



Cayenne, jeudi 3 décembre 2020

*Le Président de la
Collectivité territoriale de Guyane*

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Objet : Contribution à la préparation du Projet de loi « 4 D »

Monsieur le Sénateur,

Vous souhaitez recueillir la contribution de la Collectivité territoriale de Guyane à la préparation du projet de loi « 4D » qui, comme l'a indiqué devant la commission des lois de l'Assemblée nationale Madame Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, « *viendra consacrer les principes de décentralisation, différenciation, déconcentration* » ; le Premier ministre ayant récemment ajouté un « 4^{ème} D » celui de la « décomplexification ».

A titre liminaire, je ne peux que partager les ambitions que portent la démarche « 4D » de répondre au besoin de proximité exprimé par les élus et les citoyens et au besoin d'efficacité des politiques publiques pour accélérer les grandes transitions contemporaines.

Je comprends que ce texte pourrait comporter un « volet outre-mer », ce qui semble effectivement indispensable.

Il est vrai que la Constitution offre déjà aux collectivités ultramarines, davantage qu'aux collectivités territoriales métropolitaines, des possibilités de différenciation en matière institutionnelle ainsi que pour l'adaptation des normes législatives ou réglementaires qui s'y appliquent.

Mais, face au constat des difficultés à mobiliser les outils qu'offre l'article 73 de la Constitution, il faut à mon sens aujourd'hui aller beaucoup plus loin dans la différenciation pour relever les défis liés aux retards de développement des Outre-mer et aux aspirations de leur population.

C'est tout le sens de la démarche adoptée par la Guyane qui guide les propositions qui suivent.

*

* *

1. La Guyane souhaite aujourd'hui adopter un statut *sui generis*

Des possibilités de différenciation ont été ouvertes aux collectivités de l'article 73 par la Constitution de 1958, que les révisions de 2003 et 2008 ont renforcées à travers la possibilité d'une part d'adaptations institutionnelles (notamment la création d'une collectivité se substituant à un Département et à une Région d'Outre-mer), d'autre part d'adaptations normatives décidées par l'Etat ou par les collectivités territoriales habilitées à cet effet.

La Guyane s'est ainsi saisie de la possibilité de faire évoluer son organisation institutionnelle.

Mais si la Collectivité territoriale de Guyane, régie par l'article 73 de la Constitution, a pu faire la preuve de son efficacité en matière institutionnelle depuis sa mise en place au 1er janvier 2016 dans un contexte budgétaire pourtant particulièrement contraint, elle est désormais prête à aller au-delà de son périmètre de compétences actuel, et à être le fer de lance d'une nouvelle phase en matière d'évolution institutionnelle ou statutaire susceptible de permettre la mise en place de politiques publiques mieux adaptées aux réalités amazoniennes de ce territoire, ainsi qu'à ses réalités démographiques, économiques, sociologiques, culturelles et patrimoniales.

Plusieurs rapports ou missions administratives ou parlementaires pointent en effet l'inadaptation de nombreuses normes législatives et réglementaires au contexte guyanais, dans les domaines notamment de l'urbanisme, de l'environnement, de la construction et de l'habitation, de l'agriculture ou du BTP.

Comme le souligne le rapport d'information de la commission des lois du Sénat pour une grande loi Guyane¹ « *l'application des règles nationales peut en effet aboutir à des réalités absurdes. C'est notamment le cas de :*

- *l'impossibilité de saisir les bijoux des orpailleurs réalisés à partir d'or natif extrait illégalement ;*
- *la difficulté de procéder à la fouille des pirogues soupçonnées de transporter du matériel d'orpaillage à destination d'exploitations illégales ;*
- *le délai de rétention administrative parfois trop court au vu de l'immensité du territoire et de la localisation des locaux de rétention administrative ;*
- *l'impossibilité de rembourser les frais de déplacements des élus locaux et des agents publics au sein d'une même commune, alors que les communes guyanaises peuvent couvrir un territoire équivalent à celui de plusieurs départements métropolitains ;*
- *l'absence de souplesse dans le recrutement des agents publics, notamment dans l'éducation nationale, qui doit s'inscrire dans des cadres d'emplois généralement définis pour l'Hexagone ;*
- *l'impossibilité d'accorder de nouveaux permis de recherche de mines hydrocarbures au large de la Guyane, alors que des gisements d'hydrocarbures sont exploités par certaines entreprises françaises au large du Suriname ».*

