ne sont pas normalement destinés au logement des marchandises ;

- d'autre part, la détention ou le transport d'or natif dans le rayon des douanes de Guyane sans présentation d'un des justificatifs imposés par l'article 168 du code des douanes, à savoir les titres de transport, titres de régie ou quittances accompagnant cette marchandise.

Par amendement, **vo**tre commission vous propose de simplifier **l'incrimination retenue, afin de viser tout cas de dissimulation.**

Ces deux nouveaux délits seront punis des peines actuellement prévues à l'article 414 du code des douanes, à savoir :

- d'une peine d'emprisonnement de trois ans,
- de la confiscation : de l'objet de fraude, des moyens de transport, des objets servant à masquer la fraude ;
- d'une amende comprise entre une et deux fois la valeur de l'objet de fraude.

¹ Articles 63-1 et suivants du code de procédure pénale.

La peine d'emprisonnement sera portée à dix ans et l'amende à cinq fois la valeur de l'objet de la fraude lorsque les faits visés à l'article 414-1 nouveau auront été commis en bande organisée.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 29 **ainsi modifié**.

Article 31

Ratification d'ordonnances

Cet article ratifie dix ordonnances étendant ou adaptant le droit aux départements et collectivités d'outre-mer. Votre commission a décidé d'examiner dans le présent rapport quatre de ces ordonnances, intéressant le droit applicable, dans ses domaines de compétence, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Mayotte.

1. L'ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007 portant extension et adaptation à la Nouvelle-calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales (article 31, I, 1°)

L'ordonnance du 25 juillet 2007 a été prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution. Cet article, issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, permet au Gouvernement d'étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole. Le recours à cette habilitation permanente ne peut porter que sur les matières qui demeurent de la compétence de l'État, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, l'utilisation de cette procédure.

Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 74-1 doivent être adoptées en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes des collectivités intéressées et du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.

Le délai de ratification de l'ordonnance du 25 juillet 2007 a donc expiré dix-huit mois après sa publication au journal officiel, soit le 27 janvier 2009. Comme le relèvent nos collègues Marc Massion et Eric Doligé, rapporteurs de la commission des finances, l'ordonnance est caduque et ne peut plus être ratifiée.

Votre commission souscrit donc pleinement à la suppression, par la commission des finances, des dispositions de l'article 31 prévoyant la ratification de cette ordonnance. Elle souligne qu'il est regrettable que le Gouvernement soit ainsi conduit à publier une nouvelle ordonnance pour assurer l'actualisation du code des communes de la Nouvelle-Calédonie, créé par l'article 4 de la loi du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et publié par le décret n° 2001-579 du 29 juin 2001.

2. L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics (article 31, I, 3°)

L'ordonnance du 5 octobre 2007 a été publiée sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.

Elle s'inscrit dans un mouvement de réforme des communes polynésiennes, que nos collègues Christian Cointat et Bernard Frimat ont étudié de façon très approfondie dans le cadre d'une mission d'information¹.

En effet, les communes de Polynésie française, de création récentes, étaient, jusqu'à cette ordonnance, soumise au régime de tutelle de l'Etat, qui s'appliquait aux communes métropolitaines avant les lois de décentralisation des années 1980. Leurs actes n'entraient donc en vigueur qu'après l'approbation du représentant de l'Etat.

La loi du 24 décembre 1971 relative à la création et à l'organisation des communes sur le territoire de la Polynésie française a ajouté 44 communes aux 4 qui existaient déjà : Papeete, créée en 1890, Uturoa, créée en 1931, Faa'a et Pirae, créées en 1965.

Nos collègues Christian Cointat et Bernard Frimat expliquent que la Polynésie française compte par conséquent **48 communes, incluant 98 communes associées**. L'ensemble des communes se répartit sur 118 îles, représentant 4 000 km² de terres émergées dispersées sur 4 millions de kilomètres carrés d'océan.

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics² actualise le droit en vigueur, non seulement pour le mettre en conformité avec les dispositions de la loi organique statutaire de 2004, mais aussi pour rendre applicables en Polynésie française les modifications intervenues dans le droit commun des collectivités territoriales, en particulier les avancées en matière de démocratie locale, de gestion des services publics locaux et de règles budgétaires et comptables.

L'extension des dispositions du code général des collectivités territoriales aux communes polynésiennes nécessite de **nombreuses adaptations** afin de respecter la répartition des compétences entre l'Etat, la Polynésie française et les communes définie par la loi organique du 27 février 2004 et de prendre en compte les spécificités des communes polynésiennes, telles que leur éloignement et leur dispersion géographique.

¹ *Droits et libertés des communes de Polynésie française : de l'illusion à la réalité ; rapport fait au nom de la commission des lois à la suite d'une mission d'information effectuée en Polynésie française du 21 avril au 2 mai 2008 par MM. Christian Cointat et Bernard Frimat, n° 130, 2008-2009.*

² *Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution.*

Cette réforme très attendue localement fait des communes de Polynésie française **des collectivités territoriales de plein exercice, avec le passage à un contrôle de légalité et à un contrôle budgétaire *a posteriori* de leurs actes, au plus tard le 1^{er} janvier 2012.**

Toutefois, les communes qui le souhaitent peuvent bénéficier de ce nouveau régime par anticipation. Leur conseil municipal doit adopter à cette fin une délibération. Un arrêté du haut commissaire constate la date d'entrée en vigueur des nouvelles modalités de contrôle, qui intervient pour l'exercice de l'année suivant l'adoption de la délibération, si celle-ci a été transmise au plus tard le 30 septembre de l'année de son adoption, ou pour l'exercice de la deuxième année qui suit son adoption lorsqu'elle a été transmise après cette date.

Les six communes des Marquises ont ainsi voté à l'unanimité, après les élections municipales de mars 2008, pour demander l'application du contrôle *a posteriori* dès le 1^{er} janvier 2009.

En outre, 17 communes des autres archipels, en particulier les Iles sous le Vent et les Tuamotu, ont opté pour l'application du contrôle *a posteriori* à partir du 1^{er} janvier 2009¹.

Les communes devraient par ailleurs avoir la possibilité de créer des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Or, les dispositions relatives aux CCAS et CIAS sont définies par le code de l'action sociale et des familles qui ne s'applique que partiellement en Polynésie française. Le nouveau code des communes applicable en Polynésie française prévoit qu'un arrêté du haut commissaire de la République fixera les conditions dans lesquelles ces centres peuvent être créés. Les communes pourront ainsi rationaliser leur intervention dans le domaine de l'action sociale, dans le respect des compétences en matière d'aide sociale de la Polynésie française.

En outre, les communes peuvent désormais développer leur propre politique économique, en octroyant des aides économiques, des garanties d'emprunts, et en participant au capital de certaines sociétés d'économie mixte locales (art. L. 2251-2 et suivants, L. 2252-1 et suivants et L. 2253-1 et suivants).

Elles doivent effectuer ces interventions **sans empiéter sur la compétence de la Polynésie française** dans le domaine économique. Toutefois, très peu de communes ont aujourd'hui les moyens de mettre en œuvre une politique économique locale.

¹ Voir les 17 arrêtés du haut commissaire du 26 novembre 2008 publiés au Journal officiel de la Polynésie française du 18 décembre 2008, n° 51.

