

FOCUS SUR LE TITRE VIII DU PJJ 4D : « DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE MER »

Article 75

Création à titre expérimental d'un état de calamité naturelle exceptionnelle en Outre-mer : l'article créé une expérimentation pour cinq ans, limitée aux territoires ultra-marins, d'un état de calamité naturelle exceptionnelle. Il définit les conditions de déclaration de cet état de calamité naturelle exceptionnelle, avec trois conditions cumulatives : un aléa naturel majeur, une atteinte au fonctionnement normal des institutions et un danger grave et imminent. Il indique les conséquences de cette déclaration, la présomption d'urgence ou de force majeure qui s'y attache et les conditions de renouvellement de l'état de calamité naturelle exceptionnelle. Il suspend les délais administratifs pendant l'état de calamité naturelle exceptionnelle.

Commentaire :

Alors que le réchauffement climatique engendre une intensification des phénomènes de catastrophes naturelles, les autorités publiques se doivent d'apporter une réponse rapide et adaptée qui s'accommode souvent mal des contraintes et délais procéduraux fixés par les différentes législations, lorsqu'elles ne sont pas même dans l'impossibilité pratique de faire fonctionner les institutions.

C'est la raison pour laquelle il existe depuis déjà longtemps des législations dérogatoires qui offrent, face à des situations d'urgence impérieuse ou en cas de force majeure, des outils permettant d'apporter une réponse plus rapide aux difficultés majeures rencontrées par les populations et aux troubles à l'ordre publics qui sont susceptibles de naître dans les jours suivant une catastrophe naturelle de grande ampleur. Ces procédures dérogatoires peuvent notamment s'appliquer dans les domaines suivants (liste non exhaustive) :

- *Police administrative (Art. 2215-1, 4° du CGCT) ;*
- *Commande publique (Art. R. 2122-1 du code de la commande publique) ;*
- *Environnement (Art. L. 541-3, III du code de l'environnement ; Art. 554-32 du même code) ;*
- *Sécurité sanitaire (Art. L. 3131-1 du CSP ; Art. R. 6152-33 et 6152-225 du CSP) ;*
- *Transports et secours aux populations (Art. R 132-1 du code de l'aviation civile).*

Toutefois, les diverses hypothèses de mise en œuvre de procédures dérogatoires ou d'urgence font peser sur les différentes autorités publiques en charge de leur mise en œuvre la charge de la preuve de la situation justifiant légalement cette dérogation. Or, lors de la survenue d'un aléa naturel majeur, les autorités publiques sont confrontées dans un premier temps à la nécessité impérieuse de protéger les populations, de rétablir le fonctionnement des institutions et de préserver l'ordre public. Les autorités publiques peuvent alors, par la suite, être soumises à un important risque contentieux, notamment indemnitaire, leur imposant de justifier, au cas par cas, que la condition légale posée à la mise en œuvre des procédures dérogatoires était bien remplie. Selon le gouvernement, cette situation d'insécurité juridique est de nature à entraver l'actions des personnes publiques dans ces situations de crise qui nécessite pourtant « une rapidité dans la prise de décision et une sérénité de l'action publique ».

C'est pourquoi la mesure envisagée d'état de calamité naturelle exceptionnelle (ECNE) permet de présumer l'existence d'une situation d'urgence permettant de recourir aux procédures dérogatoires figurant dans les diverses réglementations devant être mises en œuvre aux fins de protéger les

populations, de rétablir le fonctionnement normal des institutions et de préserver l'ordre public. Les modalités de mises en œuvre de ces ECNE sont les suivantes :

- La déclaration est limitée aux situations dans lesquelles les territoires ont été confrontés à un phénomène naturel d'une exceptionnelle intensité de nature à compromettre la sécurité des populations, l'ordre public et la permanence des institutions ;
- La déclaration se fait par décret qui détermine la ou les parties de territoires à l'intérieur desquelles il s'applique ;
- L'ECNE permet de présumer que la condition d'urgence prévue à l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du code civil permettant l'entrée en vigueur du décret déclarant l'ECNE dès la date qu'il fixera ;
- La durée de l'ECNE est encadrée à un mois renouvelable dans les mêmes formes tant que les conditions ayant justifié son instauration continuent d'être remplies. Il n'est pas nécessaire que cette prolongation soit décidée au niveau législatif dès lors que la déclaration d'ECNE n'a pas pour effet de restreindre l'exercice des libertés fondamentales.