La notion d'adaptation présente en elle-même des limites : elle ne saurait conduire à l'adoption de dispositions qui, par leur nature ou leur ampleur, seraient par trop différentes des dispositions

¹ Sénat : Rapport d'information n°337 (2019-2020) du 19 février 2020 pour une grande loi Guyane : 52 propositions fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par MM. Philippe Bas, Mathieu Darnaud, Jean-Luc Fischer, Mem Sophie Joissains et M. Thani Mohamed Soilihi

de droit commun applicables sur le reste du territoire de la République. Même si la jurisprudence du Conseil Constitutionnel s'est assouplie, celui-ci contrôle l'existence de « *caractéristiques et contraintes particulières* » qui justifient les mesures d'adaptations, vérifie que ces dernières sont en rapport direct avec l'objet de la loi et que leur ampleur n'exécède pas ce qu'autorise l'article 73 de la Constitution.

Il faut ensuite noter une certaine réticence de l'Etat à porter, dans son champ de compétences, les adaptations nécessaires, pour des questions de principe (souvent la crainte de demandes reconventionnelles d'autres parties du territoire national) ou parce que les administrations centrales n'ont plus forcément la capacité, dans le contexte normatif foisonnant que nous connaissons, de proposer ces adaptations ou même d'en identifier le besoin. Comme le mentionne un des participants à la table ronde organisée par la délégation sénatoriale aux Outre-mer le 23 juillet 2020 sur la différenciation territoriale Outre-mer, « *il est nécessaire de contourner l'inertie de l'administration centrale* »².

Il est vrai que les collectivités de l'article 73 peuvent, depuis la révision de 2003, être habilitées à décider elles-mêmes les adaptations des lois et règlements dans les matières où elles exercent leurs compétences ou à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Cette procédure d'habilitation est au fond assez paradoxale : elle autorise les collectivités de l'article 73, lorsqu'elles y sont habilitées selon les cas par le législateur ou le pouvoir réglementaire, à déroger plus largement au droit commun dans des matières qui sont du domaine de compétence de l'Etat que dans leurs propres domaines de compétence ou les adaptations doivent être limitées et justifiées par les contraintes et caractéristiques de la collectivité.

Chacun s'accorde en outre à reconnaître la lourdeur de la procédure d'habilitation et la réticence de l'Etat à accepter qu'elle soit utilisée. De fait, la procédure d'habilitation n'a jamais pu déboucher en Guyane (4 demandes ont été présentées sans succès par le Conseil régional de la Guyane en 2011 et 2012).

Face à ce constat, un éventuel passage au statut de collectivité régie par l'article 74, déjà repoussé par les électeurs guyanais en 2010, ne saurait être considéré comme une solution car il pourrait mettre en péril les acquis, notamment sociaux, de la départementalisation, ainsi que la solidarité nationale et le statut européen sans lesquels la Guyane ne pourrait pas faire face aux défis hors normes qui sont les siens.

Le statut *sui generis* proposé par le Congrès des élus de la Guyane part ainsi du constat que le choix binaire imposé par la Constitution entre le statut de l'article 73 et celui de l'article 74 n'est pas satisfaisant.

Le statut *sui generis* pourrait ainsi emprunter à la fois au statut de l'article 73, pour maintenir la Guyane dans la solidarité nationale et européenne, et au statut de l'article 74, pour donner au législateur ou à la Collectivité territoriale de Guyane plus de marges de manœuvre pour adapter le droit commun.