Les échéances fixées par l'ordonnance du 5 octobre 2007

L'ordonnance du 5 octobre 2007 tend à prendre en compte les spécificités des communes polynésiennes dans la programmation des échéances relatives à l'exercice obligatoire de leurs compétences. Les délais de mise en œuvre de ces compétences sont donc les suivants :

- pour le **traitement des déchets**, les communes doivent avoir organisé le service **au plus tard le 31 décembre 2011** ;

- le service de **la distribution d'eau potable devra être assuré par les communes au plus tard le 31 décembre 2015**, ce qui, selon le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance, devrait leur laisser le temps d'organiser ce service public avec les financements et les investissements nécessaires ;

- pour **l'assainissement**, le délai de mise en œuvre est fixé au **31 décembre 2020** au plus tard.

La plupart des dispositions de l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1er mars 2008. Le décret d'application de ce texte a été publié le 5 octobre 2008¹.

La ratification de cette ordonnance apparaît donc essentielle pour la sécurité juridique des communes polynésiennes, qui ont commencé à l'appliquer.

Or, le délai de ratification défini en application de l'article 74-1 de la Constitution doit expirer le 6 avril 2009². La ratification prévue par le présent projet de loi ne pouvant être adoptée définitivement dans ce délai, le Gouvernement a choisi de l'insérer dans un autre texte.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle adopté, lors de la discussion en première lecture du projet de loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, un amendement du Gouvernement prévoyant la ratification de l'ordonnance du 5 octobre 2007. Cette ratification figure par conséquent à l'article 123 de la loi adoptée définitivement le 19 février 2009, dans le texte issu de la commission mixte paritaire, par le Sénat et l'Assemblée nationale.

En conséquence, la commission des finances, à l'initiative de ses rapporteurs, nos collègues Marc Massion et Eric Doligé, a supprimé le 3° du I de l'article 31, relatif à la ratification de l'ordonnance du 5 octobre 2007.

Votre commission souscrit pleinement à cette modification.

3. L'ordonnance n° 2007-1801 du 21 décembre 2007 relative à l'adaptation à Mayotte de diverses dispositions législatives

L'article 19 (I, 2°) de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer habilitait le

¹ Il s'agit du décret n° 2008-1020 du 22 septembre 2008 portant extension des première, deuxième et cinquième parties du code général des collectivités territoriales aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.

² L'ordonnance a été publiée au Journal officiel du 6 octobre 2007.

Gouvernement à adapter par ordonnance la législation applicable à Mayotte, pour tirer les conséquences de la modification des règles relatives au régime d'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans ces collectivités.

Le Gouvernement disposait d'un délai de dix-huit mois pour publier cette ordonnance, le projet de loi devant être ensuite déposé dans les six mois. Ces délais ont été respectés, le projet de loi de ratification de l'ordonnance ayant été déposé le 18 juin 2008 au Sénat.

Cette ordonnance compte quinze articles, répartis dans douze titres, dont seul le titre premier, consacré au code de l'organisation judiciaire, entre dans le champ de compétence de votre commission (article premier de l'ordonnance).

En application de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales, les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, sauf dans quelques domaines qui restent soumis au principe de spécialité législative, depuis le 1^{er} janvier 2008.

L'ordonnance adapte par conséquent au nouveau régime d'applicabilité des lois et règlements à Mayotte une dizaine de codes, dont celui de l'organisation judiciaire.

Son article premier préserve l'organisation juridictionnelle de Mayotte, qui demeure une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dans l'attente d'une évolution statutaire au sujet de laquelle les électeurs de la collectivité seront consultés le 29 mars 2009¹.

L'ordonnance n'apporte ainsi au code de l'organisation judiciaire, lui-même issu de l'ordonnance de refonte du 8 juin 2006, que quelques ajustements. Mayotte conserve par conséquent un tribunal supérieur d'appel exerçant les compétences d'une cour d'appel et un tribunal de première instance statuant à juge unique avec une compétence élargie. Cette organisation, adaptée au statut de la collectivité et à ses caractéristiques démographiques et géographiques, pourrait connaître des modifications si Mayotte accède au statut de département d'outre-mer².

L'article premier de l'ordonnance étend par ailleurs à Mayotte, avec des adaptations, les dispositions de la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance, qui ont élargi les compétences de la juridiction de proximité.

L'article L. 522-29-1 du code prévoit ainsi qu'à Mayotte, la juridiction de proximité connaît en matière civile, sous réserve des compétences attribuées aux autres juridictions, des actions personnelles ou mobilières jusqu'à la valeur de 250 euros, contre 4.000 euros dans le droit commun.

¹ La déclaration du Gouvernement suivie d'un débat, préalable à cette consultation, a eu lieu, en application de l'article 72-4, second alinéa, de la Constitution, le 11 février 2009 à l'Assemblée nationale et le 12 février au Sénat. Voir le Journal officiel des débats du Sénat, séance du jeudi 12 février 2009, p. 1917 et suivantes.

² Voir la demande d'habilitation prévue à l'article 32 du présent projet de loi.

Par ailleurs, le II de l'article 31 du projet de loi apporte plusieurs modifications au code de l'organisation judiciaire applicable à Mayotte, afin de « *rapprocher encore Mayotte davantage du droit commun* », selon l'exposé des motifs.

Ainsi, l'article L. 521-1 du code, dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 21 décembre 2007, prévoit que le livre II relatif aux juridictions du premier degré n'est pas applicable à Mayotte, à l'exception de son titre V, consacré aux juridictions des mineurs.

Le II de l'article 31 du présent projet de loi réécrit l'article L. 521-1 afin de prévoir que seuls les titres II (tribunal d'instance), IV (cour d'assises) et VI (autres juridictions d'attribution) ne sont pas applicables à Mayotte. En effet, à Mayotte, le tribunal de première instance exerce à la fois les compétences du tribunal d'instance et du tribunal de grande instance.

Cependant, à l'initiative de M. François Zocchetto, rapporteur de la commission des lois, le Sénat a adopté, le 11 février 2009, à l'article 9 de la proposition de loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées une disposition réécrivant également l'article L. 521-1 du code de l'organisation judiciaire, afin de rendre les dispositions relatives au tribunal d'instance applicables à Mayotte¹.

Cette application du titre II du livre II du code paraît en effet souhaitable, car ce titre comporte en particulier des dispositions relatives au juge des tutelles.

En conséquence, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à supprimer la nouvelle rédaction de l'article L. 521-1 proposée par le présent projet de loi, afin de préserver celle qui figure dans la proposition de loi précédemment citée.

Par ailleurs, le 2° du II de l'article 31 abroge les articles L. 522-2, fixant la compétence de droit commun du tribunal de première instance à Mayotte, et L. 522-3, qui renvoie à des lois et règlements la détermination des matières dans lesquelles ce tribunal a la compétence exclusive. Ces articles comportent en effet des dispositions qui figurent déjà aux articles L. 211-4 et L. 211-5, que l'article L. 521-1 rend applicables à Mayotte.

Le 3° du II du présent article insère dans le code de l'organisation judiciaire un nouvel article L. 522-4-1 qui prévoit que ne sont pas applicables à Mayotte :

- l'article L. 211-5, aux termes duquel le tribunal de grande instance connaît des recours contre les décisions du juge des tutelles et contre les décisions du tribunal d'instance en matière de titres perdus ou volés ;

¹ Voir le rapport fait au nom de la commission des lois par M. François Zocchetto sur la proposition de loi de M. Laurent Bêteille relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées, n° 161, 2008-2009, p. 50-51.

- les articles L. 211-11 et L. 211-11-1, prévoyant qu'un tribunal de grande instance spécialement désigné connaît des actions et demandes en matière de marque communautaire et de dessins ou modèles communautaires.