Article 76

Report de la date de transfert au bloc local de la zone des cinquante pas géométriques et de la fin de vie des agences des cinquante pas géométriques : l'article permet de prolonger jusqu'en 2031 l'existence de l'agence des cinquante pas géométriques. Il prolonge également jusqu'en 2024 les délais pour délimiter les zones urbaines dans ces espaces.

Commentaire :

La zone dite des « cinquante pas géométriques » (ZPG) est une bande de terre de 81,20 mètres de profondeur, bordant le littoral au-delà de la limite du rivage, dans les territoires d'Outre-mer. Sa superficie se répartit aujourd'hui entre zones urbanisées et secteurs d'urbanisation diffuse, d'une part, et zones naturelles, d'autre part.

Territoire à enjeux, cette réserve foncière a fait l'objet de longue date d'une occupation massive et inorganisée, sans droit ni titre, en contradiction depuis des décennies avec les objectifs de protection du littoral, de maintien de la biodiversité, ainsi que l'affectation aux activités balnéaires. Pour mettre un terme aux problèmes liés à ces occupations sans titre, la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 a mis en place des mécanismes de régularisation au profit des occupants, par cession des terrains du Domaine Public Maritime naturel (DPMn) sur les seuls secteurs déjà urbanisés. La même loi a créé les agences des cinquante pas géométriques, pour une durée qui ne pouvait excéder initialement dix ans, qui ont pour mission d'aménager cette zone littorale et de régulariser les occupations sans titre (construites avant 1995) notamment en Guadeloupe et Martinique.

Toutefois, l'échéance à 10 ans a été régulièrement repoussée du fait de la difficulté à réaliser la régularisation. Partant du constat que la procédure permettant les régularisations des 8 000 occupants sans titre en Guadeloupe et des 15 000 occupants sans titre en Martinique n'a pu être menées dans les délais prévus, la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015, modifiée par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020, a prévu le transfert de domanialité des espaces urbains et secteurs d'urbanisation diffuse de la ZPG dans le domaine public de la région Guadeloupe et de la collectivité territoriale de Martinique au plus tard le 1er janvier 2022 et, par voie de conséquence, la disparition des agences des 50 pas géométriques.

Or, pour des raisons de contexte historique, géographique, juridique, technique et sanitaire, ce calendrier ne peut être respecté.

Dès lors, le présent article a pour objectif de redéfinir un nouveau processus pour le transfert de la ZPG, sur la base d'une partie des recommandations du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Parmi ces recommandations en vue d'une solution globale, le cadre législatif doit faire l'objet d'une modification en deux temps :

- *Dans un premier temps, mettre en place un processus transitoire préparatoire au transfert de la ZPG en vue de délimiter les espaces concernés à terme. Il s'agit des modifications prévues dans le cadre de la présente loi qui constituent un dispositif de transition. Ce premier temps est nécessaire pour définir les secteurs de la ZPG sur lesquels les occupations pourront être régularisées et les secteurs exposés à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines, ainsi que les modalités de relogements des occupants qui ne peuvent être régularisés. Les différentes étapes devraient se réaliser de la manière suivante :*
 - *01/01/2024 : date limite de dépôt des demandes de régularisation/cession*
 - *01/01/2024 : délimitation par décret en Conseil d'État des parties urbaines et secteurs d'urbanisation diffuses qui feront l'objet d'un transfert*
 - *01/06/2024 : rapport sur l'état des cessions, un bilan de l'activité et évaluation des charges*
 - *01/01/2025 : transfert de domanialité*
- *Dans un second temps, en 2023 au travers d'un second vecteur législatif (loi d'abolition de la ZPG), il s'agira :*
 - *D'identifier le bénéficiaire du transfert en pleine propriété en cohérence avec les compétences d'urbanisme et d'aménagement du bloc communal ;*
 - *De prévoir l'abolition de la réserve domaniale des cinquante pas aux Antilles pour rapprocher la légalité et les valeurs et normes sociales dans ces territoires ;*
 - *De fixer le devenir des agences au-delà du 1er janvier 2031.*

Les mesures permettront à terme de mettre fin à un dispositif d'exception et d'instaurer en Martinique et Guadeloupe le droit commun sur le littoral (instauration de la bande des 100 mètres des communes littorales notamment).

A noter que la présente loi ouvre la possibilité de régularisation d'occupation foncière pour les entreprises (restaurants, activités en lien avec la mer, le tourisme, autres activités) éligibles à la régularisation au sens de l'article L. 5112-6 du CG3P.

Article 77

Adaptation de la prescription acquisitive immobilière à Mayotte : l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions en matière de propriété immobilière à Mayotte, entrée en vigueur le 1er janvier 2008, a profondément révisé le régime foncier mahorais pour le rapprocher de celui de droit commun relatif aux modes d'acquisition de la propriété. Ce texte abroge notamment le décret du 4 février 1911 portant réorganisation du régime de la propriété foncière à Madagascar, modifié par le décret du 9 juin 1931, portant réorganisation du régime de la propriété foncière dans l'archipel des Comores, lequel excluait les habitants de Mayotte du bénéfice de la prescription acquisitive au terme d'un délai de trente ans. Si l'acquisition de la propriété des biens immobiliers par prescription acquisitive est désormais possible à Mayotte depuis le 1er janvier 2008, l'ordonnance de 2005 précise, à son article 13, que les immeubles en cours d'immatriculation et les

droits en cours d'inscription à cette date continueront de relever jusqu'au terme des procédures des dispositions du décret de 1911. Il résulte de ces dispositions que les Mahorais devront encore attendre dix-huit années pour se prévaloir de la prescription trentenaire et la commission d'urgence foncière, installée de manière effective à l'automne 2019, pour la constater. Cette situation est d'autant plus paradoxale que l'article 35-2 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, dite « LODEOM », fixe au 31 décembre 2027 le terme des dispositions permettant d'établir les actes de notoriété acquisitive. Aujourd'hui, la commission d'urgence foncière estime en l'état de ses investigations à 80 000 le nombre des régularisations de titres à effectuer soit par prescription soit en publiant des actes sous-seing privés antérieurs à 2008. Pour régler le sort des possesseurs sans titre, ou dotés d'actes qui n'ont pas les caractères du juste titre, cet article tend à prendre en compte, jusqu'au 31 décembre 2037, la période antérieure au 1er janvier 2008 pour établir le délai de prescription acquisitive de 30 ans.

Commentaire :

La mesure proposée a pour objet de prendre en compte la période antérieure au 1er janvier 2008 pour le décompte du délai de la possession de fait qui motive la prescription acquisitive. Les possesseurs pourront donc prescrire un bien dès lors qu'ils justifient d'une possession, dans les conditions définies par le code civil, depuis 1991, si la loi entre en vigueur en 2021.

Elle vient préciser les modalités d'application de l'ordonnance du 28 juillet 2005 et permettre aux Mahorais de bénéficier pleinement des conséquences du passage de Mayotte au régime foncier de droit commun en 2008. Cela viendra conforter la sécurité de la situation de nombreuses familles qui vivent sur un terrain immatriculé au registre foncier de 1911, sans en être propriétaires, depuis plusieurs générations. Cela permettra aussi à la CUF de commencer véritablement son travail de titrement, comme souhaité par le législateur de 2017. Cette mesure s'inscrit ainsi dans le prolongement des réformes déjà mises en œuvre sur le territoire par le Gouvernement pour remédier à ses grandes difficultés sociales et économiques.

Enfin, les entreprises présentes à Mayotte peinent à se développer en l'absence de terrains susceptibles d'accueillir l'ensemble de leurs activités. La mesure proposée permettrait la vente de terrains, favorisant ainsi l'aménagement rationnel du territoire, l'accroissement des entreprises et la création d'emplois.

Article 82

Adaptation et extension en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française : cet article habilite le Gouvernement à adapter et étendre la présente loi en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie par ordonnance.

Commentaire :

Le projet de loi est applicable de plein droit à l'ensemble des collectivités de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte) ainsi qu'aux communes de Saint-Pierre et Miquelon. Il n'est en revanche pas applicable aux collectivités de Saint-Pierre et Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, de Wallis et Futuna, de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, dont les compétences et les relations avec l'État relèvent de la loi organique.

Les dispositions présentées ne peuvent être applicables aux communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie que sur mention expresse d'application. Compte-tenu de l'organisation très spécifique du bloc communal dans ces collectivités, l'objet de ce projet de loi n'est pas totalement adapté à la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie, notamment dans la mesure où son extension impacterait des compétences locales (en matière sociale, sanitaire ou de circulation routière par exemple). Aussi le Gouvernement a souhaité renvoyer à une ordonnance le soin de fixer les modalités d'application en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

L'habilitation de dix mois pour prendre l'ordonnance commencera à courir à compter de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

Article 83

Modalités de cession du foncier de l'État en Guyane : l'État s'est engagé, dans l'Accord de Guyane du 21 avril 2017, à céder à titre gratuit 250 000 hectares de fonciers lui appartenant à la collectivité territoriale de Guyane et aux communes. Or, le 3° de l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dans sa version actuelle, fixe une limite spatiale aux cessions à titre gratuit que l'État peut faire aux collectivités territoriales ou à leurs groupements en vue de constituer sur le territoire d'une commune des réserves foncières. La superficie globale cédée en une ou plusieurs fois ne peut, en effet, 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 pour chaque période de dix années à compter de la date de la première cession gratuite. Le présent article vise en premier lieu à lever cette limite qui pourrait constituer un obstacle aux transferts projetés. Par ailleurs, le 3° bis du même article permet de doter de terrains appartenant à l'État l'établissement public foncier et d'aménagement de Guyane. Cet établissement public est chargé d'y mettre en œuvre une opération d'aménagement multi-sites, qualifiée d'opération d'intérêt national (OIN) par le décret n° 2016-1736 du 14 décembre 2016, en dotant gratuitement l'établissement public de 1 596 hectares, représentant 27,5 % de la totalité de la superficie des périmètres de l'OIN. Or, compte tenu de la nécessité de recueillir préalablement l'accord de la commune sur le territoire de laquelle sont situés les terrains, le silence gardé par les communes concernées a pour effet d'empêcher les transferts de terrains de l'État à l'établissement public, compromettant ainsi l'exécution de son engagement par l'État, comme la mise en œuvre des opérations que l'OIN a pour objet de permettre. Le présent article vise donc en second lieu à instaurer une procédure de « silence vaut accord » pour débloquer cette situation préjudiciable à l'atteinte des objectifs de production de logements en Guyane (22 000 logements en quinze ans dans le périmètre de l'OIN).

Commentaire :

Malgré sa superficie de 83 000 km² et son faible peuplement, le territoire guyanais manque de foncier aménagé. Le SAR approuvé en 2016 ne comprend que 1% de zones à vocation urbaine et 2% à vocation agricole ramenant une densité apparente de 3 habitants au km² à une densité réelle de 316 habitants au km².

Actuellement parmi les 7,9 millions d'hectares du domaine privé de l'Etat représentant 96% du territoire guyanais, seuls 100 000 hectares sont disponibles et valorisables dont 6 226 hectares en zone urbaine et 87 372 en zone agricole. La plupart de ces surfaces ne sont pas aménagées, ce qui freine les politiques

publiques en faveur du logement. Partout sur le territoire le logement informel progresse, l'offre de logements, notamment sociaux, ne se développe pas assez rapidement et durablement.

Concrètement, le présent article vise :

- *Sur l'accord tacite des communes pour les cessions à l'EPFAG : à modifier l'article L. 5142-1 du CG3P en indiquant qu'au terme d'un délai de deux mois à compter de la réception par le maire du projet d'acte de cession adressé par le préfet, l'accord de la commune est réputé acquis. L'État devra ainsi saisir les collectivités des demandes de transfert d'immeubles domaniaux vers son opérateur. Si au terme du délai, les collectivités n'ont pas formellement répondu, leur avis favorable sera réputé acquis. Les transferts seront réalisés et sécurisés juridiquement. Par ailleurs, il est aussi précisé que les communes concernées peuvent s'opposer à ce transfert si ce foncier leur est nécessaire à la réalisation d'équipements collectifs, à la construction de logements sociaux ou de services publics. Enfin, pour les cessions en cours à la date de publication de loi, à l'échéance du délai de deux mois et dans le silence tenu par les collectivités, il sera réputé réalisé.*
- *Sur la suppression de la limite spatiale pour les cessions aux collectivités à modifier l'article L. 5142-1 du CG3P pour supprimer la seconde phrase du 3° de l'article fixant une limite spatiale sur chaque commune égale à dix fois la superficie des parties agglomérées de la commune de situation des biens cédés pour chaque période de dix années à compter de la date de la première cession gratuite.*

Les projets d'aménagement prévus sur ces fonciers permettront de mobiliser des entreprises, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics. Ils auront un impact positif sur ce secteur économique et participeront à la structuration des filières sur le territoire guyanais.

Selon l'étude d'impact du gouvernement jointe à la présente loi, à terme, et selon les orientations des projets d'aménagement, des entreprises pourront s'installer sur le foncier aménagé dédié aux activités économiques et commerciales.