² Sénat : Rapport d'information n°713 (2019-2020) du 21 septembre 2020 sur la différenciation territoriale outre-mer fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer par M. M. Magras, page 253

Le statut *sui generis*, qui n'a pas vocation à bouleverser l'équilibre institutionnel satisfaisant de la Guyane, pourrait comporter une obligation pour l'État d'adapter, dans ses domaines de compétence, les normes aux réalités locales.

Surtout, il pourrait être le support à un transfert plus ambitieux de compétences, associé, dans les domaines de compétence de la collectivité, à un pouvoir général d'adaptation des normes.

Les transferts de compétence, qui pourraient être mis en œuvre progressivement, pourraient porter sur les domaines de :

- l'urbanisme,
- la construction et l'habitation ;
- l'aménagement du territoire ;
- la circulation routière,
- les transports routiers,
- la desserte maritime d'intérêt territorial,
- les ports maritimes ;
- l'environnement et la transition énergétique ;
- l'agriculture, la pêche et la forêt ;
- l'exploration, l'exploitation,
- la gestion et la conservation des ressources naturelles biologiques et minérales ;
- l'enseignement primaire ;
- l'action et le développement culturels ;
- les activités physiques et sportives et la jeunesse ;
- l'action sanitaire, sociale et médico-sociale.

*

* *

2. Le projet de loi « 4D » pourrait permettre de préparer le passage au statut *sui generis*

La Guyane ne pourra pas basculer dans un statut *sui generis* sans révision de la Constitution et, plus particulièrement, du statut constitutionnel des collectivités ultramarines.

Le projet de loi « 4D » pourrait néanmoins, dans le cadre constitutionnel actuel, ouvrir la voie au statut *sui generis* en étant le support d'adaptations au droit commun dans les domaines de compétence de l'Etat et de transferts spécifiques de nouvelles compétences à la Collectivité territoriale de Guyane.

Le projet de loi « 4D » pourrait ainsi, pour adapter l'action publique aux réalités guyanaises, comporter certains des volets de la « grande loi Guyane » attendue par le territoire et dont le principe a été soutenu par le Sénat dans son rapport d'information du 19 février 2020.

* En ce qui concerne les adaptations au droit commun dans les domaines de compétence de l'Etat

➤ **Initier une démarche d'adaptation systématique**

Conformément à la proposition sénatoriale, il me semble indispensable de réaliser un recensement de tous les blocages normatifs que connaît la Guyane afin, dans un deuxième temps, de prendre les dispositions d'adaptation législatives et réglementaires imposées par les spécificités du territoire.

➤ **Inscrire dans la loi des adaptations expérimentales ou pérennes**

Des adaptations au droit commun pourraient être portées directement dans le projet de loi « 4D », qu'il s'agisse de dispositions expérimentales (sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution) ou de dispositions pérennes. Le foncier et l'aménagement pour produire les logements dont la Guyane a impérativement besoin pourraient être un champ d'intervention stratégique du législateur.

La Guyane est en effet confrontée, depuis de nombreuses années, à des difficultés spécifiques en matière d'offre de logements, largement insuffisante pour répondre à la croissance démographique que nous connaissons et prévenir notamment le développement de l'habitat informel.

Cette situation rend indispensable la mise en place d'une action publique d'aménagement cohérente permettant l'acquisition du foncier et la mise en place d'opérations d'ensemble ; la mise en œuvre d'une opération d'intérêt national (OIN), pilotée par l'Etablissement public foncier d'aménagement de la Guyane (EPFAG), étant une réponse manifestement insuffisante pour satisfaire aux besoins en logements au regard du foisonnement des dispositions et normes recouvrant des secteurs multiples.

Face à cette urgence, il apparaît nécessaire, à titre expérimental ou pérenne, d'adapter la législation aux contraintes et caractéristiques particulières que connaît la Guyane, conformément à l'article 73 de la Constitution, afin d'accélérer le rythme de construction de nouveaux logements en prévoyant des procédures adaptées aux spécificités du territoire.