Le 4° du II complète l'article L. 522-5 afin d'écarter le principe de collégialité (article L. 212-1) et les règles de renvoi à la collégialité (article L. 212-2), le tribunal de première instance de Mayotte statuant à juge unique en matière civile, commerciale et de sécurité sociale, sauf renvoi à la formation collégiale ordonnée par le juge saisi.

Le 5° insère dans le code un article L. 522-10-1 afin d'adapter à Mayotte les dispositions relatives à la commission d'indemnisation des victimes d'infraction. Les attributions dévolues à cette commission seront donc exercées par le président du tribunal de première instance.

Enfin, un nouvel article L. 522-11-1 écarte les dispositions de l'article L. 311-2 du code relatives à la compétence de la cour d'appel en matière d'élection du président du tribunal de commerce, Mayotte n'étant pas dotée d'un tel tribunal. S'agissant des compétences du président du tribunal supérieur d'appel en matière de prolongation du maintien en zone d'attente et de la rétention, l'article L. 522-11-1 substitue à la référence au code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile la mention de l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Le III du présent article abroge l'article 898 du code de procédure pénale, qui confiait au président du tribunal de première instance les attributions dévolues à la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, ces dispositions devant désormais figurer au nouvel article L. 522-10-1 du code de l'organisation judiciaire.

Votre commission vous soumet par ailleurs un **amendement** tendant à compléter l'article 31 par un paragraphe IV, afin de reporter au 31 décembre 2010 la date jusqu'à laquelle la Commission de révision de l'état civil (CREC) pourra être saisie de nouvelles demandes.

En effet, dans leur rapport sur la départementalisation de Mayotte, nos collègues Jean-Jacques Hyst, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne relèvent que l'article 17 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixe au 31 décembre 2008 la date à laquelle les personnes majeures relevant du statut civil de droit local nées avant le 8 mars 2000 doivent avoir indiqué à la CREC, le nom et le prénom qu'elles ont choisi¹. L'article 28 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer avait avancé cette date de 2010 à 2008, afin d'inciter les Mahorais à effectuer cette opération le plus tôt possible.

¹ Rapport fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyst, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne à la suite d'une mission d'information effectuée à Mayotte du 1er au 6 septembre 2008, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », n° 115, 2008-2009, p. 42-48.

Il apparaît cependant que de nombreuses personnes doivent encore saisir la CREC, dont les travaux sont suspendus depuis plus de huit mois, en raison de la vacance des fonctions de président de cette commission. Le mandat de la CREC ne devrait d'ailleurs, en l'état actuel des textes, s'achever qu'en avril 2011. **Le stock de près de 15.000 dossiers en instance devant la CREC montre bien que la trop lente progression du travail de révision de l'état civil ne provient pas d'une réticence des Mahorais à saisir cette commission, mais de défauts de fonctionnement clairement identifiés** par le rapport d'information de votre commission sur la départementalisation de Mayotte.

Aussi paraît-il indispensable de permettre aux Mahorais de présenter de nouvelles demandes à la CREC. Le rapport d'information de votre commission souligne en effet que *« la révision de l'état civil doit être menée à bien rapidement car le délai de traitement des demandes est actuellement très préjudiciable aux demandeurs qui, ne disposant pas de documents d'état civil fiables, ne peuvent effectuer certaines démarches de la vie courante. S'ils ne disposent pas d'un acte de naissance reconstitué par la CREC, les Mahorais peuvent se trouver comme des « étrangers en France ». Ils ne peuvent obtenir ni certificat de nationalité française, ni carte nationale d'identité, ni passeport, ce qui les empêche de voyager, d'effectuer des déplacements professionnels ou encore de poursuivre leurs études supérieures à l'étranger »*¹.

Aussi l'amendement que vous présente votre commission a-t-il pour seul objet de permettre aux Mahorais qui n'auraient pas encore saisi la CREC d'effectuer cette démarche.

Votre commission rappelle enfin qu'elle a émis plusieurs recommandations tendant à **assurer l'achèvement rapide de la révision de l'état civil**, dans la perspective de la départementalisation de Mayotte. Elle préconise en particulier :

- la nomination d'au moins un vice-président, magistrat ou fonctionnaire qualifié en matière d'état civil, afin de doubler le nombre d'audiences et par conséquent de multiplier le nombre de décisions rendues chaque semaine par la CREC. Cette mesure suppose une modification de l'ordonnance du 8 mars 2000, afin d'adapter la composition de la CREC ;

- la création d'une équipe administrative de cinq à six fonctionnaires aguerris en matière d'état civil, qui seraient chargés de coordonner les travaux des rapporteurs et de superviser la préparation des décisions de la CREC.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions relatives à l'organisation juridictionnelle de Mayotte **ainsi modifiées**.

¹ Voir le rapport n° 115, 2008-2009, précité, p. 82.

4. L'ordonnance n° 2008-156 du 22 février 2008 relative à la représentation de la Nouvelle-Calédonie au sein du conseil d'administration de l'Agence de développement de la culture kanak.

L'article 19 (13°) de la loi n° 2007-227 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnances les dispositions relatives à la représentation de la Nouvelle-Calédonie au sein du conseil d'administration de l'Agence de développement de la culture kanak. L'ordonnance a été prise avant l'expiration du délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi et le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer qui prévoit sa ratification a été déposé au Sénat le 23 juillet 2008, soit avant l'expiration du délai de six mois fixée par le III de l'article 19 de la loi du 21 février 2007.

L'accord Oudinot du 20 août 1988, conclu par le Premier ministre Michel Rocard, les représentants du Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR) et du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) dirigé par Jean-Marie Tjibaou, complétant la déclaration signée le 26 juin 1988 à l'hôtel Matignon¹, prévoyait la création d'une agence de développement de la culture kanak. Cette agence devait succéder à l'office culturel scientifique et technique Canaque qui avait existé entre 1983 et 1986.

La loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie, mettant en œuvre les accords de Matignon, crée un établissement public d'Etat dénommé « *Agence de développement de la culture canaque* » (article 93).

Cette agence est administrée par un conseil d'administration composé :

- pour un quart, de représentants de l'Etat désignés par le haut commissaire ;
- pour un quart, de personnalités désignées par le Sénat coutumier du territoire² ;
- en nombre égal, de représentants désignés par chacune des assemblées de province.

Ce conseil d'administration élit son président parmi ses membres.

L'article 93 de la loi du 9 novembre 1988 dispose en outre que les ressources de l'établissement sont constituées par les concours de l'Etat, du territoire, des provinces, des communes, d'associations ou de personnes privées, ainsi que par des emprunts, dons et legs et recettes diverses.

¹ La déclaration signée à Matignon et l'accord Oudinot constituent les « accords de Matignon ».

² La version initiale de l'article 93 mentionnait le conseil consultatif coutumier du territoire. L'article 230 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie a substitué à cette mention celle du sénat coutumier, créé par le statut défini en application de l'accord de Nouméa du 5 mai 1998.

Le décret n° 89-524 du 27 juillet 1989 assigne à l'agence de développement de la culture kanak quatre missions :

- la valorisation du patrimoine archéologique, ethnologique et linguistique kanak ;
- l'encouragement des formes contemporaines d'expression de la culture kanak, en particulier dans les domaines artisanal, audiovisuel et artistique ;
- la promotion des échanges culturels, notamment dans la région du Pacifique Sud ;
- la définition et la conduite de programmes de recherche.

L'agence remplit ses missions notamment au sein du centre culturel Tjibaou, inauguré à Nouméa en 1998.

Il apparaît que la Nouvelle-Calédonie apporte une participation financière conséquente au budget de l'Agence de développement de la culture kanak.