Je propose donc que le projet de loi « 4D » s'appuie sur le rapport remis en décembre 2018 par le CGEDD sur « *l'adaptation et la simplification des normes en matière d'aménagement dans les départements de la Guyane et de Mayotte et conséquence de la création d'une opération d'intérêt national* ».

Conformément aux propositions de ce rapport, il s'agirait de prendre des dispositions de simplification des procédures administratives pour accélérer la réalisation des programmes.

Le législateur pourrait ainsi, à travers un dispositif expérimental, reconnaître la situation d'urgence à caractère civil que constitue la problématique de l'habitat en Guyane, pour permettre de

déroger à la directive 2001/42 CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

* Initier de nouveaux transferts de compétences pour la Guyane

Les exemples de la Corse ou de l'Alsace attestent de la possibilité de confier à certaines collectivités des compétences que n'ont pas les autres collectivités, ce qui est, en tout état de cause, également admis pour les collectivités territoriales de l'article 73 lorsque les caractéristiques et contraintes particulières le justifient³.

Le projet de loi « 4D » pourrait ainsi être le support de transferts de compétences dans les domaines suivants :

➤ **Education et Enseignement supérieur**

Sur le modèle de la collectivité de Corse (articles L. 4424-3, L. 4424-4 et L. 4424-5 du CGCT), l'Assemblée de Guyane pourrait être compétente pour adopter, après avis du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane :

- la carte de l'enseignement supérieur et de la recherche; cette carte deviendrait définitive après avoir fait l'objet d'une convention entre la Collectivité territoriale de Guyane, l'Etat et l'Université de Guyane ;
- les activités éducatives complémentaires que la Collectivité territoriale de Guyane organise ;
- un plan de développement de l'enseignement des langues et cultures guyanaises, dont les modalités d'application feraient l'objet d'une convention conclue entre la Collectivité territoriale de Guyane et l'Etat ; cette convention prévoirait les mesures d'accompagnement nécessaires, notamment celles relatives à la formation initiale et à la formation continue des enseignants.

➤ **Culture et communication**

Sur le modèle de la Collectivité de Corse (articles L. 4424-6 du CGCT), la Collectivité territoriale de Guyane pourrait, après avis du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane et du Grand Conseil coutumier, conclure, avec les sociétés publiques du secteur audiovisuel qui ont des établissements en Guyane, des conventions particulières en vue de promouvoir la réalisation de programmes de télévision et de radiodiffusion ayant pour objet le développement des langues et des cultures guyanaises.

Elle pourra également, avec l'aide de l'Etat, favoriser des initiatives et promouvoir des actions dans les domaines de la culture et de la communication avec toutes personnes publiques ou privées ressortissantes dans le cadre de la coopération décentralisée.

³ Voir Avis du Conseil d'Etat, 7 décembre 2017, N°393651 sur la différenciation des compétences des collectivités territoriales relevant d'une même catégorie et des règles relatives à l'exercice de ces compétences.

➤ Sport et éducation populaire

Sur le modèle de la Collectivité de Corse (articles L. 4424-8 du CGCT), la Collectivité territoriale de Guyane pourrait être compétente pour conduire les actions en matière de promotion des activités physiques et sportives, d'éducation populaire et d'information de la jeunesse.

La collectivité territoriale de Guyane serait attributaire des subventions de fonctionnement de l'Agence nationale du sport destinées aux groupements sportifs locaux et réparties régionalement dans le cadre des orientations définies par les instances de l'Agence.

Ces subventions seraient affectées par délibération de l'Assemblée de Guyane sur proposition de son président et après consultation du représentant de l'Etat et d'une commission territoriale pour le développement du sport en Guyane dont la composition serait fixée par délibération de l'Assemblée de Guyane.

➤ Le foncier appartenant au domaine privé de l'Etat

Le Sénat a régulièrement fustigé la gestion domaniale « jalouse et stérile » de l'Etat en Guyane⁴.