En effet, selon les indications du secrétariat d'État chargé de l'outre-mer le budget 2007 de l'agence s'est élevé à 964 millions de francs Pacifique (8,08 millions d'euros). Ce budget connaît une hausse régulière de l'ordre de 2,5 % par an depuis plusieurs années. Le financement est assuré à stricte parité entre l'Etat d'une part, les trois provinces et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie de l'autre, à hauteur de 315 millions de francs Pacifique (2,64 millions d'euros) pour chacune des parties, le solde provenant de recettes propres, au premier rang desquelles les sommes perçues au titre de la formation et du spectacle vivant.

Aussi était-il souhaitable que la Nouvelle-Calédonie prenne part au conseil d'administration de l'agence, pour contribuer aux débats relatifs à son fonctionnement.

L'ordonnance du 22 février 2008 modifie par conséquent les dispositions de l'article 93 de la loi du 9 novembre 1988, afin de prévoir que le conseil d'administration de l'agence comprend, en nombre égal, des représentants de l'Etat désignés par le haut commissaire de la République, des représentants désignés par le Sénat coutumier, des représentants de la Nouvelle-Calédonie désignés par le Gouvernement de celle-ci et des représentants désignés par chacune des assemblées de province.

L'ordonnance remplace en outre le mot « *canaque* » par le mot « *kanak* », afin d'harmoniser l'orthographe de ce terme selon l'option retenue par l'Accord de Nouméa.

Votre commission vous propose de ratifier cette ordonnance sans modification.

Elle a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 31 **ainsi modifié**.

Article 32

Habilitations à adapter et actualiser le droit applicable outre-mer

Cet article tend à autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, des mesures d'extension, d'adaptation ou d'actualisation du droit applicable outre-mer.

Votre commission s'est saisie des habilitations visées aux 1°, 3°, 4°, 7° et 8° du I de cet article.

Le II prévoit que le Gouvernement pourra prendre les ordonnances au plus tard le dernier jour du dix-huitième mois suivant celui de la promulgation de la loi. Il devra ensuite déposer un projet de loi de ratification, au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant la publication de chaque ordonnance.

1. Le recours aux ordonnances : une pratique courante pour actualiser le droit applicable outre-mer

A la différence de la Constitution de 1848, des lois constitutionnelles de 1875 et de la Constitution de 1946, la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit explicitement, en son article 38, que « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». Elle consacre ainsi une pratique acceptée par le Parlement sous les Républiques antérieures, en dehors de tout cadre constitutionnel, notamment avec les décrets-lois de la III^e République, la loi Marie du 17 août 1948 et la loi sur les pouvoirs spéciaux sous la IV^e République.

Les ordonnances de l'article 38 procèdent d'une dissociation entre l'organe d'édition et le domaine dans lequel il intervient : elles sont prises par le Gouvernement mais leur contenu est législatif.

La loi d'habilitation doit fixer **deux délais : celui pendant lequel le Gouvernement peut prendre des ordonnances, et celui avant l'expiration duquel doit être déposé un projet de loi de ratification de ces ordonnances.**

Les ordonnances entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

Elles sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles n'ont, après leur publication et jusqu'à leur ratification, qu'une valeur réglementaire et restent susceptibles de recours devant le juge administratif.

Après l'expiration du délai pendant lequel le Gouvernement est habilité à prendre des ordonnances, le Parlement peut amender le contenu des

ordonnances, soit au moment de l'examen du projet de loi de ratification, soit de sa propre initiative.

Cependant, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a modifié l'article 38 de la Constitution, afin de prévoir que les ordonnances « *ne peuvent être ratifiées que de manière expresse* ».

En outre, il ressort de la jurisprudence constitutionnelle que l'article 38 de la Constitution n'exclut de la délégation que les domaines réservés par la Constitution aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale¹.

Le Gouvernement doit indiquer avec précision au Parlement la finalité des mesures qu'il souhaite prendre par ordonnances et leur domaine d'intervention, comme l'a estimé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 76-72 DC du 12 janvier 1977. Il n'est cependant pas tenu de faire connaître au Parlement la teneur des ordonnances qu'il prendra².

Le juge constitutionnel contrôle par conséquent avec souplesse les lois d'habilitation. Il vérifie en particulier qu'elles ne comportent aucune disposition pouvant autoriser le Gouvernement à s'écarter des règles et principes de valeur constitutionnelle (Décision *Privatisations*, 26 juin 1986).

Sous la V^e République, **l'actualisation du droit applicable outre-mer est un des motifs les plus fréquents du recours aux ordonnances**. Ainsi, entre 1990 et 2002, sur 118 ordonnances publiées, 83, soit 70 %, concernaient l'outre-mer.

En outre, les délais d'habilitation accordés par le Parlement sont souvent plus étendus, s'agissant de l'outre-mer, que pour les autres matières, en raison de la nécessité de prévoir des adaptations tenant compte des caractéristiques et contraintes locales et de consulter les assemblées délibérantes des collectivités concernées.

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer avait ainsi défini, selon les domaines d'habilitation, des délais de dix-huit, vingt-quatre ou trente mois.

2. Intelligibilité du droit applicable outre-mer

Le 1^o du I de l'article 32 habilite le Gouvernement à améliorer l'intelligibilité et l'accessibilité du droit applicable outre-mer, afin d'harmoniser l'état du droit et d'assurer le respect de la hiérarchie des normes.

Il s'agit de permettre au Gouvernement de procéder à l'abrogation de dispositions devenues sans objet, de corriger les erreurs de rédaction, de mettre à jour les références et de regrouper les dispositions connexes.

¹ Décisions n° 81-134 DC du 5 janvier 1982 et 99-421 DC du 16 décembre 1999.

² Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999.

Cette habilitation autoriserait par ailleurs le Gouvernement à rassembler ou codifier des dispositions figurant aujourd'hui dans des textes épars.

Or, le Gouvernement peut procéder à de telles corrections dans le cadre des habilitations spécifiques qui lui sont accordées pour étendre aux collectivités d'outre-mer le droit applicable en métropole.

En outre, votre commission considère que l'objet de cette habilitation est excessivement étendu. Elle vous soumet donc un **amendement** tendant à supprimer cette habilitation.

3. Extension de dispositions de droit civil aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie

Le 3° du I de l'article 32 habilite le Gouvernement à étendre par ordonnance aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin) et à la Nouvelle-Calédonie les dispositions de droit civil en vigueur en métropole et à prendre les mesures d'adaptation justifiées par leur organisation particulière.

Selon les indications fournies à votre rapporteur par le secrétariat d'État chargé de l'outre-mer, cette disposition est devenue sans objet. En effet, le Gouvernement a été habilité à adapter par ordonnance le droit civil applicable dans les collectivités d'outre-mer, dans les matières spécifiques ayant fait l'objet de réformes récentes et appelant par conséquent une telle intervention. L'article 43 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs habilitait ainsi le Gouvernement à rendre applicables dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de cette loi.

Aussi votre commission vous soumet-elle un **amendement** tendant à supprimer cette habilitation.

4. Actualisation, extension et adaptation du droit applicable à Mayotte

Le 4° du I de l'article 32 comporte trois habilitations relatives à Mayotte, la troisième, portant sur la législation en matière de protection sociale et n'entrant pas dans le champ de compétence de votre commission.

- La **première habilitation** porte sur l'actualisation et l'adaptation de l'organisation juridictionnelle et du statut civil personnel de droit local en vigueur à Mayotte.

En effet, comme le rappelle nos collègues Jean-Jacques Hyest, président de la commission des lois, Michèle André, présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, Christian Cointat et Yves Détraigne dans leur rapport d'information

sur la départementalisation de Mayotte, deux statuts civils coexistent à Mayotte et s'accompagnent de deux systèmes judiciaires distincts¹.

Ainsi, les Mahorais (c'est-à-dire les Français considérés comme originaires de Mayotte, même s'ils sont nés aux Comores ou dans le Nord-ouest de Madagascar) musulmans sont automatiquement soumis à un **statut personnel** dérogatoire (article 6 du décret du 1er juin 1939 sur la législation civile indigène) tant qu'ils n'y ont pas renoncé, cette renonciation étant irréversible. Il n'y a donc pas de possibilité d'option de statut à titre provisoire.

Les autres résidents de Mayotte (métropolitains ou étrangers même musulmans) relèvent du droit commun. En outre, le statut civil de droit local ne peut être transmis que par deux parents ayant eux-mêmes conservé le statut personnel.

Le statut personnel en vigueur à Mayotte est un droit coutumier qui se réfère au Minhadj Al Talibin (Livre des croyants zélés), recueil d'aphorismes et de préceptes fondés sur la charia, écrit au XIIIème siècle par Al-Nawawi juriste damascène de rite chaféite, et emprunte des éléments aux coutumes africaines et malgache.

A cette dualité de statut correspond une dualité des règles en matière d'état des personnes et des biens, ainsi qu'une justice particulière aux citoyens de statut personnel, rendue par les cadis.

La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte maintient ce statut civil de droit local et précise les modalités de renonciation à ce statut au profit du statut civil de droit commun. La loi organique du 21 février 2007, qui a actualisé le statut de Mayotte, n'a pas remis en cause les dispositions de la loi du 11 juillet 2001 concernant le statut civil de droit local (titre VI).

Toutefois, si la loi du 11 juillet 2001 avait précisé les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun et les modalités de la renonciation, certains aspects du statut personnel n'étaient toujours pas compatibles avec les principes républicains.

Comme le relève le rapport d'information de la commission des lois sur la départementalisation de Mayotte, ces éléments du statut personnel, pratiqués par une minorité, font l'objet d'une remise en cause par la société mahoraise elle-même. Des dispositions de la loi de programme n° 2003-660 du 21 juillet 2003 pour l'outre-mer y mettent fin en partie, progressivement et sans porter atteinte aux situations existantes.

Ainsi, la réforme adoptée dans la loi de programme pour l'outre-mer :

- limite le champ d'application du statut personnel de droit local à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale ;

¹ *Rapport fait au nom de la commission des lois par M. Jean-Jacques Hyst, Mme Michèle André, MM. Christian Cointat et Yves Détraigne à la suite d'une mission d'information effectuée à Mayotte du 1er au 6 septembre 2008, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », n° 115, 2008-2009.*

- interdit la polygamie pour les personnes qui accèdent à l'âge requis pour se marier (18 ans pour les hommes et 15 ans pour les femmes) à compter du 1er janvier 2005 ;

- prohibe la répudiation unilatérale pour les personnes accédant, à compter du 1er janvier 2005, à l'âge requis pour se marier, le mariage ne pourra être dissous que par le divorce ou par la séparation judiciairement prononcée ;

- interdit les discriminations entre enfants devant l'héritage, fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance, pour les enfants nés après la promulgation de la loi de programme, lorsqu'elles sont contraires à l'ordre public.

La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a apporté deux compléments à ces modifications :

- en rendant la procédure de droit commun en matière de divorce applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local ;

- en autorisant l'accès au juge de droit commun pour la partie la plus diligente dans le cadre des conflits de toute nature entre personnes relevant du statut civil de droit local.

Toutefois, dans la perspective de l'évolution statutaire de Mayotte, dont la population sera consultée le 29 mars 2009 sur l'accès au statut de département et région d'outre-mer¹, de nouvelles évolutions du statut personnel et de l'organisation juridictionnelle apparaissent indispensables.

Le législateur peut d'ailleurs modifier le statut personnel pour assurer le respect des droits fondamentaux, sans méconnaître les dispositions de l'article 75 de la Constitution, aux termes duquel, « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut de droit civil commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* »².

En effet, lors de l'examen de la loi de programme pour l'outre-mer de juillet 2003, le Conseil constitutionnel, rappelant les dispositions des Préambules de 1946 et 1958, et celles des articles 72-3 et 75 de la Constitution, a estimé que « *les citoyens de la République qui conservent leur statut personnel jouissent des droits et libertés de valeur constitutionnelle attachés à la qualité de citoyen français et sont soumis aux mêmes obligations* ».

Le juge constitutionnel souligne que le législateur, en rappelant ce principe, n'a pas méconnu l'article 75 de la Constitution et que, « *dès lors qu'il ne remettait pas en cause l'existence même du statut civil de droit local, il pouvait adopter des dispositions de nature à en faire évoluer les règles dans le but de les rendre compatibles avec les principes et droits constitutionnellement protégés* ».

¹ Voir le décret n° 2009-67 du 20 janvier 2009 décidant de consulter les électeurs de Mayotte en application des articles 72-4 et 73 de la Constitution.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2003-474 DC du 17 juillet 2003.

Par conséquent, le législateur ne peut contraindre les citoyens à renoncer au bénéfice de leur statut personnel, ni abolir les statuts personnels ou les modifier au point d'en dénaturer la portée. Cependant, l'article 75 de la Constitution ne fige pas le contenu des statuts personnels. Le Conseil constitutionnel affirme même la compétence du législateur pour modifier le statut personnel afin de le rapprocher des principes et des droits fondamentaux.

Or, le rapport d'information de votre commission sur la départementalisation de Mayotte souligne que la départementalisation, si la population de Mayotte en fait le choix, rendra indispensable la suppression, au sein du statut personnel, de *« toutes les règles contraires à nos principes fondamentaux et aux engagements internationaux de la France »* et *« entraînera l'application à tous les habitants de Mayotte de la même justice républicaine, rendue par des magistrats appliquant le droit commun, assorti le cas échéant d'adaptations »*.

S'agissant de l'organisation juridictionnelle, nos collègues Jean-Jacques Hyest, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne estiment que les activités juridictionnelles, même résiduelles, des cadis, *« sources d'atteintes aux principes constitutionnels d'égalité et de laïcité, facteurs de complexité et d'insécurité juridique, ne peuvent être maintenues dans le cadre d'un département »*.

D'ailleurs, les cadis rendent encore des décisions qui ignorent les modifications apportées au statut personnel depuis 2000.

En outre, la justice cadiale ne satisfait aucunement les exigences du procès équitable définies par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Elle applique notamment un principe d'inégalité testimoniale entre les hommes et les femmes.

Dès lors, pour assurer aux habitants de Mayotte le même niveau de protection de leurs droits fondamentaux qu'à l'ensemble des Français, l'ordonnance devrait organiser l'extinction des fonctions juridictionnelles et notariales des cadis. Cette suppression permettra l'abolition des dispositions du statut personnel relatives à l'inégalité testimoniale et à l'inégalité successorale entre les hommes et les femmes.

En ce qui concerne l'actualisation et l'adaptation du statut civil personnel de droit local, plusieurs mesures doivent être prises pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes.