L'Etat, qui dispose d'environ 20 000 km² de terrains potentiellement aménageables sur son domaine privé, « *nourrit une méfiance paternaliste à l'égard des collectivités territoriales guyanaises qu'il maintient dans un état de minorité, en leur refusant la mise à disposition des réserves foncières nécessaires et en les obligeant à solliciter des attributions au fil de l'eau projet par projet*⁵ ».

L'Etat s'est engagé, dans l'Accord de Guyane « *Pour Lagwiyann dékolé* » du 21 avril 2017, à céder à titre gratuit 250 000 hectares de foncier lui appartenant à la Collectivité territoriale de Guyane et aux communes.

A l'initiative des députés de la Guyane, l'article 33 sexies du projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique vient, en modifiant l'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques⁶, de lever la limite spatiale aux cessions à titre gratuit que l'Etat peut faire aux collectivités territoriales en vue de constituer sur le territoire d'une commune des réserves foncières.

Comme l'a proposé la délégation sénatoriale aux Outre-mer, il convient d'aller plus loin : le législateur pourrait ainsi transférer ce foncier à la Collectivité territoriale de Guyane afin qu'elle

⁴ Rapport d'information n° 538 (2014-2015) du 18 juin 2015 sur « Domaines public et privé de l'Etat outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile », fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer par MM. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur, et Joël Guerriau, Serge Larcher et Georges Patient, rapporteurs.

⁵ Rapport d'information n°616 (2016-2017) du 6 juillet 2017 sur « les conflits d'usage et la planification foncière dans les outre-mer » fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer par MM. Dabiel Gremillet et Antoine Karam, rapporteurs

⁶ L'article L. 5142-1 du code général de la propriété des personnes publiques, dans sa version actuelle, dispose que 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 pour chaque période de dix années, à compter de la date de la première cession gratuite

puisse réaliser ses orientations stratégiques tout en procédant à des rétrocessions aux communes et à des attributions foncières aux personnes privées.

➤ **Compétence minière**

Conformément à l'article L. 611-31 du code minier, la délivrance des titres miniers en mer relève des régions d'outremer. Ce n'est qu'après une bataille juridique engagée en 2012 que ce transfert de compétence, inscrit dans de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer, a pu se concrétiser avec la publication du décret n° 2018-62 du 2 février 2018 qui en a précisé les modalités d'application.

Il conviendrait d'aller plus loin et d'unifier la compétence minière en Guyane, comme elle l'est en Nouvelle-Calédonie.

Le schéma départemental d'orientation minière (SDOM), régi par les articles L. 621-1 et suivants du code minier, définit les conditions générales applicables à la prospection minière ainsi que les modalités d'implantation et d'exploitation des sites miniers terrestres. Il est élaboré par le représentant de l'Etat et est approuvé par décret. Il s'impose au schéma d'aménagement régional (SAR).

La compétence d'élaboration du SDOM pourrait ainsi être transférée à la Collectivité territoriale de Guyane après avis de la commission départementale des mines.

La Collectivité pourrait également se voir transférer la compétence de délivrance des titres miniers terrestres ne portant pas sur des minerais ou produits utiles à l'énergie atomique, notamment :

- les permis exclusif de recherche ;
- les autorisations nécessaires pour que l'explorateur non titulaire d'un permis exclusif de recherches dispose des produits extraits de ses recherches prévue par l'article L. 121-3 du nouveau code minier ;
- la délivrance et la prolongation des concessions ;
- la délivrance et la prolongation des permis d'exploitation.

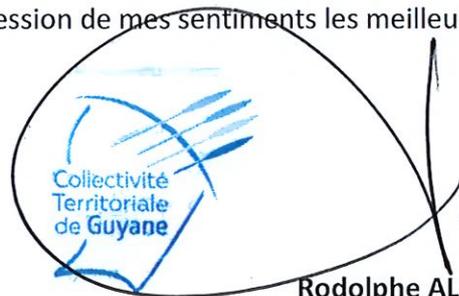
*

* *

Telles sont les propositions que je souhaitais vous transmettre dans le cadre de la préparation du projet de loi « 4D ».

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

et les plus amicaux



Rodolphe ALEXANDRE