Ainsi, l'élévation de quinze à dix-huit ans de l'âge légal du mariage des femmes¹ ne s'applique à Mayotte qu'aux femmes ayant le statut civil de droit commun. Les femmes relevant du statut civil de droit local restent soumises à l'article 16 de l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à

¹ Modification insérée par le Sénat à l'article 1er de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006 renforçant la prévention et la répression des violences au sein du couple ou commises contre les mineurs.

l'état civil à Mayotte. Cette disposition modifie en effet l'article 26 de la délibération du 17 mai 1961 de l'assemblée territoriale des Comores relative à l'état civil comorien qui dispose par conséquent que « *L'homme avant dix-huit ans révolus, la femme avant quinze ans révolus ne peuvent contracter mariage. Néanmoins, le procureur de la République du lieu de célébration du mariage peut accorder des dispenses d'âge pour des motifs graves.*

« La célébration du mariage est faite par le cadi, en présence des futurs époux, du tuteur matrimonial (Wali), de deux témoins et de l'officier de l'état civil de la commune de résidence de l'un des futurs époux. »

Les femmes relevant du statut civil de droit local doivent bénéficier des mêmes droits que les femmes ayant le statut civil de droit commun. Aussi l'ordonnance devrait-elle porter à dix-huit ans l'âge légal de mariage des femmes relevant du statut personnel.

En outre, la polygamie, encore admise pour les personnes relevant du statut civil de droit local et ayant atteint l'âge de 18 ans avant le 1er janvier 2005, n'est pas compatible avec le respect des principes républicains.

L'ordonnance devrait donc interdire toute nouvelle union polygame dès l'accession au statut départemental. Sans porter atteinte aux situations acquises, **cette réforme permettra de rapprocher encore le statut civil de droit local du respect des principes fondamentaux de notre République.**

Comme le souligne le rapport d'information de votre commission sur la départementalisation de Mayotte, la pénalisation de la polygamie permettrait, sur le modèle du droit commun¹, de garantir l'application de cette réforme.

En tout état de cause, le délai d'adoption définitive du présent projet de loi ne permettrait pas au Gouvernement de mettre en œuvre l'habilitation avant que les résultats de la consultation de la population de Mayotte sur la départementalisation soient connus.

Les modifications envisagées sont en effet cruciales pour la vie des Mahorais relevant du statut personnel. Lors de son audition par les commissions des finances, des affaires sociales, des affaires économiques et des lois le 17 février 2009, M. Yves Jégo, secrétaire d'État chargé de l'outre-mer, a d'ailleurs indiqué que, l'habilitation ayant été inscrite dans le projet de loi avant que le calendrier de l'évolution statutaire de Mayotte ne soit connu, elle pourrait être supprimée, afin que les dispositions soient insérées dans le projet de loi relatif à la départementalisation. Ce point pourra être tranché au cours de l'examen du texte devant les deux assemblées.

Votre commission vous soumet un **amendement** tendant à marquer la nécessité de faire évoluer l'organisation juridictionnelle et le statut personnel en vigueur à Mayotte, en précisant qu'il s'agit d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux.

¹ Articles 433-20 et 433-21 du code pénal.

L'ordonnance pourra ainsi :

- organiser l'extinction des fonctions juridictionnelles des cadis ;
- modifier le statut civil de droit local, afin d'assurer l'égalité de droit entre les hommes et les femmes.

• La **deuxième habilitation** permet au Gouvernement d'étendre et d'adapter par ordonnance les dispositions législatives relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique et à la constitution de droits réels sur le domaine public.

Le principal objet de cette habilitation est de doter Mayotte d'un dispositif analogue à celui prévu dans les DOM, pour assouplir les conditions d'expulsion des personnes occupant sans droit ni titre la zone des cinquante pas géométriques. La réserve domaniale dite zone des cinquante pas géométriques est constituée d'une bande de terrain d'une largeur de 81,20 mètres, déterminée à partir de la limite du rivage de la mer¹.

Au fil du temps, des parcelles de terrain de la zone des cinquante pas ont fait l'objet d'appropriations privées, en particulier après la loi n° 55-349 du 2 avril 1955, qui a placé cette zone dans le domaine privé de l'Etat, la rendant aliénable et prescriptible.

La loi littorale n° 86-2 du 3 janvier 1986 a de nouveau classé la zone des cinquante pas dans le domaine public maritime de l'Etat, interdisant toute cession et toute appropriation privée.

Toutefois, ne font pas partie du domaine public maritime de l'Etat les terrains appartenant en propriété à des personnes privées ou publiques pouvant justifier de leur titre.

L'ordonnance pourra renforcer l'efficacité des procédures visant à expulser les personnes occupant indûment la zone des cinquante pas, tout en préservant le respect des droits de la défense et des libertés individuelles.

5. Lutte contre les constructions irrégulières en Martinique, en Guadeloupe, à La Réunion et à Saint-Barthélemy

Le 7° du I de l'article 32 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance, pour la Martinique, la Guadeloupe, La Réunion et Saint-Barthélemy, des dispositions analogues à celles qui devraient être définies, également par ordonnance, sur le fondement d'une habilitation accordée par l'article 19 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. L'ordonnance correspondant à l'habilitation accordée en février 2007 pour une durée de dix-huit mois, n'a pas été publiée. Le délai d'habilitation a expiré à la fin du mois d'août 2008. Lors du dépôt du présent projet de loi, en juillet 2008, le Gouvernement avait valablement souhaité proroger ce délai de douze mois

¹ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955. Création de Colbert, cette bande littorale large de cinquante pas était alors utilisée à des fins militaires pour la protection des habitants et appartenait au domaine public de l'Etat.

(III de l'article 32). Cette prorogation n'apparaît plus possible aujourd'hui. Aussi la commission des finances a-t-elle supprimé le III du présent article.

Le dispositif adopté en 2007 permettait au Gouvernement d'adopter par ordonnance, pour Mayotte, Saint-Martin et la Guyane, des mesures relatives aux modalités d'expulsion, sous le contrôle du juge administratif, des personnes occupant irrégulièrement des terrains relevant du domaine public ou privé de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et de destruction des constructions illégales réalisées à l'occasion de cette occupation.

Il s'agit d'améliorer la procédure d'expulsion, assortie de la démolition de constructions irrégulières, dans la zone des cinquante pas géométriques. L'ordonnance devrait ainsi faciliter la procédure d'expulsion et de démolition simultanée des habitations irrégulières, qu'elles soient terminées ou en construction.

De telles actions paraissent nécessaires dans les départements d'outre-mer, ainsi qu'à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, en raison de la construction d'habitations précaires par les immigrés clandestins.

Pour rendre plus efficace la procédure d'expulsion et de démolition simultanée des constructions irrégulières, l'ordonnance pourrait instituer des mesures de police administrative tendant à l'expulsion d'occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques. Le caractère de l'occupation sans droit ni titre paraît en effet facile à établir et la procédure serait conduite sous le contrôle du juge administratif.

Une telle procédure pose en outre la question du relogement des expulsés. Selon les indications du secrétariat d'État chargé de l'outre-mer, l'ordonnance ne traiterait pas des modalités de relogement, car les capacités de logement social outre-mer apparaissent très limitées.

Afin d'améliorer l'intelligibilité du texte, votre commission vous soumet un **amendement** tendant à reprendre au sein du 7° de l'article 32 l'énoncé complet de l'habilitation qui avait été définie dans la loi du 21 février 2007. L'amendement ajoute en outre à la liste des collectivités dans lesquelles s'appliquerait cette ordonnance Mayotte, Saint-Martin et la Guyane qui font face à une intense pression migratoire. Il serait en effet paradoxal que ces trois collectivités ne bénéficient pas d'un dispositif qui, selon l'habilitation accordée par la loi du 21 février 2007, leur était destiné en premier lieu.

6. Actualisation et adaptation des règles de droit localement applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises

Le 8° du I de l'article 32 habilite le Gouvernement à actualiser et adapter les règles de droit applicables dans les terres australes et antarctiques française (TAAF).

L'article 14 de la loi du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a modifié la loi du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises.

Le territoire demeure régi par le principe de la spécialité législative. Toutefois, dans un certain nombre de matières pour lesquelles le maintien de cette spécialité ne se justifie plus, les lois et règlements sont applicables de plein droit depuis le 1^{er} janvier 2008.

La loi précise les attributions de l'administrateur supérieur, chargé :

- d'assurer l'ordre public et de concourir au respect des libertés publiques et des droits individuels et collectifs ;
- de diriger les services de l'Etat, à l'exclusion des organismes à caractère juridictionnel ;
- d'exercer, en matière de défense et d'action de l'Etat en mer, les fonctions prévues par la législation et la réglementation en vigueur ;
- d'assurer au nom de l'Etat le contrôle des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'Etat ;
- de prendre des règlements dans les matières relevant de sa compétence.

Aussi l'ordonnance devrait-elle compléter les pouvoirs de police de l'administrateur supérieur et permettre l'application dans les TAAF de plusieurs réformes intervenues en métropole.

En outre, en raison du principe de spécialité législative en vigueur dans les TAAF, un grand nombre de dispositions codifiées, applicables en métropole, n'y sont pas étendues. L'ordonnance pourrait donc assurer l'extension dans ce territoire des dispositions des codes suivants :

- code du travail (garantie des ressources des travailleurs privés d'emploi, durée légale du travail, congés) ;
- code de la route ;
- du code de la santé publique (dispositions relatives à la lutte contre les maladies mentales et la lutte contre l'alcoolisme) ;
- code de l'environnement (permis de chasser et conditions d'exercice de la chasse) ;
- code des marchés publics (principes généraux) ;
- code forestier (dispositions relatives à l'abattage d'arbres) ;
- code du patrimoine (dispositions relatives à l'archéologie terrestre) ;
- code minier (dispositions relatives aux fouilles et extractions).

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 32 **ainsi modifié**.

Article 33

Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer

Cet article, modifié par votre commission des finances, crée une commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer dont la mission sera **de suivre la mise en œuvre des mesures d'aide au développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.**

1. Le droit en vigueur

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a prévu :

- d'une part, en application de son article 5, une **évaluation des dispositifs relatifs aux exonérations de charges sociales** prévus aux articles L. 752-3-1 du code de la sécurité sociale, L. 762-4 du code rural¹ et 3 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

Ces mesures doivent faire l'objet d'une évaluation tous les trois ans, notamment sur leurs effets en termes de créations d'emplois. Cette disposition précise par ailleurs que les conclusions de cette évaluation, transmises au Parlement, peuvent amener à revoir les niveaux d'exonération et les secteurs bénéficiaires ;

- d'autre part, en application de l'article 38 de la loi, la présentation au Parlement, à compter de 2006 et tous les trois ans, d'un rapport précédant le dépôt du projet de loi de finances pour l'année à venir, destiné à **évaluer l'impact socio-économique des dispositifs de défiscalisation en faveur de l'outre-mer**, prévus au code général des impôts.²

Une première évaluation est intervenue après constitution, en juillet 2006, d'une commission nationale d'évaluation de la loi de programme –non prévue par la loi dans laquelle siégeaient des parlementaires ainsi que des représentants de l'administration.

Cette commission a pu procéder à l'examen d'audits réalisés par les services d'inspection de l'administration ainsi qu'à l'audition de différents acteurs socio-économiques. Elle a rendu un rapport d'étape en décembre 2006. Cependant, l'évaluation faite dans ce cadre s'est heurtée à un manque de recul sur l'application effective des dispositifs de la loi de programme ainsi qu'au caractère lacunaire des données statistiques disponibles.

¹ En vertu de cette disposition, les exploitants agricoles exerçant leur activité sur des exploitations de moins de quarante hectares pondérés dans les départements d'outre-mer sont exonérés des cotisations relatives aux prestations familiales, à l'assurance maladie, invalidité, maternité et à l'assurance vieillesse dans des conditions fixées par décret.

² Dispositions prévues aux articles 199 undecies A, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 undecies, 217 bis et 217 duodecies du code général des impôts.

2. Le dispositif proposé

Le présent article crée un **organe administratif pérenne** prenant la dénomination de « **Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer** ». Cette commission sera composée en majorité de membres des assemblées parlementaires, le nombre de députés étant égal à celui des sénateurs.

L'intitulé retenu fait apparaître que l'évaluation à laquelle procédera cette commission concernera **l'ensemble des mesures conduites par l'Etat en faveur de l'outre-mer**, et ne se limitera pas, comme c'est le cas aujourd'hui de la CNELPOM, à l'examen de la mise en œuvre des dispositifs prévus par le présent projet de loi.

De fait, selon la rédaction proposée, la commission aura pour mission de suivre la mise en oeuvre des mesures d'aide au développement économique et social des collectivités territoriales d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

Plus particulièrement, cet organe sera chargé d'**établir, tous les trois ans, un rapport public d'évaluation de l'impact socio-économique** de l'application des dispositions de la loi relatives :

- aux mesures de soutien à l'économie et aux entreprises (titre Ier) ;
- à la relance de la politique du logement (titre II) ;
- à la continuité territoriale (titre III).

En conséquence, désormais dépourvus d'objet, les articles 5 et 38 de la loi de programme pour l'outre-mer seront abrogés.

La rédaction initiale du présent article prévoyait qu'un décret devait fixer, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article. Cette précision a été supprimée par la commission des finances, au motif qu'il n'appartenait pas au décret de définir le fonctionnement d'une instance composée majoritairement de parlementaires. Votre commission relève néanmoins surtout que le renvoi à un décret apparaît juridiquement inutile, le Gouvernement bénéficiant en tout état de cause d'une habilitation générale à prendre les mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi.

La commission des finances a également complété le dispositif initial en prévoyant :

- d'une part, que la commission d'évaluation sera rendue destinataire, chaque année, d'un rapport établi par le Gouvernement sur l'utilisation des dépenses de formation professionnelle découlant de la mise en œuvre de l'article 44 *quaterdecies* du code général des impôts, dans sa rédaction issue de l'article 1^{er} du présent projet de loi ;

- d'autre part, que **la commission devra rendre compte, dans son rapport triennal, de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et des rémunérations des fonctionnaires de l'Etat en outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.**

Votre commission souscrit à ces deux compléments mais vous propose un **amendement** afin que le **rapport de la commission d'évaluation porte sur l'impact sur la formation des prix de l'ensemble des rémunérations des résidents d'outre-mer**, et non des seules rémunérations de la fonction publique d'Etat.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 33 **ainsi modifié**.

ANNEXE 1
-
AMENDEMENTS PRÉSENTÉS
PAR LA COMMISSION DES LOIS

ARTICLE 18

Rédiger ainsi cet article :

Après l'article 815-7 du code civil, il est inséré un article 815-7-1 ainsi rédigé :

« *Art. 815-7-1.-* En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, lorsqu'un immeuble indivis à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel est vacant ou n'a pas fait l'objet d'une occupation effective depuis plus de deux années civiles, un indivisaire peut être autorisé en justice, dans les conditions prévues aux articles 813-1 à 813-9, à exécuter les travaux d'amélioration, de réhabilitation et de restauration de l'immeuble ainsi qu'à accomplir les actes d'administration et formalités de publicité, ayant pour seul objet de le donner à bail à titre d'habitation. »

ARTICLE 22

Après les mots :

dès lors que les acquéreurs potentiels visés à l'article L. 5112-4

rédiger ainsi la fin de la première phrase du texte proposé par cet article pour l'article L. 5112-4-1 du code général de la propriété des personnes publiques :

n'en ont pas demandé la cession dans un délai de six mois à compter de la mise en demeure adressée par l'autorité administrative.

ARTICLE 26

Compléter le troisième alinéa du II de cet article par une phrase ainsi rédigée :

Un décret fixe, en fonction de la démographie ainsi que des conditions du transport aérien de voyageurs entre les collectivités mentionnées au premier alinéa du I et la métropole, les modalités de répartition de cette aide.

ARTICLE 29

Rédiger ainsi cet article :

I.- Le code minier est ainsi modifié:

1° Après l'article 141 du code minier, sont insérées les articles 141-1 à 141-4 ainsi rédigés :

« *Art. 141-1.* - L'infraction définie au 1° de l'article 141 est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende lorsqu'elle s'accompagne d'atteintes à l'environnement caractérisées :

« 1° Par le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles ou souterraines, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune ;

« 2° Par l'émission de substances polluantes constitutives d'une pollution atmosphérique, telle que définie à l'article L. 220-2 du code de l'environnement ;

« 3° Par la coupe de toute nature des bois et forêts ;

« 4° Par la production ou la détention de déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement.

« La peine mentionnée au premier alinéa est portée à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 € d'amende lorsque l'infraction est commise en bande organisée.

« Le tribunal peut également imposer au condamné de procéder à la restauration du milieu aquatique dans le délai qu'il fixe et assortir l'injonction d'une astreinte dont il fixe le taux et la durée maximum. Son montant est de 15 euros à 3 000 euros par jour de retard dans l'exécution des mesures imposées.

« Lorsque la prescription a été exécutée avec retard, le tribunal liquide, s'il y a lieu, l'astreinte. Lorsqu'il y a eu inexécution, le tribunal liquide, s'il y a lieu, l'astreinte et peut ordonner que l'exécution de ces prescriptions soit poursuivie d'office aux frais du condamné. Pour la liquidation de l'astreinte, la juridiction apprécie l'inexécution ou le retard dans l'exécution des prescriptions, en tenant compte, s'il y a lieu, de la survenance d'événements qui ne sont pas imputables à la personne condamnée.

« *Art. 141-2.* - Les personnes physiques coupables de l'infraction prévue à l'article 141-1 encourent également les peines complémentaires suivantes :

« 1° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer l'activité professionnelle ou sociale dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise ;

« 2° L'interdiction de détenir ou de porter, pour une durée de cinq ans au plus, une arme soumise à autorisation ;

« 3° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-26 du code pénal, des droits civiques, civils et de la famille ;

« 4° L'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer une fonction publique ;

« 5° L'interdiction de séjour, suivant les modalités prévues par l'article 131-31 du code pénal.

« *Art. 141-3.* - Dans les cas prévus à l'article 141-1, doit être prononcée la confiscation des installations, matériels et de tout bien ayant servi, directement ou indirectement, à la commission de l'infraction, ainsi que de tout produit provenant de celle-ci, à quelque personne qu'ils appartiennent et en quelque lieu qu'ils se trouvent, dès lors que leurs propriétaires ne pouvaient en ignorer l'origine ou l'utilisation frauduleuse.

« *Art. 141-4.* - Lorsque l'infraction mentionnée à l'article 141-1 est commise en Guyane et que le transfert des personnes interpellées dans le délai légal de la garde à vue soulève des difficultés matérielles insurmontables, le point de départ de la garde à vue peut exceptionnellement être retardé à l'arrivée dans les locaux du siège où cette mesure doit se dérouler et pour une durée ne pouvant excéder vingt heures.

« Ce report est autorisé par le procureur de la République ou la juridiction d'instruction.

« Mention des circonstances particulières justifiant la mesure est portée au procès-verbal. » ;

2° Les quatre premiers alinéas de l'article 143 du code minier sont remplacés par un alinéa ainsi rédigé :

« Les personnes morales déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2 du code pénal, des infractions définies

aux articles 141, 141-1 et 142 du présent code encourent, outre l'amende suivant les modalités prévues par l'article 131-38 du code pénal, les peines prévues par les 2° à 6°, 8° et 9° de l'article 131-39 du même code. » ;

3° À l'article 144-1, les mots : « des articles 141 et 142 » sont remplacés par les mots : « des articles 141, 141-1 et 142 ».

II. - Après l'article 414 du code des douanes, il est inséré un article 414-1 ainsi rédigé :

« *Art. 414-1.* - Est passible des peines prévues au premier alinéa de l'article 414 :

« 1° Le fait d'exporter de Guyane de l'or natif, soit sans déclaration en détail ou sous couvert d'une déclaration en détail non applicable aux marchandises présentées, soit en soustrayant la marchandise à la visite du service des douanes par dissimulation ;

« 2° La détention ou le transport d'or natif dans le rayon des douanes de Guyane sans présentation d'un des justificatifs prévus à l'article 198. »

ARTICLE 31

Supprimer les deuxième et troisième alinéas (1°) du II de cet article.

ARTICLE 31

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

IV.- A la fin de l'article 17 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte, les mots : « au plus tard le 31 décembre 2008 », sont remplacées par les mots : « au plus tard le 31 décembre 2010 ».

ARTICLE 32

I. Supprimer les 1° et 3° du I de cet article.

II. Rédiger comme suit le sixième alinéa du I de cet article :

a) Actualiser et adapter l'organisation juridictionnelle et modifier le statut civil personnel de droit local, afin d'assurer le respect des principes constitutionnels et des droits fondamentaux ;

III. Rédiger comme suite le 7° du I de cet article :

7° Pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, prendre des dispositions relatives aux modalités d'expulsion, sous le contrôle du juge administratif, des personnes occupant irrégulièrement des terrains relevant du domaine public ou privé de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, et de destruction des constructions illégales réalisées à l'occasion de cette occupation ;

ARTICLE 33

Dans la dernière phrase du troisième alinéa de cet article, supprimer les mots :

des fonctionnaires de l'Etat en

ANNEXE 2

-

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Délégué interministériel à l'égalité des chances de Français d'outre-mer

M. Patrick Karam, délégué interministériel

Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

Mme Isabelle Richard, conseiller technique

M. Xavier Brunetière, conseiller technique

Ministère de la justice

Mme Pascale Fombeur, directeur des affaires civiles et du sceau

Mme Pascale Pérard, magistrat au bureau du droit des personnes et de la famille

Chambre de commerce et d'industrie de La Réunion

M. Eric Magamootoo, président

Agence de développement de La Réunion

M. Jean-François Moser, président, directeur général des sucreries de Bourbon

Fédération des entreprises d'outre mer

M. Guy Dupont, président

M. Alain Vienney, délégué général

M. Jean-Pierre Helbert, conseiller du président

Groupe outre-mer télécom

M. Pierre Roy-Contancin, directeur juridique et réglementaire

M. Mignot, directeur général délégué

ARTIC

M. Yann de Prince, président

Fédération réunionnaise du bâtiment et des travaux publics

M. Jean-Marie Le Bourvellec, président

M. Bernard Tillon, secrétaire général

M. Benoît Vanstavel, chargé des relations parlementaires à la Fédération française du bâtiment

Personnalités qualifiées

M. Philippe Leyssène, ambassadeur délégué à la coopération régionale pour l'océan indien

M. Bernard Castagnède, professeur de droit à l'université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne).