

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1975.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 1976.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, à la suite de la mission effectuée du 6 au 23 février 1975 par une délégation de la Commission chargée d'étudier les problèmes d'administration générale dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane.

Par MM. Léon JOZEAU-MARIGNÉ, Jean AUBURTIN,
René BALLAYER et Fernand LEFORT,

Sénateurs.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Léon Jozeau-Marigné, président ; Marcel Champeix, Baudouin de Hauteclocque, Jean Sauvage, Jean Auburtin, vice-présidents ; Jacques Pelletier, Louis Virapoullé, Jacques Eberhard, secrétaires ; Jean Bac, René Ballayer, Roger Boileau, Pierre Bouneau, Philippe de Bourgoing, Raymond Brosseau, Pierre Carous, Félix Ciccolini, Charles de Cuttoli, Etienne Dailly, Yves Estève, Henri Fréville, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Jean-Marie Girault, Paul Guillard, Léopold Heder, Pierre Jourdan, Pierre Marcilhacy, James Marson, André Mignot, Jean Nayrou, Marcel Nuninger, Guy Petit, Hubert Peyou, Maurice Pic, Paul Pillet, Pierre Schiélé, Edgar Tailhades, Jacques Thyraud.*

Départements d'outre-mer. — *Guadeloupe - Martinique - Guyane - Administration (organisation) - Justice (organisation) - Minorités - Autonomie.*

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	9
Itinéraire et programme de la mission	11
PREMIÈRE PARTIE. — Présentation historique et économique des Antilles et de la Guyane	17
Chapitre premier. — <i>Présentation historique</i>	17
I. — La Guadeloupe	17
II. — La Martinique	19
III. — La Guyane	21
Chapitre II. — <i>Présentation économique</i>	23
I. — Les départements antillais	23
A. — Une démographie galopante	23
B. — Un système de production anémié et inflationniste	26
1. Examen rapide des différents secteurs économiques	26
a) Le secteur agricole	26
b) Le tourisme	30
c) L'industrie et l'artisanat	30
2. Une économie structurellement inflationniste	30
C. — Le sous-emploi	31
II. — La Guyane	32
A. — La population guyanaise	32
B. — L'activité économique	33
DEUXIÈME PARTIE. — Le régime législatif des départements d'outre-mer	35
Chapitre premier. — <i>Le principe de l'assimilation législative et ses tempéraments</i>	35
I. — La loi du 19 mars 1946	35
II. — Les constitutions de 1946 et de 1958	36
III. — L'avis du Conseil d'Etat du 29 avril 1947	36
Chapitre II. — <i>Les règles régissant l'applicabilité des textes aux départements d'outre-mer</i>	37
I. — Les textes antérieurs à la Constitution de 1946	37
II. — Les textes postérieurs à la Constitution de 1946	38
III. — Observations de la délégation	39

	Pages
TROISIÈME PARTIE. — Les institutions administratives des départements d'outre-mer	41
Chapitre premier. — <i>Le statut politique et administratif des départements d'outre-mer : « la départementalisation adaptée »</i>	41
I. — Le rattachement des départements d'outre-mer au Secrétariat d'Etat aux Départements et aux Territoires d'outre-mer	41
II. — Les pouvoirs particuliers des organes départementaux	42
A. — Les attributions spéciales du préfet	42
1. Les attributions spéciales prévues par les textes	42
a) Sûreté et ordre public	42
b) Gestion des services	43
c) Régime des prix	43
d) Développement économique et social	43
2. Accroissement du rôle du préfet dans la pratique du fait de la situation particulière de ces départements	44
3. Observations de la délégation	44
B. — Les particularités du Conseil général	45
1. L'élection du Conseil général	45
2. Attributions particulières du Conseil général	45
a) Compétence en matière d'adaptation du régime législatif	45
b) Extensions spéciales de compétence	46
C. — L'arrondissement d'Inini en Guyane	47
III. — Les finances départementales	48
A. — Les particularités des finances des départements d'outre-mer	49
1. Les dépenses	49
2. Les recettes	49
B. — Les problèmes posés	50
C. — Observations de la délégation de la Commission des lois	52
IV. — Le personnel administratif	52
A. — Observations générales	52
B. — Le problème des congés administratifs	53
V. — La départementalisation économique	55
A. — Les déclarations du Président de la République	55
B. — Les implications économiques et sociales de la départementalisation économique	56
C. — Les implications financières et administratives de la départementalisation économique	56

	Pages
	—
Chapitre II. — <i>La mise en place de l'institution régionale</i>	58
I. — Des régions monodépartementales	58
II. — L'installation des organes régionaux	60
Chapitre III. — <i>Les communes des départements d'outre-mer</i>	61
I. — Le régime municipal	61
A. — L'évolution du régime municipal	61
B. — Le régime municipal de droit commun	62
II. — Les finances communales dans les départements d'outre-mer	63
A. — Les ressources des communes des départements d'outre-mer	63
1. Les impôts directs	63
a) La taxe d'habitation	63
b) La taxe professionnelle	64
2. L'octroi de mer	64
3. Le versement représentatif de la taxe sur les salaires	65
a) Non-application du critère de l'effort fiscal	65
b) Régime particulier en ce qui concerne les sommes attribuées au titre du Fonds d'Action Locale	66
B. — L'évolution de la situation financière des communes	68
C. — Observations de la délégation	69
III. — Le personnel communal	69
A. — Insuffisance de personnel qualifié	70
B. — Pléthore de personnel contractuel et occasionnel	70
C. — Insuffisance de la formation du personnel municipal	70
D. — Observations de la délégation	71
IV. — La zone des « cinquante pas géométriques »	71
A. — Le régime juridique de la zone des « cinquante pas géométriques » ..	71
1. Définition	71
2. Le décret du 30 juin 1955	72
3. L'utilisation de la zone des « cinquante pas géométriques » à des fins agricoles	73
4. La circulaire du 26 février 1974	73
B. — Le point de vue des élus locaux	74
C. — Observations de la Commission	74

QUATRIÈME PARTIE. — L'organisation et le fonctionnement de la justice dans les départements d'outre-mer	77
Chapitre premier. — <i>Les tribunaux de l'ordre judiciaire</i>	77
I. — Les juridictions	77
A. — La Guadeloupe	77
B. — La Martinique	78
C. — La Guyane	78
II. — Le fonctionnement des juridictions de l'ordre judiciaire	79
A. — Les locaux	79
B. — Le personnel	80
1. Les effectifs	80
a) Les effectifs budgétaires	80
b) Les effectifs pourvus	80
c) Le régime des congés	80
2. La situation matérielle et morale des magistrats d'outre-mer	81
III. — La mise en place des réformes récentes	82
A. — L'extension aux départements d'outre-mer des secrétariats-greffes	82
B. — Les réformes concernant les professions judiciaires	82
1. La création de la nouvelle profession d'avocat	82
2. Les notaires et les huissiers de justice	83
C. — L'aide judiciaire	83
IV. — Observations de la délégation	84
A. — Observations générales	84
B. — Le problème de la présence judiciaire à Saint-Martin	85
C. — Les modifications envisageables des règles de compétence territoriale dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice	86
Chapitre II. — <i>Les tribunaux de l'ordre administratif</i>	88
I. — Les particularités de l'organisation des tribunaux administratifs dans les départements d'outre-mer	88
A. — Les particularités quant au ressort des départements d'outre-mer	88
B. — Les particularités quant à la composition des tribunaux administratifs ..	89
1. La composition permanente	89
2. Le remplacement d'un conseiller absent et empêché	89
3. La présidence des tribunaux administratifs des Antilles et de la Guyane	89
4. Le commissaire de gouvernement dans les tribunaux administratifs des Antilles et de la Guyane	90
II. — Les observations de la délégation	90

	Pages
CINQUIÈME PARTIE. — Les populations tribales en Guyane et le problème de la nationalité de certaines tribus	95
Chapitre premier. — <i>Composition et mode de vie des populations tribales</i>	96
I. — Composition et répartition des populations tribales	96
II. — Coutumes et mode de vie	97
A. — Coutumes et mode de vie des populations noires	97
1. Les croyances	97
2. Les structures sociales	97
3. Le pouvoir	98
4. La vie économique	98
B. — Coutumes et mode de vie des populations indiennes	99
1. Les groupements du littoral	99
2. Les tribus de l'intérieur	99
C. — Les relations entre ethnies	101
1. Créoles et « primitifs »	101
2. Bonis et Djukas	101
3. Les habitants d'Apatou	101
4. Bonis et Wayanas	101
5. Les Oyampis du Haut-Oyapok	101
Chapitre II. — <i>La situation administrative des populations tribales</i>	102
I. — Les relations des populations tribales avec l'administration	102
A. — La scolarisation	102
B. — La protection contre les abus du tourisme	102
C. — Les relations avec les chefs de village	103
D. — Les difficultés dues à la municipalisation	103
E. — Les organismes départementaux chargés des populations tribales	103
II. — L'insertion des populations tribales dans l'organisation administrative de droit commun : les communes de l'arrondissement de Saint-Laurent-du-Maroni	104
A. — Les communes côtières	104
B. — Les communes de l'intérieur	104
C. — Projet de création d'une commune d'Apatou	105
III. — Le problème de la nationalité des Djukas	105
IV. — Le problème de l'opportunité d'un statut particulier des populations indiennes de la Guyane française	107

	Pages
SIXIÈME PARTIE. — <i>La vie politique aux Antilles et à la Guyane</i>	109
Chapitre premier. — <i>La vie politique dans les départements antillais</i>	109
I. — L'apparition de l'idée d'autonomie	109
II. — L'évolution et le reclassement des forces politiques	110
Chapitre II. — <i>La vie politique en Guyane</i>	113
Conclusion	115
 Annexes :	
Annexe I. — Note sur l'application dans les départements d'outre-mer et spécialement à la Guadeloupe des textes législatifs ou réglementaires en vigueur en métropole en matière de droit civil, de droit commercial, de procédure civile, de droit du travail et d'organisation judiciaire	119
Annexe II. — Applicabilité des dispositions du Code de l'administration communale aux communes des départements d'outre-mer	123
Annexe III. — Extrait de la discussion lors de la séance publique du 17 avril 1975 du projet de loi modifiant certaines dispositions du Code des tribunaux administratifs et donnant force de loi à la partie législative de ce Code	125
Annexe IV. — Proposition de loi n° 2320 A.N. (1971-1972) portant statut des populations tribales de Guyane française	131

INTRODUCTION

La Commission sénatoriale des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale est compétente pour connaître des projets ou propositions de lois intéressant les collectivités territoriales de la République. En outre, elle participe au contrôle de la politique du Gouvernement à l'égard de ces collectivités, notamment à l'occasion de la discussion budgétaire. Elle s'intéresse tout particulièrement au statut de ces collectivités et au fonctionnement de la justice.

Aucune délégation de la Commission des lois du Sénat ne s'était cependant rendue dans les départements antillais et en Guyane depuis 1970 (1) et la dernière étude des problèmes d'administration générale de ces départements datent de 1962 (2). Or ceux-ci sont aujourd'hui en pleine évolution.

En outre la Commission des lois était saisie depuis novembre 1973 du problème de la nationalité de certaines populations tribales guyanaises.

C'est pourquoi la Commission des lois a estimé opportun de demander au Sénat l'autorisation d'envoyer dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane une mission d'information chargée d'étudier les problèmes d'administration générale de ces départements.

La délégation qui a effectué cette mission était composée de M. Léon Jozeau-Marigné, président de la Commission, président de la délégation, de M. Jean Auburtin, sénateur de Paris, vice-président de la Commission, de M. René Ballayer, sénateur de la Mayenne et de M. Fernand Lefort, sénateur de la Seine-Saint-Denis.

(1) Mission effectuée du 23 janvier au 9 février 1970 par une délégation de la Commission chargée d'étudier les conditions d'application de la réforme foncière dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique. Rapport n° 219 (1970-1971).

(2) Mission effectuée du 28 janvier au 10 février 1962 par une délégation de la Commission chargée d'étudier les projets d'organisation de la Guyane et l'état de la départementalisation de la Guadeloupe et de la Martinique. Rapport n° 162 (session extraordinaire ouverte le 20-3-62).

Elle était accompagnée de M. Jean-Marie Lebaron, administrateur des services du Sénat.

La mission s'est déroulée suivant un programme dont le résumé figure ci-après.

ITINÉRAIRE ET PROGRAMME DE LA MISSION

I. — LA GUADELOUPE

Jeudi 6 février. — A 14 h 30 la délégation a été accueillie à l'aéroport du Raizet par M. Thoraval, sous-préfet de Pointe-à-Pitre.

Vendredi 7 février. — A 9 h 15 la délégation a eu un entretien avec M. Le Cornec, préfet de région et préfet du département de la Guadeloupe, qui lui a exposé l'histoire de ce département et les particularités de son administration.

A 9 h 45 elle a eu une réunion de travail avec :

- M. Bernier, président du Conseil général ;
- M. Mingasson, secrétaire général aux Affaires administratives ;
- M. Gueant, secrétaire général aux Affaires économiques ;
- M. le docteur Esdras, conseiller général, maire de Pointe-Noire, président de l'Association des maires ;
- M. Feler, maire de Vieux-Port, président du Syndicat intercommunal pour l'application du statut général du personnel communal, délégué du Centre de formation des personnels communaux ;
- les directeurs des différents services départementaux.

A 13 heures, à l'occasion d'un déjeuner à la résidence du préfet, la délégation a pu poursuivre les entretiens commencés dans la matinée.

L'après-midi, la délégation s'est rendue à Bouillante où M. Guiliod, député-maire, a présenté les principales réalisations et exposé les problèmes de l'administration de cette commune.

Samedi 8 février. — A 9 heures, au Palais de Justice, la délégation a étudié les problèmes posés par le fonctionnement de la justice avec M. Lapeyre, premier président de la Cour d'appel de Basse-Terre, M. Bargain, procureur général près la Cour d'appel et les magistrats des tribunaux de Basse-Terre.

L'après-midi la Commission s'est rendue à Saint-Martin.

Dimanche 9 février et lundi 10 février. — La délégation a séjourné à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. Elle a notamment été reçue par M. Petit, maire de Marigot, à Saint-Martin avec lequel elle a pu s'entretenir des difficultés de l'administration de cette île éloignée de la Guadeloupe.

Mardi 11 février. — La délégation s'est rendue aux Saintes où elle a été reçue par M. Germain, maire de Terre-de-Haut, qui lui a exposé les problèmes posés par l'administration de sa commune.

Mercredi 12 février. — La délégation a été reçue par M. Thoral, sous-préfet de Basse-Terre, avec qui elle a eu un dernier entretien, puis elle a quitté la Guadeloupe pour se rendre à la Martinique.

A l'aéroport de Fort-de-France, la délégation a été accueillie par M. Orsetti, préfet de région et préfet du département de la Martinique.

II. — LA MARTINIQUE

Jeudi 13 février. — A 11 heures, la délégation a eu un entretien avec M. Orsetti, préfet de la Martinique.

A 13 heures, à l'occasion du déjeuner offert par M. le préfet et son épouse, à la résidence préfectorale, la délégation a fait connaissance avec les élus, les magistrats et les hauts fonctionnaires de ce département.

A 16 heures, la délégation a visité la prison centrale en compagnie de M. Fortier, procureur général, M. Sainte-Claire, directeur de l'Administration générale et de la réglementation et M. Saurel, directeur de la prison avec qui elle s'est notamment entretenue des difficultés rencontrées par le projet de reconstruction de la nouvelle prison.

Vendredi 14 février. — A 10 h 45, la délégation a participé à une réunion avec les bureaux des assemblées régionales à laquelle étaient présents, outre M. Orsetti, préfet, M. Georges Marie-Anne, sénateur, le Dr Camille Petit, député, M. Emile Maurice, président du Conseil général, MM. Michel Renard, premier vice-président et Victor Charron, deuxième vice-président, M. Kléber Fousse, président du Comité économique et social, ainsi que de nombreux autres conseillers généraux et conseillers économiques et sociaux.

La Commission a ensuite été invitée à un déjeuner offert par les assemblées régionales à l'occasion duquel elle a pu poursuivre les conversations entamées dans la matinée.

A 16 heures, la délégation a visité le Palais de Justice puis s'est entretenue avec M. Chrétien, premier président de la Cour d'appel, M. Fortier, procureur général près la Cour d'appel, M. Buhot, président de Chambre et les magistrats en poste dans ce département.

A 18 h 30, la délégation a été reçue par M. le procureur général et son épouse.

Samedi 15 février. — La délégation a visité l'arrondissement et la commune du Marin en compagnie de M. Neris, maire du Marin, M. Charon, conseiller général du Marin et M. Chasseur, secrétaire en chef de la sous-préfecture du Sud.

La délégation a ensuite été invitée à déjeuner par M. Charron et son épouse.

Dimanche 16 février. — La délégation a parcouru l'ensemble du département.

Lundi 17 février. — La délégation a participé à une séance de travail consacrée aux finances départementales, au personnel communal et départemental, à l'administration communale et à l'informatique en présence de M. Lajus, secrétaire général pour les affaires administratives, de M. Guillou, secrétaire général pour les affaires économiques ainsi que des directeurs des différents services départementaux.

L'après-midi, la délégation s'est rendue dans l'arrondissement de la Trinité où elle a pu observer un exemple de coopération intercommunal : le syndicat intercommunal d'aménagement touristique du Nord (S.I.A.T.N.O.).

III. — LA GUYANE

Mardi 18 février. — Après un dernier entretien avec M. Orsetti, préfet, la délégation a quitté la Martinique pour se rendre en Guyane où elle est arrivée à 18 heures. La délégation a été accueillie à l'aéroport de Cayenne-Rochambeau par M. Bourseiller, préfet de région et préfet du département, M. Kunmunch, secrétaire général, et M. Camus, directeur du cabinet.

Le soir même, la délégation a été invitée à un dîner offert par M. le préfet de la Guyane à l'hôtel préfectoral.

Mercredi 19 février. — A 8 h 30, la délégation a eu un entretien avec M. Ho. A. Chuck, président du Conseil général, puis à 10 heures, elle a participé à une séance de travail à la préfecture de la Guyane en présence de M. Bourseiller, préfet de région et préfet du département, de ses collaborateurs et des directeurs de services départementaux.

Après un déjeuner à l'hôtel préfectoral avec le préfet et ses principaux collaborateurs, la délégation s'est rendue par voie aérienne à Maripasoula où elle est arrivée en début d'après-midi et où elle a été accueillie par M. Etchegoyen, sous-préfet de Saint-Laurent.

La délégation s'est aussitôt rendue en pirogue dans les villages indiens en aval de Maripasoula et a rendu visite au Grand-Man Touenke.

La mission est ensuite revenue dîner et coucher à Maripasoula.

Jeudi 20 février. — A 7 h 30, accompagnée par M. Etchegoyen, sous-préfet, la délégation a commencé la descente du Maroni en pirogue. Elle a notamment rendu visite au village Bonis et au Grand-Man Tolinga ainsi qu'au village Djuka de Grand-Santi où elle a fait escale pour la nuit.

Vendredi 21 février. — A 7 heures, la délégation a poursuivi la descente du fleuve. Elle a visité plusieurs villages notamment celui de l'île Stoelmans et celui d'Apatou. Elle est arrivée le soir à Saint-Laurent où elle a été reçue à dîner M. Etchegoyen, sous-préfet, et son épouse.

Samedi 22. — A 8 h 30, la délégation est partie par route pour Cayenne.

A l'occasion de ce trajet, la délégation a visité la commune de Mana où elle a été reçue par le maire, M. Yves Patient, la commune d'Iracoubo où la délégation s'est entretenue avec M. Edmé Lama, maire, et la commune de Sinnamary où elle a été reçue par M. Verderosa, maire et président de l'Association des maires de la Guyane.

La mission a ensuite visité le centre spatial guyanais de Kourou, puis a été invitée à déjeuner par le directeur du centre spatial.

A 16 heures, la délégation, de retour à Cayenne, a participé à une séance de travail à la préfecture avec M. Bourseiller, préfet, M. Camus, directeur de cabinet, M. Kunmunch, secrétaire général,

les directeurs des services départementaux et les magistrats des tribunaux de ce département.

A 17 heures, la délégation s'est rendue à la mairie de Cayenne où elle a eu un entretien avec M. Heder, sénateur de la Guyane, maire de Cayenne.

Le soir, la délégation a été invitée à dîner par M. le préfet, avec qui elle a pu conclure ses entretiens sur les problèmes posés par l'administration de ce département.

Dimanche 23 février. — La délégation a quitté la Guyane pour Paris.



La délégation a été très sensible à l'accueil qui lui a été réservé par les préfets des trois départements.

Elus, magistrats, fonctionnaires, chacun s'est efforcé de lui rendre le séjour agréable et de faciliter son travail.

La délégation exprime à tous ses sincères remerciements et sa vive gratitude.

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSENTATION HISTORIQUE ET ÉCONOMIQUE DES ANTILLES ET DE LA GUYANE

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION HISTORIQUE

I. — LA GUADELOUPE

« *Karutera* », l'« Ile aux belles eaux » était le nom donné par les Caraïbes à la Guadeloupe qu'ils peuplèrent au début de l'ère chrétienne après avoir chassé les premiers occupants : les Arawaks.

C'est Christophe Colomb qui, le 3 mai 1493, baptisa « Les Saintes » les petites îles du Sud, et nomma « Santa Maria de Guadelupe de Estremadura » l'île principale, bientôt appelée plus brièvement « Guadeloupe ».

Celle-ci restera négligée pendant cent vingt ans. Après l'échec de diverses missions espagnoles, c'est à l'instigation de *Belain d'Esnanbuc*, gouverneur de Saint-Christophe que deux gentilshommes normands, *Liénard de l'Olive* et *Duplessis d'Ossonville*, entreprennent la colonisation officielle et débarquent à la Pointe Allègre le 28 juin 1635 quelque cinq cents personnes. La famine, la guerre contre les Caraïbes, les intrigues locales et les épidémies de fièvre jaune déci-

ment cette petite communauté qui, pourtant, commence la production du sucre en 1644.

Les premiers esclaves sont introduits vers 1650. Affaiblie par les dissensions, mal administrée, ne bénéficiant pas d'un port naturel comparable à Fort-de-France, la Guadeloupe ne peut rivaliser avec la Martinique et c'est à Fort-Royal (Fort-de-France) que s'installe en 1674 le gouvernement général, lorsque Louis XIV rattache la Guadeloupe au domaine royal. Ainsi, pendant tout l'Ancien Régime, la Guadeloupe apparaît comme subordonnée de la Martinique, ce qui ne va pas sans provoquer quelque animosité entre les deux îles et une certaine méfiance de la Guadeloupe à l'égard de la Martinique, méfiance qui n'est pas aujourd'hui totalement dissipée.

En 1691 et 1703 la Guadeloupe fut ravagée par les Anglais, puis occupée par eux de 1759 à 1763.

En avril 1790, les luttes entre les royalistes et les partisans de la révolution, dirigées notamment par *Collot d'Herbois*, permettent aux Anglais de s'emparer à nouveau de l'île.

Dès le mois de juin cependant, *Victor Hugues*, nommé par le Comité de salut public, débarque en Guadeloupe à la tête de 1.150 hommes, promulgue le célèbre décret du 16 pluviôse an II (4 février 1794) abolissant l'esclavage et, en décembre 1794, achève, avec l'aide des esclaves libérés, de chasser les Anglais.

Victor Hugues applique la politique montagnarde avec la plus grande rigueur. Les royalistes sont massacrés. De très nombreux planteurs émigrent alors en Louisiane. La population blanche ainsi décimée tombe à 1.092 personnes en 1795.

Victor Hugues organise ainsi fort efficacement la course contre les navires anglais dans laquelle s'illustre le corsaire Antoine Fluet.

L'Empire, puis la Restauration, se traduisent par le rétablissement de l'esclavage malgré la résistance héroïque de *Delgrès* et de ses soldats noirs. Mais les planteurs revenus ne retrouveront pas la prospérité d'autrefois.

En 1848, à l'instigation de Barbès et de Schœlcher, l'esclavage est définitivement aboli, ce qui provoque la ruine des planteurs moyens et contribue à la concentration de la propriété foncière. Malgré le recrutement de travailleurs indiens pour remplacer les esclaves libérés qui ont quitté les plantations, la production sucrière s'effondre.

Sous le Second Empire et la III^e République, l'introduction des techniques industrielles et la baisse régulière des cours accélèrent la concentration foncière.

La démocratie politique s'établit progressivement : le 10 novembre 1870, le Gouvernement provisoire décide que la Guadeloupe aura deux députés et un sénateur ; en 1884, la loi sur les municipalités est rendue applicable, ainsi que les lois scolaires de Jules Ferry. La scolarisation massive des jeunes Guadeloupéens est alors un facteur important de progrès social et d'intégration à la communauté française.

L'amélioration considérable des conditions sanitaires et des services médicaux et le maintien d'un taux de natalité élevé provoquent un accroissement rapide et constant de la population.

La Guadeloupe participe à l'effort de guerre en 1939-1940. Soumise d'abord à l'administration de Vichy, elle se rallie au Comité français de Libération nationale le 19 juillet 1943.

Enfin la loi du 19 mars 1946 érige la Guadeloupe en département.

L'histoire de la Guadeloupe, et notamment les massacres de Victor Hugues pendant la Révolution française, explique que le peuplement « blancs pays » soit moins nombreux dans ce département qu'à la Martinique.

II. — LA MARTINIQUE

C'est le 11 novembre 1493, jour de la Saint-Martin, que *Christophe Colomb* découvrit cette île qui, du fait sans doute de cette coïncidence, s'appellera désormais Martinique.

Ce n'est cependant que lors de son quatrième voyage que Christophe Colomb y débarquera effectivement et fut, dit-on, ébloui par sa beauté.

Belain d'Estambuc, parti de Saint-Christophe dont il était gouverneur, débarque le 20 janvier 1635 et s'installe à la Martinique dont il commence la colonisation. Mais c'est son neveu *Du Parquet* qui, de 1637 à 1658, met l'île en valeur en favorisant la culture de la canne à sucre. Il n'empêche pas, cependant, les massacres des Caraïbes qui se réfugient à La Dominique et sur ses rivages de l'est.

Lors de la liquidation de la première « Compagnie des Isles de l'Amérique », *Du Parquet* rachète la Martinique, Sainte-Marie, La Grenade et les Grenadines, pour la somme de 41.500 livres, inaugurant ainsi l'ère des seigneurs-proprétaires. Il entreprend la construction de Fort-Royal qui deviendra Fort-de-France.

Sa veuve, puis ses beaux-frères, lui succèdent, mais connaissent des difficultés et, en 1664, le Roi rachète leurs droits pour 120.000 livres et place l'ensemble des îles sous la tutelle de la Deuxième compagnie, la « Compagnie des Indes Occidentales ».

L'île est attaquée en vain en 1666 et en 1667 par les Anglais, puis en 1674 par les Hollandais.

Cette dernière date marque la fin du privilège de la Deuxième compagnie : l'île fait désormais partie du domaine royal.

En 1693, une nouvelle attaque anglaise a lieu, puis soixante-deux années s'écoulent ensuite sans alerte vraiment sérieuse. La Martinique connaît alors une grande prospérité. La fabrication du sucre devient la principale richesse mais la culture du cacao, puis celle du café, prospèrent. Depuis 1682, Fort Royal est la capitale.

Repoussés en 1759, les Anglais s'emparent de l'île en février 1762. Après une occupation de neuf mois, le *Traité de Paris* fait perdre le Canada à la France mais lui rend la Martinique. Celle-ci joue un rôle important durant la guerre d'indépendance américaine : elle sert de base de ravitaillement à notre flotte et aux insurgés.

La Révolution française retentit profondément à la Martinique où se produisent de violents affrontements entre républicains et royalistes. Ces derniers appellent les Anglais à la rescousse. Devenue française en 1802, aux termes du *Traité d'Amiens*, l'île est à nouveau occupée par les Anglais en 1809 puis remise à la France en 1814 après la chute de l'Empire.

En 1848, à l'instigation du Ministre Schoelcher, l'esclavage est définitivement aboli. Les planteurs font alors appel à la main-d'œuvre chinoise et hindoue.

La canne à sucre devient la richesse exclusive. Comme à la Guadeloupe et pour les mêmes raisons la propriété foncière se concentre. Malgré l'établissement du suffrage universel et de la représentation parlementaire, les antagonismes raciaux et sociaux restent violents sous la III^e République.

Le 8 mai 1902 l'éruption de la montagne Pelée provoque la mort des 30.000 habitants de Saint-Pierre et la disparition totale de la ville.

En juin 1943 la Martinique rejoint les forces de la France libre. Elle devient département français le 19 mars 1946.

La Martinique comporte aujourd'hui 90 % de gens de couleur ; 5 % d'Hindous ; 2 % de « Békés » (Blancs) créoles, descendants plus ou moins authentiques des premiers colons ; 3 % de Békés-France et d'étrangers proche-orientaux ou italiens.

III. — LA GUYANE

Christophe Colomb en 1498 puis *Amerigo Vespucci* en 1499 longent les côtes de la Guyane mais ce sont les Espagnols *Jean de la Cosa* et *Alphonse d'Ojeda* qui découvrent véritablement la Guyane sans cependant s'y attarder.

Attirées par la légende de l'Eldorado de nombreuses expéditions, à la recherche d'or, se soldent par des échecs cuisants.

De même, les premiers comptoirs établis en 1624 et 1626 par des marchands de Rouen et de Honfleur, à Sinnamary et à Counamana, ainsi que plusieurs tentatives de colonisation, succombent sous les coups des Indiens révoltés ou des attaques hollandaises. Cayenne fut cependant fondé en 1634.

Ce sont des Jésuites qui exploitent la Guyane et contribuent à développer la culture du café, du cacao à Kourou, à Oyapock ou à Remire. L'expulsion des Jésuites en 1762 est gravement préjudiciable à la mise en valeur de cette contrée.

Le duc de Choiseul porte un coup plus grand encore à la Guyane en confiant à *Chanvallon* la conduite d'une expédition de 12.000 personnes, chiffre considérable pour l'époque, attirées par une intense publicité leur promettant une fortune rapide.

Très mal préparée, cette tentative fut un désastre. L'expédition fut décimée par la faim et les épidémies tandis que la troupe lui interdisait de quitter les lieux. Un millier de personnes seulement, qui parvinrent à fuir et à se réfugier aux îles du Salut, survécurent.

De cet échec date la sinistre réputation de la Guyane « tombeau de l'homme blanc ».

A la fin de l'Ancien Régime, cependant, l'introduction du giroflier et du poivrier donne à la Guyane une certaine prospérité.

La Révolution apporte la première abolition de l'esclavage, qui sera rétabli à la Restauration, mais aussi les premières déportations à Cayenne, qui achèveront de ruiner la réputation de la Guyane.

L'abolition de l'esclavage est définitive en 1948. L'installation du bagne à Cayenne, puis la ruée vers l'or entre 1870 et 1914 détournent durablement les Guyanais de l'agriculture et de l'industrie. Aujourd'hui encore, le travail pénible est parfois qualifié de « travail-vieux-blanc », c'est-à-dire de travail réservé aux bagnards.

Le bague, qui n'eut même pas le mérite de permettre la mise en valeur du pays, fut considérablement réduit après la suppression de la transportation par le décret-loi du 17 juin 1938, puis fut définitivement désaffecté en 1947.

La loi du 19 mars 1946 donne à la Guyane, comme à la Guadeloupe et à la Martinique, le statut de département français, mais laisse subsister le *territoire de l'Inini* soumis à un régime spécial, qui ne sera supprimé qu'en 1969.

CHAPITRE II

PRÉSENTATION ÉCONOMIQUE

L'objet de la mission n'était pas l'étude de la situation économique des départements d'outre-mer. Au demeurant, les problèmes économiques de ces départements ont été examinés d'une manière très approfondie à l'occasion de la discussion, à l'Assemblée Nationale et au Sénat, de la loi de finances pour 1976 (1).

Cependant les problèmes institutionnels de ces départements ne peuvent se comprendre qu'à la lumière de leurs difficultés économiques qui influencent profondément la vie politique et administrative.

C'est pourquoi il est indispensable, fût-ce d'une manière sommaire, de donner un aperçu de la situation économique de ces départements.

I. — LES DÉPARTEMENTS ANTILLAIS

La situation dans ces deux départements antillais peut se résumer ainsi : une démographie galopante contraste avec une économie anémiée et inflationniste. Un chômage important en est la conséquence.

A. — UNE DÉMOGRAPHIE GALOPANTE

Le rapport d'information (2) de la délégation de la Commission des Lois du Sénat qui s'était rendue aux Antilles et à la Guyane aux mois de janvier et février 1962 commençait par cette observation :

« Le spectacle de la sortie des écoles réserve au nouveau venu aux Antilles l'une des impressions les plus fortes de son séjour. Que

(1) Rapport Sénat n° 62 (1975-1976). Rapport A.N. (5^e législature, p. n° 1916).

(2) Rapport Sénat n° 162 (1962-1963).

ce soit à Pointe-à-Pitre, à Basse-Terre, à Fort-de-France, dans le moindre village, de la côte ou de l'intérieur, la rue est alors envahie par une envolée d'enfants libérés des classes. »

Cette constatation conserve la plus grande actualité. Le taux de natalité qui est de 16,5 ‰ en métropole, reste de 22,3 ‰ à la Martinique et de 28 ‰ à la Guadeloupe, ce qui pour une population de 350.000 habitants à la Martinique et de 345.000 habitants à la Guadeloupe en 1972 correspond à une augmentation annuelle d'environ 6.500 personnes dans chaque département.

Dans ces deux départements d'outre-mer la population s'est accrue de 60 % dans les vingt-cinq dernières années.

A titre de comparaison on peut indiquer que sur un territoire huit fois moins étendu que celui de la Guadeloupe, la Corse accueille 100.000 habitants de moins, tandis que l'Orne et la Haute-Garonne accueillent une population équivalente sur un territoire cinq à six fois plus grand. Encore cette population est-elle inégalement répartie puisque Fort-de-France avec plus de 100.000 habitants draine à lui seul le tiers de la population de la Martinique, et l'agglomération de Pointe-à-Pitre avec ses 65.000 habitants, le cinquième de celle de la Guadeloupe.

Le taux annuel d'accroissement de la population est d'environ 2,4 % dans chacun des deux départements antillais et le pourcentage de jeunes de moins de vingt ans y est de près de 55 % contre 33 % en métropole.

Ces quelques chiffres laissent entrevoir les graves problèmes d'emploi qui ne peuvent manquer de se poser dans ces départements.

Certes, grâce à l'élévation du niveau de vie, au progrès de l'éducation et à la politique de planification familiale menée depuis 1968 par des associations privées avec le concours financier du Fonds d'action sanitaire et social obligatoire (F.A.S.S.O.), spécifique à ces départements, une baisse sensible du taux de natalité a été observée.

Ce taux de natalité, qui était à la Martinique de 40 ‰ en 1959, est passé à 31 ‰ en 1967, 25,3 ‰ en 1972 et de 22,3 ‰ en 1973.

En Guadeloupe ce taux est passé d'environ 40 ‰ pour la décennie 1950 à 29,9 ‰ en 1972 et à 28 ‰ en 1973.

Il reste qu'au rythme actuel de l'accroissement naturel, la population de ces départements double environ tous les vingt-cinq ans.

L'émigration vers la métropole ne peut constituer qu'une solution partielle. Depuis 1961 elle est organisée par le Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer, le B.U.M.I.D.O.M. Cet organisme, doté de la personnalité morale

et de l'autonomie financière, placé sous la double tutelle du Secrétariat d'Etat aux Départements d'outre-mer et du Ministre des Finances, s'efforce d'informer les jeunes Antillais des possibilités d'emploi en métropole, de donner une formation ou une préformation aux émigrants sans spécialisation, et, en octroyant des aides diverses, de faciliter leur installation en métropole.

En 1973, des migrations vers la métropole, par l'intermédiaire du B.U.M.I.D.O.M., on atteint 2.680 personnes pour la Martinique et 2.550 pour la Guadeloupe.

Le Comité restreint de mars 1971 a décidé de stabiliser pour la durée du VI^e Plan au chiffre, considéré comme raisonnable, de 2.500 personnes par département le nombre des migrations vers la métropole.

Un chiffre supérieur risque en effet de déséquilibrer la population des départements d'origine. Ce sont souvent des hommes qui partent et les éléments les plus dynamiques.

En outre des migrations plus abondantes risqueraient de conduire en métropole à des difficultés d'intégration.

Les migrations vers la métropole ne sauraient donc, à elles seules, résoudre le problème de l'excédent démographique des départements antillais. Or, comme le soulignait avec force le rapport précité de la délégation de la Commission des Lois en 1962 : « Il est... de toute évidence que rien ne sera fait aux Antilles si ce problème de la démographie n'est pas attaqué d'urgence et de front ».

La liberté des mœurs, le niveau de vie relativement faible et les mauvaises conditions de l'habitat sont les causes principales de cette natalité galopante. L'éducation de la population, le renforcement de la famille légitime et l'amélioration du niveau de vie devraient, à moyen terme, avoir un effet non négligeable.

Dans l'immédiat, l'application de la législation métropolitaine sur la contraception et le contrôle des naissances, avec des moyens accrus grâce à l'aide de l'Etat et des organismes de Sécurité sociale, devraient permettre d'accélérer la tendance à la baisse de la natalité.

B. — UN SYSTÈME DE PRODUCTION ANÉMIÉ ET INFLATIONNISTE

1. EXAMEN RAPIDE DES DIFFÉRENTS SECTEURS ÉCONOMIQUES

a) Le secteur agricole.

L'essentiel de la production des départements antillais demeure constitué par les produits de l'agriculture, c'est-à-dire principalement la canne à sucre, la banane et l'ananas. Or, ces productions sont affectées par la concurrence d'autres pays producteurs dans lesquels les bas salaires et les charges sociales plus faibles permettent des coûts de production moins élevés. Cette concurrence est particulièrement sévère pour le sucre dont la production est, de ce fait, en diminution, et elle le devient pour l'ananas.

— *La canne à sucre.*

La production de sucre aux Antilles, en 1975 comme en 1974, est restée à un niveau anormalement bas.

En outre, la flambée des cours du sucre sur le marché mondial a, semble-t-il, profité davantage aux intermédiaires qu'aux producteurs. Cependant, le Gouvernement français a pu obtenir de ses partenaires européens un régime plus équitable de rémunération assorti de quotas de commercialisation au profit des producteurs des D.O.M. Cette nouvelle réglementation du marché du sucre mise sur pied le 31 décembre 1974 doit améliorer la situation des producteurs mais il n'est pas certain qu'elle suffise à enrayer la chute de la production.

Aussi bien le Gouvernement français maintient-il au bénéfice des petits producteurs (1) une aide directe qui permet de sauvegarder un certain équilibre social.

— *La banane.*

Les prix de la banane semblent être restés rémunérateurs, ce qui explique sans doute qu'à la Martinique cette production ait atteint 220.000 tonnes, soit l'un des quatre meilleurs résultats des vingt dernières années.

(1) Produisant moins de 1.000 tonnes par an.

En revanche, à la Guadeloupe, la production a souffert de la sécheresse de la fin de 1973 et a marqué un fléchissement.

Aucun règlement communautaire du marché de la banane n'a encore pu être élaboré.

— *L'ananas.*

Essentiellement martiniquaise, cette production est durement concurrencée par celle de la Côte-d'Ivoire qui pratique un taux de salaire journalier de 5 F environ contre 50 F en Martinique, et qui, depuis septembre 1969, ne respecte plus le contingentement. Celui-ci avait permis au Gouvernement français de répartir le marché à parts égales entre la Martinique et la Côte-d'Ivoire.

Ainsi s'explique que la production qui était de 6.000 tonnes en 1972 soit tombée à 1.000 tonnes en 1975. Il importe que le conflit avec la Côte-d'Ivoire soit rapidement résolu, si possible dans un esprit de compréhension mutuelle, sinon d'une manière unilatérale par le Gouvernement français qui ne peut ignorer plus longtemps l'intérêt des producteurs martiniquais.

La situation doit cependant s'améliorer du fait de la mise en vigueur depuis juin 1975 du règlement communautaire des produits transformés à base de fruits et légumes, qui permettra à la Martinique d'écouler ses productions de conserves d'ananas dans de bonnes conditions sur le marché européen.

— *La réforme foncière.*

De précédentes missions d'information de la Commission des lois et, plus récemment, de la Commission des affaires économiques et du Plan du Sénat ont étudié les conditions d'application de la réforme foncière aux Antilles et fait le point sur cette question.

Le présent rapport se bornera à rappeler les éléments essentiels de cette réforme foncière dont l'étude n'entraîne pas dans la mission de la délégation.

Les lois du 2 août 1961 et du 17 décembre 1963, complétées par la loi du 20 décembre 1968, avaient essentiellement trois objectifs :

- favoriser l'accès des petits agriculteurs à la propriété par le lotissement de grands domaines ;
- protéger les colons partiaires en définissant leur statut ;
- mettre en valeur des terres incultes.

En ce qui concerne les colons partiaires, surtout nombreux à la Guadeloupe, les lois du 2 août 1961 et du 17 décembre 1963 ont apporté une amélioration considérable. Le bail à colonat est désormais réglementé quant à sa durée et quant à sa forme. La protection contre l'éviction abusive, le droit de pratiquer des cultures ou un élevage personnel, l'entière liberté de travail du colon sont maintenant garantis par la loi.

Mais la modification des structures foncières a été plus modeste. D'abord effectuées essentiellement par la Société d'aide technique et de coopération, la S.A.T.E.C., les opérations d'acquisitions et de rétrocession sont, depuis 1968, réalisées dans chaque département par les S.A.F.E.R. Or, après une mise en route relativement dynamique, le rythme des acquisitions et des rétrocessions s'est essoufflé. L'année 1971, notamment, a vu une très nette régression de l'activité des S.A.F.E.R. et les prévisions n'ont pu, il s'en faut, être respectées dans ces deux départements.

Cette situation est due en premier lieu aux difficultés rencontrées par les Caisses de crédit agricole, particulièrement à la Guadeloupe, dans le recouvrement des prêts accordés et, partant, à l'impossibilité pour le Crédit agricole de poursuivre l'octroi des prêts d'accession à la propriété.

En outre, certaines inquiétudes sont apparues sur la viabilité d'exploitations trop réduites.

Aussi bien, au 31 décembre 1973, l'ensemble des acquisitions avait-il porté à la Martinique sur seulement 3.300 hectares, soit 6 à 7 % de la surface agricole utile, et les rétrocessions sur 2.700 hectares. A la Guadeloupe, les acquisitions avaient concerné 4.700 hectares, soit, là encore, 6 à 7 % de la surface agricole utile, et les rétrocessions 3.200 hectares.

La propriété foncière aux Antilles reste donc très concentrée.

En Martinique, 80 % des terres plantées en canne appartiennent encore à environ 200 gros planteurs et 20 % à 2.500 petits planteurs. En Guadeloupe, 43 grands domaines couvrent 53.000 hectares alors que 18.000 petits propriétaires ne disposent que de 28.000 hectares. De même, une vingtaine de personnes contrôlent 90 % de la production et de la commercialisation de la banane en Guadeloupe, tandis qu'en Martinique une trentaine de personnes en contrôlent 70 %.

Il existe dans les départements d'outre-mer un véritable « Tiers état des producteurs » et il manque, à l'inverse, une classe paysanne solides, des petits propriétaires ouverts aux techniques modernes, et des chefs d'entreprise en nombre suffisant pour stimuler l'industrialisation.

Enfin, la mise en valeur des terres incultes, laissées à l'abandon ou insuffisamment exploitées, n'a pas été aussi rapide que prévu.

Les affirmations selon lesquelles la réforme foncière ne peut connaître à la Martinique ou à la Guadeloupe le succès qu'elle a rencontré à la Réunion sont certainement inexactes, comme le montre la réussite de cette réforme à Marie-Galante. Encore faudrait-il, après avoir pris les mesures d'urgence permettant aux S.A.F.E.R. de reprendre leur activité (1), provoquer une nouvelle réflexion sur la réforme foncière.

Sans doute conviendrait-il, afin de faciliter la diversification des cultures, de procéder plus fréquemment à l'irrigation des lots.

D'autre part, l'accession systématique à la propriété risque, dans l'avenir, de figer les structures foncières en de trop petites propriétés. Le morcellement des parcelles susceptibles de mécanisation devrait être évité. Peut-être serait-il souhaitable que des groupements fonciers agricoles puissent conserver la propriété des terres et les louer (2).

En tout état de cause il faut avoir conscience que s'il est indispensable, pour des raisons économiques et sociales, de créer des unités agricoles viables au détriment des grandes propriétés, il est non moins économiquement et socialement indispensable de remembrer les « microfundia » pour en faire des exploitations permettant à une famille de vivre.

— *La diversification des cultures.*

Les départements antillais se sont efforcés de diversifier leur production agricole, ce qui était d'ailleurs un des objectifs de la réforme foncière, en développant notamment la culture de l'avocat et de l'aubergine.

Malgré un effort de relance de l'élevage, la production de viande reste grandement insuffisante. L'objectif de réaliser l'autosuffisance de cette production dans les dix prochaines années semble ambitieux.

(1) Le Gouvernement a notamment décidé de porter uniformément à trente ans le remboursement des prêts à long terme de façon à réduire la charge financière du remboursement, d'accorder l'octroi de la garantie de l'Etat aux caisses régionales de Crédit agricole pour 50 % du montant des prêts à long terme consentis et de supprimer la nécessité d'un apport personnel.

(2) Cela impliquerait que la loi n° 70-1299 du 31 décembre 1970 dont l'article 14 dispose : « Les dispositions de la présente loi pourront être étendues et adaptées aux départements d'outre-mer par décret en Conseil d'Etat, après avis des conseils généraux desdits départements. » soit effectivement rendue applicable dans les D.O.M.

b) Le tourisme.

Le développement de la capacité hôtelière des Antilles traduit aujourd'hui le fruit des efforts réalisés ces dernières années.

La capacité d'accueil était à la fin de 1975 de 3.150 chambres à la Guadeloupe et de 2.240 chambres à la Martinique.

Cependant, il s'agit essentiellement d'un équipement de luxe et un effort plus important devrait être fait pour développer le tourisme social. La mission a pu mesurer l'intérêt de la réalisation, tant à la Guadeloupe qu'à la Martinique, d'un village V.V.F. qui permet le séjour aux Antilles de catégories plus modestes de la population métropolitaine.

c) L'industrie et l'artisanat.

Malgré les efforts entrepris ces secteurs restent gravement déficitaires.

Liés pour une large part à la production agricole, ils en subissent les contrecoups.

En outre, les sommes considérables apportées par l'activité touristique ne se traduisent pas par des investissements productifs et profitent assez peu aux populations locales.

L'industrialisation se heurte à un certain nombre d'obstacles structurels. Ainsi, le décalage important entre le niveau des traitements dans la fonction publique et celui des salaires dans les entreprises privées accroît la désaffection de la main-d'œuvre à l'égard de celles-ci et l'hypertrophie du secteur tertiaire.

En outre, l'existence de circuits commerciaux monopolistiques, dans le domaine de l'importation notamment, exclut toute concurrence et constitue un facteur important d'inflation. Toute velléité d'implantation d'une activité concurrente est, dans ces conditions, facilement contrecarrée par des procédés divers allant jusqu'au boycott ou la vente à perte.

2. UNE ÉCONOMIE STRUCTURELLEMENT INFLATIONNISTE

En 1973, la hausse des prix avait été de 8,8 % à la Guadeloupe et de 10,9 % à la Martinique contre 8,5 % en métropole.

En 1974, le rythme de l'inflation s'est encore accéléré et l'écart s'est accru avec la métropole : 19,4 % en Guadeloupe, 20,2 % en Martinique contre 15,9 % en métropole.

Cette accélération de l'inflation s'explique sans doute en partie par la conjoncture inflationniste internationale mais elle tient surtout à l'insuffisance des productions locales qui oblige à importer à grands frais des produits de la métropole et à l'absence de concurrence sur le marché antillais.

C. — LE SOUS-EMPLOI

Conséquence directe de l'explosion démographique et de l'insuffisance du développement économique, le chômage est un mal chronique des départements antillais.

On avance pour la Guadeloupe ou la Martinique des chiffres de l'ordre de 20 % de chômeurs totaux ce qui ne traduit donc pas l'importance du chômage partiel.

Le chômage ne présente pas dans ces départements, comme en métropole, un caractère marginal et conjoncturel. C'est un fléau social permanent.

Le chômage total, en outre, frappe surtout les jeunes qui, compte tenu de la prolongation de leur scolarité et d'une mentalité différente de celle de leurs aînés, préfèrent rester sans travail plutôt que d'accepter des emplois qu'ils considèrent comme marginaux.

Cet important chômage s'accompagne d'un grave déséquilibre de la structure de l'emploi qui se caractérise depuis ces dernières années par une nette régression du secteur primaire, une stagnation du secteur secondaire et une forte progression du secteur tertiaire et, notamment, de l'administration qui est le principal employeur.

Cette situation, dont les conséquences sociales et politiques ne peuvent être sous-estimées, justifient les importants efforts de relance économique réalisée par le Gouvernement dans le cadre de la « départementalisation économique » annoncée par le Président de la République lors de son voyage aux Antilles en décembre 1975 (1).

(1) Voir ci-après p. 55.

II. — LA GUYANE

A. — LA POPULATION GUYANAISE

Sur un immense territoire de 90.000 kilomètres carrés représentant un cinquième de la France métropolitaine, la Guyane n'a que 50.000 habitants. Elle est donc, contrairement aux départements antillais, manifestement sous-peuplée.

Cette population est très inégalement répartie puisque 30.000 personnes vivent à Cayenne, 5.000 à Kourou, 5.000 à Saint-Laurent-du-Maroni et 5.000 autres dans les communes de l'intérieur.

Cette population est très diverse. Elle comprend essentiellement :

- des *Indiens* (1) appartenant à plusieurs tribus d'origines différentes, installées sur le Maroni et l'Oyapoc ;
- des *Africains* (1), regroupés principalement le long du fleuve Maroni, organisés eux aussi selon des lois tribales et provenant d'esclaves noirs évadés ;
- des *Guyanais*, improprement appelés créoles, d'origines extrêmement mêlées : Indiens, Caraïbes, Africains, Chinois, Indonésiens, Arabes, Malgaches, Européens, etc. Le bagne a contribué à ce mélange de races ;
- des *Antillais*. Il existe d'ailleurs une certaine mésentente entre les Antillais et les Guyanais ;
- des *Chinois*, essentiellement commerçants ;
- des *Indonésiens* ;
- des *Brésiliens* qui représentent une grosse partie de la main-d'œuvre mais sont souvent entrés en Guyane clandestinement ;
- des Créoles étrangers : *Haïtiens* - *St-Luciens*, etc. (principalement de langue anglaise) ;
- des *Libanais* : essentiellement commerçants ;
- des *Européens* : fonctionnaires civils et militaires, pour la plupart, mais aussi commerçants ou industriels pour les Européens au sang plus ou moins mêlé nés aux Antilles.

(1) Voir cinquième partie p. 95 et suivantes « Les populations tribales en Guyane ».

Dans cette colonie européenne existe aussi un certain nombre de personnes qui, pour des raisons diverses, se sont expatriées, sans désir de retour en Europe, ainsi que des anciens bagnards dont le nombre cependant diminue chaque année.

B. — L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE

La Guyane comprend essentiellement deux parties :

— une bande côtière d'une largeur de 20 à 30 kilomètres constituée de savanes et qui pourrait être cultivée ;

— une immense forêt primaire qui occupe tout l'intérieur, pratiquement vide d'habitation et qui est, jusqu'à ce jour, inexploitée.

L'activité économique est pratiquement inexistante en Guyane.

L'agriculture a été abandonnée, victime notamment du discrédit que le bagne a jeté sur le travail de la terre. Pourtant plusieurs cultures (riz, cultures maraîchères tropicales, agrumes, etc.) seraient sans doute possibles. De même, l'élevage de bovins adaptés aux conditions climatiques comme le pratiquent les pays voisins, permettrait d'approvisionner le marché local en viande fraîche alors que celle-ci est actuellement importée congelée de métropole.

En dépit d'un littoral poissonneux il n'existe qu'une petite société américaine de pêche à la crevette (une seconde vient de déposer son bilan).

Quant au sous-sol, en dehors de l'or encore recherché par quelques orpailleurs dans des conditions archaïques, il n'a, jusqu'à maintenant, rien livré d'intéressant. La bauxite a fait l'objet de recherches approfondies mais la société Alcoa-Péchiney a abandonné son projet d'exploitation, le minerai des gisements prospectés ayant une teneur en alumine insuffisante.

En outre, la base de Kourou voit aujourd'hui son activité ralentie jusqu'à la reprise des lancements de la fusée européenne « Ariane » prévue pour 1979. Depuis deux ans, le personnel a été réduit de 200 personnes et l'effectif sera ramené en 1976 à 420 personnes ce qui va encore accroître le chômage dont souffre ce département.

La Guyane est, en effet, dans la situation paradoxale, mais économiquement logique, d'un pays dont la population est insuffisante pour permettre sa mise en valeur mais qui souffre d'un grave chômage.

C'est ce qui justifie que le plan de développement de la Guyane, adopté le 21 juillet 1975 par le Gouvernement, prévoie au cours des dix prochaines années, l'immigration de 30.000 personnes venant de métropole.

Bien entendu, cet apport de personnes actives doit s'accompagner de la mise en place des infrastructures nécessaires à l'exploitation à grande échelle de la forêt guyanaise qui constitue, semble-t-il, depuis qu'il est techniquement possible de fabriquer à partir de ses essences très différentes de la pâte à papier, la principale ressource de ce département.

DEUXIÈME PARTIE

LE RÉGIME LÉGISLATIF DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

CHAPITRE PREMIER

LE PRINCIPE DE L'ASSIMILATION LÉGISLATIVE ET SES TEMPÉRAMEMENTS

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le principe de la *spécialité législative* auquel étaient soumises les colonies fut abandonné au profit du principe de l'*assimilation législative* des départements d'outre-mer. Ce principe connaît cependant des tempéraments afin de permettre les adaptations nécessaires du fait de la spécificité de ces départements.

I. — LA LOI DU 19 MARS 1946

Ce texte fondamental qui porte création des départements d'outre-mer disposait dans son article 2 :

« Les lois et décrets actuellement en vigueur dans la France métropolitaine... feront, avant le 1^{er} janvier 1947, l'objet de décrets d'application à ces nouveaux départements. »

La volonté d'assimilation des départements d'outre-mer aux départements métropolitains n'était cependant pas complète puisque, outre le pouvoir d'adaptation laissé au pouvoir réglementaire en ce

qui concerne les textes antérieurs, le régime de la spécialité législative était maintenu en ce qui concerne les textes futurs. L'article 3 maintenait, en effet, la nécessité d'une mention expresse prévoyant l'application des textes dans les D.O.M.

II. — LES CONSTITUTIONS DE 1946 ET DE 1958

La Constitution du 27 octobre 1946 mit fin au régime de la spécialité législative en disposant dans son article 73 : « Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exception déterminée par la loi ».

Les textes nouveaux s'appliquent donc désormais de plein droit dans les départements d'outre-mer. Il n'est fait exception à cette règle que s'il est expressément précisé dans le texte concerné qu'il ne s'applique pas dans les D.O.M.

Ce principe n'a pas été modifié par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 selon lequel « le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ». Cette disposition confirme que, à défaut d'adaptation expressément formulées, les textes s'appliquent dans les D.O.M. comme en métropole, mais elle consacre constitutionnellement la possibilité d'apporter au régime législatif des adaptations dans la mesure où celles-ci sont rendues nécessaires par la situation particulière de ces départements.

III. — L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT DU 29 AVRIL 1947

Par l'avis du 29 avril 1947 de la section des Finances, le Conseil d'Etat a confirmé que les textes postérieurs à la Constitution de 1946 s'appliquent de plein droit aux D.O.M., sauf mention expresse, de leur inapplicabilité.

Cependant il a exclu l'application de plein droit de tous les textes nouveaux qui modifient une législation ou une réglementation qui n'a pas été étendue aux départements d'outre-mer. « Les dispositions qui se bornent à modifier des textes législatifs ou réglementaires qui n'étaient pas précédemment en vigueur dans ces départements ne sauraient pas plus que ces textes eux-mêmes, être regardés comme applicables » (1).

(1) Voir aussi Cass. crim. 16 nov. 1950, Dalloz 1951, p. 69.

CHAPITRE II

LES RÈGLES RÉGISSANT L'APPLICABILITÉ DES TEXTES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

On peut résumer ainsi les règles résultant des textes précités :

I. — LES TEXTES ANTÉRIEURS A LA CONSTITUTION DE 1946

Ces textes ne sont applicables aux D.O.M. que si cette applicabilité est précisée dans le texte, ou a été prévue par un décret pris en application de l'article 3 de la loi de 1946.

Or, le Gouvernement n'a pas répondu pleinement à l'invitation qui lui était faite par cet article 3 de la loi de 1946 et, par suite d'omissions volontaires ou involontaires, certains textes n'ont pas été rendus applicables.

En outre, le Gouvernement a utilisé la possibilité que lui ont reconnue les avis du Conseil d'Etat du 12 novembre 1946 et du 30 décembre 1947 confirmés par des décisions contentieuses ultérieures, d'apporter les adaptations nécessaires.

L'avis du 30 décembre 1947 déclare notamment :

« Il résulte de l'article 2 de la loi du 19 mars 1946 et de la discussion devant l'Assemblée Nationale constituante que le législateur n'a pas entendu faire introduire par décrets, de façon pure et simple, l'ensemble des lois et décrets en vigueur sans qu'il soit apporté aucun changement à ces textes, que l'exigence de décrets d'application a eu précisément pour but de permettre une adaptation de la législation métropolitaine aux conditions de vie des nouveaux départements.

« Ces modifications et ce maintien en vigueur ne doivent intervenir que de façon limitée et pour tenir compte des situations très différentes entre la métropole et les nouveaux départements, sans qu'il soit fait échec au principe général d'assimilation en matière législative et réglementaire qu'ont voulu prévaloir le législateur et le constituant. »

II. — LES TEXTES POSTÉRIEURS A LA CONSTITUTION DE 1946

Ces textes sont applicables aux D.O.M. sauf lorsqu'ils modifient un texte antérieur qui n'a pas été rendu applicable ou lorsque leur inapplicabilité est expressément précisée.

Mais si certaines formules telles que « les dispositions de la présente loi ne sont pas applicables aux départements d'outre-mer » (1), ne laissent aucun doute, d'autres sont moins explicites. C'est parfois le contenu même du texte qui fait apparaître qu'il n'est susceptible d'application que sur le territoire métropolitain. Tel est le cas de la loi du 16 juillet 1971, relative à l'allocation-logement, qui précisait que cette allocation était versée à certaines personnes pour le « logement qu'elles occupent à titre de résidence principale en France métropolitaine ».

Enfin, le plus souvent, le texte est applicable mais la date d'entrée en vigueur dans les départements d'outre-mer est retardée pour permettre de prévoir par décret certaines adaptations : « un décret en Conseil d'Etat fixe la date et les conditions dans lesquelles les dispositions de la présente loi seront applicables dans les départements d'outre-mer, ainsi que les mesures d'adaptation nécessaires » (2). Une telle formulation va à l'encontre du principe d'assimilation dans la mesure où, en l'absence de délais, les décrets d'application dans les départements d'outre-mer interviennent avec un retard considérable.

Savoir quels sont les textes applicables à tel ou tel département d'outre-mer n'est donc pas chose simple.

(1) Article 16 de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 relative aux fusions et regroupements de communes.

(2) Article 14 de la loi n° 73-1229 du 31 décembre 1973 relative à la modernisation des finances locales.

III. — OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION

La délégation se félicite que les règles spéciales aux départements d'outre-mer en matière de droit privé se soient faites de plus en plus rares (1) notamment depuis qu'à l'initiative d'une mission d'information de la Commission des Lois du Sénat qui, sous la présidence de M. Raymond Bonnefous, s'était rendue aux Antilles en février 1962, il a été mis fin, par la loi du 13 juillet 1962, à l'incapacité qui, dans les D.O.M., frappait la femme mariée. La loi du 22 septembre 1942 qui avait placé les époux sur un pied d'égalité quant à leurs droits et devoirs, n'avait pas, avant cette date, été rendue applicable aux D.O.M.

Certaines disparités subsistent cependant, notamment :

— *En matière de loyer et de protection des occupants de locaux d'habitation.*

La loi du 1^{er} septembre n'est pas, en effet, applicable et la récente loi n° 1351 du 4 janvier 1976 sur la protection des occupants de locaux d'habitation, qui pour l'essentiel modifie la loi du 1^{er} septembre 1948, ne l'est donc pas non plus.

Or, il est de plus en plus souhaitable, notamment dans les départements antillais, de protéger les occupants de locaux d'habitation. Une réglementation, tenant compte des particularités locales, serait sans doute souhaitable.

— *En matière de procédure* une anomalie semble subsister en ce qui concerne les articles 5 (délai de citation devant le tribunal d'instance) et 416 (délai d'ajournement devant le tribunal de commerce) du Code de procédure civile. Il semble qu'en ce qui concerne ces deux articles, la rédaction antérieure au décret du 26 novembre 1965 soit encore en vigueur dans les départements d'outre-mer.

Il serait souhaitable de supprimer ces disparités.

En outre, votre délégation souhaite que soient recensés d'une manière plus systématique les textes applicables et les textes non applicables aux D.O.M. Notamment, la délégation rappelle que l'arrêté du 26 décembre 1960 a institué des commissions d'études

(1) Voir annexe n° I, note sur l'application dans les D.O.M. de textes législatifs ou réglementaires en matière de droit civil, de droit commercial, de procédure civile, de droit au travail et d'organisation judiciaire.

législatives chargées de recenser les textes métropolitains non étendus aux D.O.M. et de formuler un avis sur l'opportunité et les modalités d'une éventuelle extension. Or, à ce jour, ces commissions n'ont toujours pas achevé leur travail, ce qui est regrettable.

Enfin, il lui paraît souhaitable de remédier à la non-applicabilité d'une loi dans les D.O.M. du fait de non-intervention du décret d'application pourtant expressément prévu par cette loi. Une solution pourrait être de fixer un délai à la parution des décrets d'application, délai qui tienne compte des pouvoirs particuliers conférés aux conseils généraux en ce qui concerne les mesures d'adaptation nécessaires, voire même de sanctionner le non-respect de ce délai par l'application intégrale de la loi concernée.

Plusieurs lois comportent d'ailleurs déjà de telles dispositions (1).

(1) Par exemple :

— la loi du 16 juillet 1971 (*J.O.*, 17 juillet 1971, p. 7035) portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, prévoit dans son article 52 des mesures d'adaptation pour les départements d'outre-mer de ses dispositions, mais en ajoutant que « leur application devra se faire à la même date qu'en France métropolitaine ».

— la loi du 17 juillet 1971 (*J.O.*, 17 juillet 1971, p. 7043) relative à l'apprentissage, dont l'article 36 dispose. « Toutefois, en ce qui concerne les départements d'outre-mer, la date d'entrée en vigueur de la présente loi et ses modalités particulières d'application seront fixées par décret. Ce décret devra être pris dans un délai maximum de deux ans après la promulgation de la loi. A défaut de la parution du décret avant l'expiration du délai de deux ans prévu ci-dessus, l'apprentissage dans les départements d'outre-mer sera soumis au même régime que dans les départements métropolitains. »

TROISIÈME PARTIE

LES INSTITUTIONS ADMINISTRATIVES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

CHAPITRE PREMIER

LE STATUT POLITIQUE ET ADMINISTRATIF DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER :

« La départementalisation adaptée ».

Depuis la loi du 19 novembre 1946, et actuellement en vertu des articles 72 et 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion sont des départements. Cependant, l'article 73 précité de la Constitution prévoit expressément que « le régime législatif et *l'organisation administrative* des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ».

Ce sont ces particularités du régime administratif et financier des départements d'outre-mer qu'il a paru intéressant d'étudier.

I. — LE RATTACHEMENT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER AU SECRÉTARIAT D'ETAT AUX DÉPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Le rattachement des départements d'outre-mer à un Secrétariat d'Etat aux Départements et aux Territoires d'outre-mer traduit, au niveau même de la structure du Gouvernement, la spécificité de ces départements.

Les fonctions de ce Secrétariat d'Etat sont définies notamment par les décrets du 13 février 1959, du 24 février et du 20 octobre 1960.

Il a d'une part des *attributions d'administration directe* : il assume dans ces départements les fonctions normalement exercées par le Ministre de l'Intérieur et certaines compétences du Ministre des Finances concernant les opérations d'investissements publics et privés et notamment la préparation de l'exécution des programmes du Fonds d'investissement et de développement des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.).

Il a d'autre part des *attributions de coordination* : les textes applicables dans les D.O.M. doivent lui être soumis préalablement et il donne son avis sur la nomination des chefs de service par les autres Ministres.

II. — LES POUVOIRS PARTICULIERS DES ORGANES DÉPARTEMENTAUX

A. — LES ATTRIBUTIONS SPECIALES DU PREFET

1. LES ATTRIBUTIONS SPÉCIALES PRÉVUES PAR LES TEXTES

Le décret n° 47-1018 du 7 juin 1947 a étendu aux départements d'outre-mer les dispositions applicables en métropole à l'institution préfectorale mais ce décret, ainsi que des textes particuliers, ont reconnu aux préfets de ces départements des prérogatives spéciales qui sont, en métropole, de la compétence du Gouvernement.

a). **Sûreté et ordre public.**

Le préfet est responsable de la sûreté intérieure et extérieure du département. Il dispose des forces militaires et peut déclarer l'état de siège.

En vertu de l'article 3 du décret du 27 avril 1960 précisant les conditions d'application dans les D.O.M. de l'article 32 de l'ordonnance du 4 février 1959, le préfet peut suspendre provisoirement de

leurs fonctions tous les fonctionnaires (à l'exception des magistrats) à charge d'en rendre compte aussitôt au Ministre intéressé et au Secrétaire d'Etat des D.O.M.-T.O.M.

L'ordonnance du 15 octobre 1960 permettait au préfet de proposer le rappel d'office en métropole des fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics nationaux dont le comportement sera de nature à troubler l'ordre public. Très critiquée, cette ordonnance a été abrogée par la loi du 17 novembre 1972 et les fonctionnaires qui en avaient été victimes et qui avaient été révoqués pour refus de rejoindre leur nouveau poste ont été réintégrés.

b) Gestion des services.

Le décret du 26 avril 1960 charge les préfets de coordonner les activités de tous les chefs de services civils et de s'assurer des conditions dans lesquelles elles s'exercent. Les représentants locaux des établissements publics et des sociétés d'Etat ou d'économie mixte rendent compte de leurs activités aux préfets, lesquels sont obligatoirement consultés sur les programmes de ces établissements et sociétés.

Les préfets de départements d'outre-mer adressent chaque année aux Ministres responsables ainsi qu'au Secrétaire d'Etat aux D.O.M.-T.O.M. une appréciation d'ensemble sur chacun des chefs de services extérieurs de l'Etat.

L'octroi de congés et l'envoi en mission de ces fonctionnaires sont obligatoirement soumis à l'accord préalable des préfets.

c) Régime des prix.

Les pouvoirs particuliers que les préfets des départements d'outre-mer tenaient du décret du 25 août 1947 ont été supprimés en décembre 1975. C'est désormais le droit commun qui s'applique.

d) Développement économique et social.

En cette matière également le préfet a reçu d'importantes attributions.

C'est lui qui, en vertu du décret du 17 juin 1961, instruit les demandes relatives à l'octroi de primes d'équipement destinées à encourager les investissements créateurs d'emplois. Par ailleurs, les crédits d'investissement relatifs à des opérations arrêtées par le Conseil général et dont bénéficient des collectivités ou établissements ne peuvent être engagés qu'après autorisation préfectorale.

En matière agricole, en application du décret du 3 juin 1951, le préfet peut, sur avis d'une commission, décider que les terrains disponibles de la zone des « cinquantes pas géométriques » seront utilisés pour favoriser le développement de l'agriculture.

Cette énumération non exhaustive montre l'importance considérable du rôle du préfet prévu par les textes.

Celui-ci est encore renforcé dans la pratique.

2. ACCROISSEMENT DU RÔLE DU PRÉFET DANS LA PRATIQUE DU FAIT DE LA SITUATION PARTICULIÈRE DE CES DÉPARTEMENTS

Les pouvoirs reconnus aux préfets de ces départements où ils incarnent au premier chef la France et l'administration française expliquent que l'opinion voit souvent dans le préfet l'autorité à qui s'adresser en cas de difficulté, voire l'arbitre de conflits d'ordre privé.

Les préfets des départements antillais ont en outre conscience d'avoir deux fonctions supplémentaires :

Tout d'abord une *fonction de représentation* de la France.

Dans ces départements, l'image de la métropole est en effet pour une large part celle qu'en donnent le préfet et les fonctionnaires métropolitains, ce qui leur confère une responsabilité particulière.

Ensuite une *fonction diplomatique* vis-à-vis des petits Etats alentour dont le préfet est conduit à recevoir les chefs de gouvernement et avec lesquels il doit mener certaines négociations, notamment en matière économique.

3. OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION

La délégation de la Commission des lois du Sénat a conscience que l'exercice de la fonction préfectorale outre-mer et en métropole ne peut être identique, compte tenu, notamment, des problèmes spécifiques qui se posent dans ces départements et de leur éloignement. Elle a d'ailleurs rencontré, tant aux Antilles qu'à la Guyane, des préfets d'une grande qualité.

Elle estime cependant que l'importance des pouvoirs reconnus aux préfets n'a plus aujourd'hui les mêmes justifications qu'aux premières années de la départementalisation.

Il serait sans doute souhaitable de réduire progressivement ces prérogatives spéciales des préfets d'outre-mer afin de parvenir, notamment, à une séparation plus effective de la fonction politique, de la fonction administrative et de la fonction juridictionnelle.

B. — LES PARTICULARITÉS DU CONSEIL GÉNÉRAL

1. L'ÉLECTION DU CONSEIL GÉNÉRAL

La loi du 2 août 1949 a procédé à un nouveau découpage des cantons électoraux pour permettre l'application du scrutin uninominal. Jusqu'alors en effet, les élections se faisaient au scrutin de liste.

Du fait de ce nouveau découpage, les cantons électoraux ne correspondent plus aux cantons judiciaires.

Ainsi, à la Martinique, chaque commune constitue-t-elle une circonscription électorale, sauf Fort-de-France qui est divisé en quatre circonscriptions.

2. ATTRIBUTIONS PARTICULIÈRES DU CONSEIL GÉNÉRAL

a) **Compétence en matière d'adaptation du régime législatif.**

Faisant application de l'article 73 précité de la Constitution, les décrets du 26 avril 1960 ont élargi considérablement les pouvoirs des conseils généraux des départements d'outre-mer en les associant à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire.

En effet, tout projet de loi ou de décret tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer doit être *préalablement* soumis pour avis aux conseils généraux de ces départements.

En outre, les conseils généraux peuvent saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de ces départements.

Enfin, les Chambres de commerce et les Chambres d'agriculture de ces départements peuvent être appelées à donner un avis sur les projets de loi ou sur les dispositions réglementaires d'adaptation concernant les questions relevant de leur compétence.

b) Extensions spéciales de compétence.

— En matière de *développement économique*, le Conseil général joue un rôle important dans l'utilisation des subventions versées au titre du Fonds d'investissements des départements d'outre-mer (F.I.D.O.M.).

Les crédits budgétaires destinés à alimenter ce fonds sont inscrits chaque année, au budget du Secrétariat aux Départements et Territoires d'outre-mer.

Ils sont répartis entre les quatre D.O.M. par le Comité directeur du F.I.D.O.M. en février ou en mars.

Les dépenses du F.I.D.O.M. sont réparties en deux sections comptables :

- une *section centrale* concernant les opérations de recherche scientifique et d'études générales, les participations dans les sociétés d'Etat ou d'économie mixte ainsi que les opérations qui, par leur nature ou leurs conséquences intéressent les services publics de l'Etat ;

- une *section locale* comprenant les dépenses relatives aux domaines des collectivités locales et des établissements publics qui en dépendent et à laquelle sont rattachées les participations éventuelles de ceux-ci.

Avant la mise en place des institutions régionales le Conseil général donnait un *avis* sur l'utilisation des crédits de la *section centrale* du F.I.D.O.M. Depuis, cette compétence pour avis a été transférée au conseil régional. Mais c'est le Conseil général qui *décide* de l'utilisation des crédits de la *section locale*. Les opérations de la section locale ventilées en deux sous-sections (département et communes) sont, en effet, réparties par le Conseil général, sur proposition du préfet, après avis de la commission départementale d'équipement.

Or, pour répondre aux vœux exprimés par les élus, le Conseil restreint consacré aux départements d'outre-mer a décidé, dans sa séance du 4 décembre 1974, d'inverser progressivement les proportions respectives de la section locale et de la section centrale. La part de la section locale dans la dotation globale du F.I.D.O.M., qui n'était que de 17,5 % en 1974, était portée à 21 % en 1975 et atteindra 25 % en 1976.

C'est ainsi qu'un certain nombre d'opérations touchant au développement agricole, qui relevaient traditionnellement de la section centrale, ont été transférées à la section locale, et cela afin d'accroître les pouvoirs de décision du Conseil général sur un secteur pour lequel il manifeste un intérêt particulier.

Cette évolution traduit un net effort de décentralisation dont la délégation de la Commission des lois se félicite.

— *En matière fiscale*, le Conseil général peut, par délibération approuvée par décret, modifier les règles d'assiette, de perception, ainsi que les tarifs de l'octroi de mer dont le produit est réparti entre les communes proportionnellement au chiffre de leur population.

A la Martinique, à la Guadeloupe et en Guyane, le Conseil général peut, par délibération approuvée par décret, et dans certaines limites, instituer des droits assimilés aux droits d'octroi de mer, sur les sucres, les rhums et spiritueux fabriqués dans le département et livrés à la consommation locale. Le produit de ces droits a la même affectation que l'octroi de mer. Toutefois, le Conseil général peut en affecter une partie à des collectivités ou organismes qui en avaient bénéficié en 1947, ainsi qu'au département.

C. — L'ARRONDISSEMENT D'ININI EN GUYANE

Le territoire d'Inini, qui recouvrait l'essentiel de l'arrière-pays de la Guyane, du fleuve Oyapoc aux fleuves Maroni et Itany, a conservé un statut particulier plusieurs années après la départementalisation.

Le territoire de l'Inini avait été institué par le décret du 6 juin 1930 modifié par un décret du 14 octobre 1935. Ce décret l'avait soustrait à la compétence du Conseil général de la Guyane et lui avait reconnu la personnalité morale, solution qui fut jugée incompatible avec la transformation de l'ancienne colonie de la Guyane en département. Aussi la loi du 2 août 1949 précisa-t-elle qu'il s'agissait d'un statut provisoire et annonça-t-elle une nouvelle réglementation qui intervint avec la loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951.

Mais cette loi elle-même devait avoir une application limitée dans le temps : elle ne pouvait s'appliquer que pendant dix ans.

De fait, le législateur, par la loi du 3 juillet 1960, article 6, invita le Gouvernement à soumettre au Parlement avant le 31 décembre 1960 un nouveau projet de statut qui s'appliquerait à l'ensemble du département de la Guyane.

Le Gouvernement déposa effectivement sur le bureau du Sénat, lors de la seconde session ordinaire de 1960-1961, un projet de loi relatif à l'organisation de la Guyane, qui fit l'objet d'un rapport de M. Kalb au nom de la Commission des lois. Ce projet de loi visait à supprimer le statut spécial de l'Inini et à le soumettre au régime départemental et communal de droit commun, mais proposait d'instituer, auprès du préfet, un Comité économique et social permanent, afin de permettre une plus étroite participation des Guyanais au développement de leur département.

Mais ce projet de loi ne fut pas inscrit à l'ordre du jour du Sénat et le statut particulier continua de s'appliquer.

L'arrondissement de l'Inini avait la personnalité morale et son propre budget ; il était administré par le préfet et par un fonctionnaire chargé de l'arrondissement de l'Inini. Ce fonctionnaire exerçait notamment dans les « cercles municipaux » les pouvoirs normalement dévolus au maire.

Il était assisté d'un Conseil d'arrondissement comprenant des élus, des notabilités nommées et des fonctionnaires. Ce Conseil avait essentiellement un pouvoir de proposition auprès du Conseil général et votait le budget.

C'est finalement le décret n° 69-261 du 17 mars 1969 portant réorganisation administrative du département de la Guyane qui supprima le statut particulier de l'Inini, qu'il soumit au régime départemental et communal de droit commun.

Compte tenu notamment des problèmes spécifiques posés par les populations tribales de cette partie de la Guyane (1), il est regrettable que cette réforme n'ait pas fait l'objet d'un débat au Parlement.

III. — LES FINANCES DÉPARTEMENTALES

La spécificité des finances des départements d'outre-mer apparaît à la seule lecture du taux de participation de la métropole dans les recettes départementales.

(1) Voir cinquième partie, p. 95, « les populations tribales en Guyane ».

Ce taux était en 1973 de :

- 39 % pour la Guadeloupe ;
- 39 % pour la Martinique ;
- 52 % pour la Guyane ;
- 55 % pour la Réunion.

Sans entrer dans le détail des finances départementales votre Commission estime nécessaire de rappeler certaines particularités des finances de ces départements d'outre-mer et de souligner l'importance de certains problèmes.

A. — LES PARTICULARITÉS DES FINANCES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

1. LES DÉPENSES

Les finances des trois départements visités se caractérisent en ce qui concerne les dépenses par :

— *L'importance des sommes consacrées aux équipements routiers* au titre du Fonds d'investissement routier (F.I.R.). Dans les départements antillais, elles représentent environ 40 % du budget d'investissement.

Dans ces îles en effet, à défaut de chemin de fer et de liaisons intérieures fluviales maritimes ou aériennes, la route est l'unique moyen de communication.

— *L'importance des dépenses en matière d'action sanitaire et sociale* et notamment des dépenses d'aide sociale dont l'accroissement rapide grève lourdement les finances départementales. Cette situation résulte de l'importance du chômage et du grand nombre de familles qui, de ce fait, ne relèvent pas de la Sécurité sociale et doivent être prises en charge par l'aide sociale.

2. LES RECETTES

Celles-ci se caractérisent par :

— *Le faible rendement des impôts directs* ce qui explique la faiblesse des recettes ordinaires. Les finances communales connaissent le même problème.

— *La perception d'une taxe spéciale sur les carburants (gas-oil et essence) dont le taux maximum est fixé par la loi et le taux effectif par le conseil général qui en affecte le produit aux différentes catégories de voirie. C'est cette taxe qui, en alimentant le Fonds routier, permet une décentralisation totale des investissements routiers.*

— *La perception d'une taxe de consommation sur les rhums.*

B. — LES PROBLÈMES POSÉS

Les *départements antillais* ressentent périodiquement des difficultés de trésorerie quelquefois assez graves, mais leur situation financière est satisfaisante. Depuis 1963, les budgets des départements antillais ne sont plus soumis à approbation, leur exécution ne faisant apparaître aucun déficit. Un très léger déficit, inférieur à 0,5 % des recettes ordinaires, est apparu en Martinique à la clôture de l'exercice 1973, mais il a été tout de suite résorbé par le budget supplémentaire 1974.

En revanche, le *département de la Guyane* connaît une situation très difficile : c'est ainsi que le déficit du budget départemental 1974 au stade de la décision modificative n° 1 est de l'ordre de 13 millions qui doit être couvert par une subvention de l'Etat. Des mesures sont intervenues dont la mise en œuvre devrait aboutir à la suppression du déficit chronique. La loi de finances rectificative pour 1974 a autorisé le département de la Guyane à percevoir 35 % du produit de l'octroi de mer. S'agissant d'une mesure qui intervient parallèlement à celle que le Conseil général a prise localement et qui a été approuvée par le Gouvernement augmentant d'une manière générale les tarifs, cette affectation au budget départemental ne devrait pas entraîner la diminution des recettes communales provenant du produit de l'octroi de mer qui, jusqu'à présent, était intégralement attribué aux communes.

D'autre part, la même loi de finances rectificative pour 1974 a attribué en recettes au budget départemental de Guyane le produit du droit de consommation des tabacs au lieu et place du budget de l'Etat.

En ce qui concerne la Guyane il convient d'indiquer que le concordat n'ayant jamais étendu à ce département, la loi de séparation de 1908 n'a jamais pu recevoir d'application, et le clergé demeure rétribué par la collectivité en application d'une ordonnance au 17 août 1828.

Antérieurement à 1899, les dépenses du culte avaient été prises en charge successivement par les Ministères de la Marine, de l'Algérie et des Colonies. De 1900 à 1946, date de la départementalisation, ces dépenses furent supportées par le budget de la Colonie.

Elles sont actuellement à la charge du département et se sont élevées en 1974 à 997.000 F.

Dans le souci d'alléger la charge du département, le Conseil général a demandé la prise en charge par l'Etat de la rémunération du clergé.

Enfin, pour les trois départements visités une cause très importante de difficultés financières est le retard considérable avec lequel l'Etat rembourse au département les dépenses d'aides sociales dont il a la charge. La circulaire du 27 novembre 1964 du Ministre de la Santé précise que les acomptes et les soldes sont versés :

a) D'une part en deux acomptes égaux (courant janvier et mai) représentant au total les quatre cinquièmes de la part de l'Etat dans les dépenses de la pénultième année.

b) D'autre part, en un ajustement, au cours du mois d'octobre, des acomptes aux quatre cinquièmes de la part de l'Etat dans la dernière gestion dont les résultats sont connus à cette époque.

Le montant des acomptes est donc calculé non pas en prévision des dépenses mais par référence à une période antérieure. Ils ne tiennent donc compte ni de l'augmentation des dépenses réelles, ni de l'inflation.

En outre, la circulaire n'est pas respectée et les acomptes ainsi que le solde sont versés avec un retard considérable.

Cette situation n'est pas spécifique aux départements d'outre-mer mais elle crée des difficultés de trésorerie particulièrement graves dans ces départements où les dépenses sociales sont importantes.

Depuis le retour de la délégation, le Secrétaire d'Etat aux Départements d'outre-mer a indiqué que les acomptes s'effectueraient désormais sur la base des neuf dixièmes et non plus des quatre cinquièmes de la part de l'Etat dans les dépenses d'aide sociale de l'année précédente. Le solde serait versé comme actuellement dès la production du compte administratif. Ces modifications devraient apporter une certaine amélioration à condition toutefois que l'Etat n'effectue pas ses versements avec retard.

C. — OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION DE LA COMMISSION DES LOIS

La délégation attire l'attention du Gouvernement sur les difficultés financières des départements d'outre-mer. Celles-ci conduisent, tout particulièrement à la Guyane, à différer le paiement des fournisseurs lesquels se prémunissent contre ces retards en augmentant leurs prix, ce qui est préjudiciable aux finances publiques et contribue à accroître les tendances inflationnistes.

Votre délégation insiste tout particulièrement pour que l'Etat règle beaucoup plus rapidement les sommes dont il est redevable, notamment en matière d'aide sociale.

Enfin, il a semblé à votre délégation qu'à la Guadeloupe le trésorier-payeur général avait une tendance excessive à exercer un contrôle d'opportunité *a priori*, excédant ainsi le rôle qui lui est normalement imparti.

IV. — LE PERSONNEL ADMINISTRATIF

Dans les départements d'outre-mer, le statut du personnel de la préfecture et des services extérieurs de l'Etat n'est pas différent de celui en vigueur en métropole. Votre délégation se bornera donc à quelques observations générales et à une étude plus particulière du problème des congés administratifs.

A. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La délégation tient à souligner la grande qualité des fonctionnaires d'Etat en service dans les départements visités, qualité qu'elle a pu constater notamment à l'occasion des réunions de travail avec les directeurs et chefs de service.

Le personnel d'Etat est cependant insuffisamment nombreux, notamment en ce qui concerne les fonctionnaires des cadres A et B. Cette situation conduit la préfecture à recruter et à rémunérer du personnel pour pourvoir des postes qui devraient l'être par l'Etat.

Enfin, les locaux dans lesquels ce personnel est amené à travailler sont parfois trop exigus et inadaptés au climat qui règne dans ces départements.

B. — LE PROBLÈME DES CONGÉS ADMINISTRATIFS.

Dans chacun des départements visités, l'attention de la délégation a été attirée sur la perturbation qu'entraîne dans le fonctionnement des services le régime des congés administratifs en vigueur.

Actuellement le régime des congés administratifs applicable aux fonctionnaires d'Etat en service dans les départements d'outre-mer est le suivant :

1° un congé annuel de quarante-cinq jours à passer en métropole est accordé, en principe, aux chefs de services ;

2° un congé de quatre mois, délai de route compris, à passer en métropole, est accordé tous les deux ans aux fonctionnaires recrutés à plus de 3.000 kilomètres ;

3° un congé de six mois, délai de route non compris, à passer en métropole, est accordé tous les cinq ans aux fonctionnaires recrutés sur place.

Dans les deux derniers cas, les prolongations, jusqu'à concurrence de six mois au maximum, sont accordées aux intéressés.

Dans ces conditions, les fonctionnaires visés peuvent donc, à la faveur de ces majorations, bénéficier d'un congé maximum de dix ou douze mois.

Enfin, pour tenir compte de la rigueur du climat, un congé de détente de dix jours par an est accordé également aux fonctionnaires des deux dernières catégories qui désirent abandonner leur congé annuel de trente jours pour bénéficier d'un congé administratif après deux ou cinq ans selon le cas.

Ce régime, notamment en ce qui concerne les deux derniers groupes, comporte des inconvénients majeurs tant pour le fonctionnaire lui-même qui, à certains moments, met sa santé à l'épreuve au cours d'un séjour prolongé sans bénéfice de congé, que pour l'administration qui se voit obligée de recourir à un recrutement de remplacement pour ces agents qui s'absentent pendant une longue période et qui ont des attributions parfois très importantes.

Depuis plusieurs années, il est question de réformer ce système et, notamment en 1968, un projet gouvernemental avait envisagé un

nouveau régime qui avait essentiellement pour but de supprimer les disparités entre fonctionnaires recrutés sur place et fonctionnaires recrutés à plus de 3.000 kilomètres.

Ce nouveau régime aurait comporté quatre catégories :

1° catégorie supérieure (chefs de services) : congé de quarante-cinq jours tous les ans ;

2° fonctionnaires de catégorie A : congé de deux mois et demi tous les deux ans ;

3° fonctionnaires de catégorie B : congé de deux mois et demi tous les trois ans ;

4° fonctionnaires de catégories C et D : congé de deux mois et demi tous les quatre ans.

A ce congé se serait ajouté, bien entendu, le congé statutaire d'un mois à prendre sur place les années où l'agent appartenant aux trois dernières catégories n'aurait pu prétendre à un congé en métropole.

Ce nouveau système aurait apporté une amélioration certaine.

Toutefois, les intéressés ont estimé que la quatrième catégorie était trop désavantagée et qu'il convenait de la supprimer.

Quoi qu'il en soit, la réforme prévue n'a pas encore eu lieu. Il est cependant souhaitable que le système actuellement en vigueur soit modifié car il n'est plus adapté à la situation actuelle.

Il n'est pas inutile de rappeler les observations que formulait, en décembre 1973, à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 1974, M. Sablé, rapporteur pour avis de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale.

« Une réforme plus vaste devrait s'attacher à supprimer toute discrimination fondée sur l'origine des fonctionnaires et à étendre la liste des fonctionnaires bénéficiaires du congé annuel ; le coût financier élevé de ces mesures ne justifie pas que leur mise en vigueur soit indéfiniment différée car elles sont indispensables à un bon fonctionnement des services publics dans les départements d'outre-mer. »

La délégation ne peut que s'associer à ces observations.

V. — LA « DÉPARTEMENTALISATION ÉCONOMIQUE »

A. — LES DÉCLARATIONS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

A l'occasion de son voyage aux Antilles à la fin de l'année 1974, le Président de la République avait confirmé sa volonté de donner une nouvelle impulsion à la politique de départementalisation. Il avait notamment déclaré à Pointe-à-Pitre, le 16 décembre 1974 :

« L'institution de la départementalisation que nous nous sommes donnée ici voici vingt-huit ans par un consentement libre, éclairé et réciproque, a noué entre les diverses parties d'un grand ensemble, désormais séparées seulement par la distance, les liens d'une solidarité définitive... Non seulement ces femmes et ces hommes bénéficient de tous les avantages, de toutes les sauvegardes qui s'attachent à la qualité de citoyen de la République, mais encore ils participent d'une manière identique à la vie de ses institutions et s'y donnent partout, en toute liberté, des administrateurs élus selon les mêmes lois. Ils accèdent dans les mêmes conditions à toutes les consultations, qu'elles soient locales, départementales ou nationales. »

Reconnaissant ensuite que de profondes inégalités subsistaient, le Président de la République avait ajouté : « Voici mon programme, qui est celui du Gouvernement et que je suis venu vous dire : après la départementalisation politique et sociale, la départementalisation économique... Cette politique nouvelle s'appuiera sur cette base solide et nécessaire qu'est l'appartenance à un ensemble vigoureux et actif, à une institution qui est le garant et l'assise de toutes nos actions futures. Cette institution, c'est la départementalisation dont la raison d'être est d'associer aux mêmes responsabilités et aux mêmes possibilités nos compatriotes d'outre-mer. Le département a des structures d'ensemble précises, ce qui ne veut pas dire étouffantes et intangibles. L'adaptation des structures est toujours nécessaire. Ici, cette évolution se traduit notamment par le désir des habitants de prendre une part plus importante à la conduite et à la gestion de la vie collective. Ce désir est légitime. »

B. — LES IMPLICATIONS ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DE LA « DÉPARTEMENTALISATION ÉCONOMIQUE »

Cette départementalisation économique impliquait donc un important effort de relance économique et une nouvelle impulsion de la politique sociale.

Le Gouvernement a effectivement annoncé et mis en œuvre de nombreuses mesures, parmi lesquelles on peut notamment citer : l'extension des prestations familiales et de l'aide au logement ; l'accroissement de l'aide au chômeurs ; la nationalisation des sociétés privées d'électricité par la loi du 11 juillet 1975 ; la reconduction de la politique d'incitation fiscale en faveur des investissements productifs réalisés dans ces départements ; le plan de développement de la Guyane décidé lors du Conseil restreint du 12 juillet 1975. Ces mesures ont été abondamment commentées lors de l'examen, à l'Assemblée Nationale et au Sénat, du projet de loi de finances publique pour 1976.

Il est trop tôt encore pour savoir si ces mesures suffiront à relancer la vie économique de ces départements et à réduire effectivement le chômage.

C. — LES IMPLICATIONS FINANCIÈRES ET ADMINISTRATIVES DE LA DÉPARTEMENTALISATION ÉCONOMIQUE

La départementalisation économique impliquait aussi un effort accru de décentralisation.

Dans ce domaine, le Président de la République avait essentiellement annoncé :

- un accroissement de la part locale du F.I.D.O.M. par rapport au F.I.D.O.M. central ;
- une délégation globale de crédits d'équipement mis à la disposition des budgets départementaux par les ministères techniques ;
- la systématisation des pouvoirs de propositions des Conseils généraux en matière de textes particuliers aux départements d'outre-mer ;

— une délégation du pouvoir réglementaire aux autorités administratives locales dans certains cas.

L'ensemble de ces mesures doit renforcer considérablement la décentralisation au bénéfice des D.O.M. qui auront le pouvoir et le moyen d'exercer des responsabilités très importantes dans le domaine de l'équipement de leur département avec des crédits d'Etat.

Leurs modalités pratiques donnent actuellement lieu à des études menées activement par les différents ministères concernés.

*
**

Les déclarations du Président de la République sur la « départementalisation économique » ne doivent donc pas, en principe, avoir d'incidence particulière sur le régime administratif des collectivités locales qui doit rester, pour l'essentiel, le régime de droit commun.

Il s'agit en réalité, la départementalisation étant un fait acquis sur le plan administratif et institutionnel, de moderniser les structures économiques des D.O.M., c'est-à-dire d'œuvrer en faveur de la suppression progressive des séquelles économiques du passé colonial de ces départements en favorisant le développement industriel, le développement de l'élevage et des cultures vivrières aux dépens des grandes exploitations de monoculture, l'aménagement progressif des structures d'import-export qui jouent encore un rôle dominant dans les économies locales.

CHAPITRE II

LA MISE EN PLACE DE L'INSTITUTION RÉGIONALE

La mise en place des conseils régionaux eut lieu le 14 janvier 1974 à la Martinique, le 13 février 1975 à la Guadeloupe et le 3 juillet 1975 à la Guyane.

Le Conseil régional n'était donc pas installé lors du séjour de la délégation à la Guyane et ne le fut qu'au lendemain de son séjour à la Guadeloupe. Seul, le Conseil régional de la Martinique fonctionnait déjà depuis quelque temps.

Aussi cette partie se limitera-t-elle, pour l'essentiel, à faire le point de la mise en place des institutions régionales dans ces départements.

I. — DES RÉGIONS MONODÉPARTEMENTALES

La loi du 5 juillet 1972, portant création et organisation des régions, s'applique intégralement aux départements d'outre-mer.

Aussi, un décret n° 72-862 du 22 septembre 1972 a-t-il étendu à ces départements la réglementation métropolitaine sur les circonscriptions d'action régionale.

Les décrets n°s 73-232, 73-233 et 73-234 du 2 mars 1973, ainsi que le décret n° 73-918 du 25 septembre 1973 ont ensuite érigé en circonscription d'action régionale respectivement les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane.

Chaque département d'outre-mer constitue donc, à lui seul, une région.

Le problème s'était posé de savoir s'il n'aurait pas été préférable de créer une seule grande région Antilles-Guyane. La spécificité du problème guyanais et la distance qui sépare ce département des Antilles rendait difficile une telle création. La Guyane ne la souhaitait pas.

Mais la Guadeloupe elle-même n'entendait pas faire partie d'une région qui aurait compris la Martinique. Longtemps rattachée à Fort-de-France, la Guadeloupe est aujourd'hui jalouse de son particularisme insulaire. Elle estime, en outre, que la Martinique est favorisée dans la répartition des équipements collectifs et qu'une région Antilles aurait renforcé cette situation.

La différence de majorité politique dans les deux îles n'a sans doute pas non plus été étrangère à l'attitude de la Guadeloupe.

La Martinique, en revanche, aurait accepté une région Antilles ou une région Antilles-Guyane.

Cette situation explique qu'ait été utilisée la possibilité prévue par l'article 20 de la loi du 5 juillet 1972 de créer des régions « mono-départementales ».

Cet article dispose en effet : « Lorsqu'une région ne comprend qu'un département, le conseil régional est composé des membres du Conseil général ainsi que des députés et des sénateurs de la région qui n'appartiennent pas à l'assemblée départementale et des représentants des communes et des communautés urbaines désignés conformément aux dispositions de l'article 5 ci-dessus ».

Il existait alors le précédent de la région Corse. Celle-ci, depuis, a été divisée en deux départements.

Les élus locaux des départements antillais ont conscience du fait que l'institution régionale n'est pas très bien adaptée à une telle situation. Le Conseil régional n'est pas alors très différent du Conseil général et le rôle du budget régional reste limité.

Cependant cette région est utile. Elle permet de prendre en compte des préoccupations nouvelles relatives au développement économique et à la planification, d'obtenir certains moyens financiers supplémentaires et d'associer aux élus les représentants de la vie économique et de la vie culturelle.

Les élus et les administrateurs locaux sont conscients de la nécessité d'utiliser les possibilités de coopération interrégionale ouvertes par l'article 4 de la loi du 5 juillet 1972 et par le décret du 22 novembre 1974 relatif aux accords entre établissements publics régionaux.

II. — L'INSTALLATION DES ORGANES RÉGIONAUX

Les conseils régionaux et les comités économiques et sociaux des régions Martinique et Réunion dont la composition a été fixée par les décrets du 5 septembre 1973 fonctionnent depuis le début de l'année 1974.

La composition des assemblées régionales de Guadeloupe et de Guyane a été fixée par le décret n° 74-730 du 19 août 1974. Leur installation a eu lieu le 13 février 1975 à la Guadeloupe et le 3 juillet de la même année à la Guyane.

Il n'existe pas encore de mission régionale auprès des préfets de région des D.O.M. A l'heure actuelle, en Guadeloupe, Martinique et Réunion, le Secrétaire général chargé des Affaires économiques joue le rôle de chargé de mission. Des études sont en cours avec le Cabinet du Premier Ministre, le Ministre de l'Intérieur et le Secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique pour l'organisation des missions régionales qui fonctionneraient à l'instar des missions régionales métropolitaines.

Pour le fonctionnement même des assemblées régionales aucune difficulté particulière ne s'est manifestée. Les problèmes financiers, notamment ceux qui ont trait à la réalisation d'emprunts globaux, soulevés dans les D.O.M. comme dans plusieurs régions métropolitaines, sont en voie de solution puisque le Gouvernement a autorisé les établissements publics régionaux, qui le souhaiteraient, à contracter des emprunts globaux auprès de la Caisse des dépôts et consignations et la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales.

Enfin, les régions des D.O.M. avaient demandé, comme les régions métropolitaines, la possibilité de recruter un minimum de personnel de secrétariat : dans ce domaine également satisfaction leur a été donnée puisque le Gouvernement a autorisé les établissements publics régionaux à recruter des vacataires et un personnel de secrétariat jusqu'à concurrence de huit personnes.

CHAPITRE III

LES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le régime municipal dans les départements d'outre-mer est le régime de droit commun. En revanche les impôts locaux sont soumis à de nombreuses règles particulières.

I. — LE RÉGIME MUNICIPAL

A. — L'ÉVOLUTION DU RÉGIME MUNICIPAL

Le système communal était appliqué dans quatre vieilles colonies qui devinrent en 1946 les départements d'outre-mer. C'est sans doute pourquoi le Gouvernement n'a pas alors jugé nécessaire de procéder à une nouvelle extension des textes métropolitains régissant les communes.

Cependant, aux Antilles, comme d'ailleurs à la Réunion, de nombreux textes modificatifs de la loi du 5 avril 1884 n'avaient pas été rendus applicables. En Guyane, la loi de 1884 n'avait fait l'objet que d'une extension partielle et la loi du 14 septembre 1951 a ensuite institué un régime communal spécial dans l'arrondissement de l'Inini.

Aussi le régime communal, dans les départements d'outre-mer, est-il resté longtemps dérogoire par rapport à celui en vigueur en métropole. Les pouvoirs de l'autorité de tutelle y étaient plus importants et, de ce fait, l'autonomie des communes plus restreinte.

L'assimilation entre le régime municipal métropolitain et celui des départements d'outre-mer a été réalisée par le décret du 20 mai 1955 aujourd'hui codifié dans le Code de l'administration communale dont l'article 628 (1) déclare applicable dans les départements la quasi-totalité de ce Code.

(1) Voir annexe II, p. 123.

Le décret du 17 mars 1969 a opéré une réorganisation administrative du département de la Guyane. Celui-ci se compose de 19 communes de 16 cantons et de 2 arrondissements.

L'article 27 de la loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier est venu préciser que la loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 portant organisation du département de la Guyane était abrogée à compter de l'entrée en vigueur du décret précité du 17 mars 1969. Depuis lors l'ensemble du territoire de la Guyane est soumis au régime municipal de droit commun sous réserve des dérogations résultant de l'article 628 précité du Code de l'administration communale.

B. — LE REGIME MUNICIPAL DE DROIT COMMUN

L'article 628 du Code d'administration énumère les articles du Code applicables dans les départements d'outre-mer (1).

Les dispositions non applicables concernent essentiellement le nombre de conseillers municipaux et d'adjoints dans les communes sinistrées où le dernier recensement accuse une diminution de population, les pouvoirs respectifs du maire et du préfet en temps de guerre ou de circonstances exceptionnelles et le pouvoir de suspension du maire, de conseillers municipaux, ou de l'ensemble du conseil municipal par le préfet.

Il convient de noter qu'en vertu de son article 16 la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes est inapplicable dans les départements d'outre-mer. En effet, les communes de ces départements occupent des superficies importantes et leur regroupement n'apparaissait pas nécessaire, d'autant que le recours fréquent aux syndicats intercommunaux permet de résoudre les problèmes d'intérêt commun.

En définitive, en vertu même de l'article 628 du Code de l'administration communale, c'est en matière d'impôts locaux qu'existent les dérogations les plus importantes du régime de droit commun.

(1) Voir annexe II, p. 123.

II. — LES FINANCES COMMUNALES DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

A. — LES RESSOURCES DES COMMUNES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

1. LES CONTRIBUTIONS DIRECTES.

La réforme des impôts directs locaux s'effectue dans les départements d'outre-mer selon un rythme différent de celui des départements métropolitains.

a) Les taxes foncières et la taxe d'habitation.

Dans les départements métropolitains, la réforme a comporté trois étapes :

- les grands principes de la réforme ont été posés par l'ordonnance de 1959 ;
- la loi de 1968 a défini les règles d'évaluation des valeurs locatives et a fixé les conditions dans lesquelles les évaluations devaient être faites. C'est elle qui a autorisé les services à entamer les travaux d'évaluation ;
- la loi de 1973 a constaté que le travail d'évaluation était terminé et que les valeurs locatives étaient disponibles, et a décidé de les utiliser à partir de l'année suivante.

Dans les départements d'outre-mer, la réforme en est à la deuxième phase. En effet, le décret n° 75-1105 du 28 novembre 1975 a rendu la loi de 1968 applicable dans ces départements et les travaux de révision des valeurs locatives ont pu commencer à la fin de l'année 1975. Compte tenu du nombre de locaux à évaluer, ces travaux dureront probablement plus de deux ans. Lorsqu'ils seront terminés, leur achèvement devra être constaté par une loi — vraisemblablement un article de loi de finances — qui déterminera la date à partir de laquelle les nouvelles valeurs locatives devront être utilisées pour le calcul des impôts locaux.

b) La taxe professionnelle.

Alors que pour les départements métropolitains la réforme de la patente est entrée en vigueur après celle des trois autres taxes, ce sera l'inverse dans les départements d'outre-mer. En effet, la taxe professionnelle entrera en vigueur dans ces départements dès le 1^{er} janvier 1977. Or, la révision des valeurs locatives ne sera pas terminée à cette date. Comme certaines de ces valeurs locatives sont nécessaires pour le calcul de la taxe professionnelle, l'article 17-VI de la loi du 29 juillet 1975 prévoit d'utiliser, jusqu'à la fin de la révision foncière, les anciennes valeurs locatives réévaluées à l'aide de coefficients fixés par décret. Ce mécanisme transitoire sera supprimé lorsque les nouvelles valeurs locatives seront connues.

2. L'OCTROI DE MER

L'octroi de mer est sans aucun doute la ressource à la fois la plus originale et la plus importante pour les communes des départements d'outre-mer.

Perçu depuis 1826 par le service des douanes, cet impôt a été maintenu en vigueur lors de la départementalisation par l'article 5 du décret n° 47-2390 du 27 décembre 1947.

Son régime est défini par la loi du 11 janvier 1891 et par le décret du 9 novembre 1935, modifiés à plusieurs reprises, notamment par le décret du 26 novembre 1946.

L'octroi de mer est une taxe proportionnelle perçue sur tous les produits importés ou fabriqués dans le département. Les taux sont fixés par délibérations du Conseil général et varient suivant la nature du produit importé ou fabriqué.

Ces taux sont en principe plus élevés pour les produits d'importation. Ils sont aussi plus élevés quand il s'agit de produits de luxe et minorés sur les denrées de première nécessité.

Dans le but de faciliter l'industrialisation, les conseils généraux sont souvent appelés à voter des exonérations en faveur des produits fabriqués dans le département.

En 1963, une commission de réforme des finances locales des D.O.M. a proposé trois types de taux (majoré, normal, minoré) afin d'harmoniser la fiscalité des quatre départements d'outre-mer et de donner à l'octroi de mer un rendement optimum. D'une manière générale, les conseils généraux ont suivi les recommandations de la commission.

En vertu de l'article 3 de l'annexe au décret du 30 décembre 1928 approuvant les délibérations du Conseil général en date des 9 juin 1927 et 21 janvier 1928, « la répartition du produit de l'octroi de mer est faite entre les communes au prorata de leur population respective », après déduction des frais de liquidation et de perception et des remises aux agents des services financiers et fiscaux.

Cette ressource est donc attribuée en quasi-totalité (94 %) aux communes.

Toutefois, la loi rectificative pour 1974 a autorisé le département de la Guyane à attribuer à son budget 35 % du produit de l'octroi de mer. Du fait de l'augmentation parallèle de son taux dans ce département, les ressources des communes n'ont pas été diminuées.

Dans les départements visités par la délégation, l'octroi de mer fournit aux communes 25 à 40 % de leurs ressources.

Cet impôt a, par sa nature même, une incidence directe sur le coût de la vie et sur la compétitivité des industries locales.

3. LE VERSEMENT REPRÉSENTATIF DE LA TAXE SUR LES SALAIRES

Le V.R.T.S. constitue également une ressource importante pour les communes des départements d'outre-mer. Sauf à la Guyane, son produit est supérieur à celui des impôts directs. Il représente dans les quatre départements, 12 à 21 % du total des ressources des communes.

La loi n° 66-10 du 6 janvier 1966 portant réforme de la taxe sur les salaires est donc applicable dans les D.O.M. Cependant, son article 45 complété par le décret n° 69-347 du 28 avril 1969 a institué des modalités particulières d'attribution propres à ces départements.

a) Non-application du critère de l'effort fiscal.

Le mécanisme d'attribution fondé sur l'effort fiscal prévu par l'article 41 de la loi du 6 janvier 1966 aurait placé les communes d'outre-mer dans une situation très défavorable par rapport aux communes métropolitaines.

— Détermination de la quote-part réservée aux D.O.M.

Il leur est donc accordé, sur la somme globale à répartir en application de l'article 41 précité, une *quote-part* qui, jusqu'en 1975,

était déterminée par le pourcentage donné par le rapport entre, d'une part, les recettes que les collectivités locales des D.O.M. ont encaissées en 1965, 1966 et 1967 au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, de la taxe sur les locaux loués en garni et de la fraction de la taxe sur les viandes affectée aux budgets locaux et, d'autre part, le produit total de ces taxes ou fraction de taxe, sur le plan national, durant la même période. Ce pourcentage était de 1,572 %.

En 1972, dans le rapport présenté en application de l'article 40-4 de la loi du 6 janvier 1966, le Gouvernement avait lui-même reconnu que les modalités de répartition du V.R.T.S. méritaient d'être améliorées : plutôt que de déterminer la quote-part de la fraction du V.R.T.S. à distribuer en fonction d'un élément fixé *ne varietur*, il serait préférable de prendre en considération le pourcentage donné par le rapport entre la population des D.O.M. et la population totale du territoire. C'est d'ailleurs le mode de répartition retenu par le F.A.L. en ce qui concerne la somme réservée aux D.O.M. Sur la base des résultats du dernier recensement général de la population, les collectivités locales recevraient ainsi 2,15 % de la fraction du V.R.T.S. consacrée aux attributions liées à l'effort fiscal au lieu de 1,572 %. Plusieurs fois différée, cette modification a, en définitive, été réalisée par la loi de finances pour 1976. Il en résulte qu'en 1976 les communes des départements d'outre-mer verront, compte tenu de l'augmentation générale du produit du V.R.T.S., leurs dotations au seul titre de l'article 45 de la loi du 6 janvier 1966, majorées de 72 %.

— *Répartition entre les départements et entre les communes.*

En vertu du décret du 18 avril 1969, la somme ainsi disponible est partagée entre les quatre départements d'outre-mer, pour moitié au prorata de leur population et pour moitié en fonction d'un indice d'effort fiscal départemental.

Dans chaque département, la part départementale et la part communale sont calculées au prorata des recettes que le département et les communes ont encaissées en 1965, 1966 et 1967, au titre de la taxe locale sur le chiffre d'affaires, de la taxe sur les locaux loués en garni et de la taxe de circulation sur les viandes.

b) Régime particulier en ce qui concerne les sommes attribuées au titre du Fonds d'action locale.

Afin d'éviter, là encore, de défavoriser les communes des départements d'outre-mer, un certain pourcentage des ressources du F.A.L. leur est réservé. Ce pourcentage est calculé en fonction du rapport

entre la population des D.O.M. et celle de l'ensemble du territoire national.

Cette somme est ensuite répartie par le comité de gestion du F.A.L., qui a retenu les règles fixées par le décret précité du 18 avril 1969 pour l'attribution de la quote-part du V.R.T.S. : moitié au prorata de leur population, moitié en fonction de l'indice d'effort fiscal départemental.

La répartition entre les communes se fait d'une manière différente selon les départements.

— En Guadeloupe et Martinique (1), la répartition s'effectue, pour moitié, selon la procédure applicable aux crédits de la section locale du F.I.D.O.M., pour moitié, sur décision du préfet et après avis de la Commission départementale d'équipement, en fonction des entreprises de caractère spécifiquement touristique poursuivies par les communes et leurs groupements.

— En Guyane, la procédure en usage pour les crédits de la section locale du F.I.D.O.M. s'applique pour la totalité.

*
**

Il convient de noter la part relativement faible des ressources procurées par la fiscalité directe. Cette situation provient de la faible capacité contributive des habitants de ces départements.

Ressources des communes.
(1973)

	IMPOTS communaux	OCTROI de mer	VERSEMENT représentatif de la taxe sur les salaires	SUBVENTIONS Participations Recouvrements	EMPRUNTS	TOTAL des ressources
Martinique	37.964.069 18,09 %	70.377.259 33,54 %	38.348.876 18,27 %	41.209.562 19,64 %	21.962.768 10,47 %	209.802.536
Guadeloupe	8.731.852 4,3 %	45.106.626 22,25 %	43.648.116 21,53 %	54.943.976 27,10 %	50.293.623 24,81 %	202.724.193
Guyane	7.623.000 20,22 %	9.600.000 25,47 %	5.570.000 14,78 %	11.602.500 30,78 %	3.288.500 8,57 %	37.684.000
Réunion	35.281.176 6,59 %	60.247.700 11,25 %	64.327.825 12,01 %	232.973.471 43,51 %	142.577.231 26,63 %	535.397.205

(1) A la Réunion, la procédure est celle fixée par le décret du 18 avril 1969 pour la répartition de la quote-part du V.R.T.S.

B. — L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES COMMUNES

On constate depuis plusieurs années une nette amélioration de la situation financière des communes.

En Martinique, alors qu'à la clôture de 1972 quatre communes avaient un déficit supérieur à 10 % des ressources ordinaires, à la clôture 1973, une seule commune se trouve dans ce cas.

En Guyane, deux communes sont déficitaires, Cayenne et Kourou.

En Guadeloupe, à la clôture 1973, cinq communes ont un déficit supérieur à 10 % des ressources ordinaires. Ces déficits varient de 14 % à 115 % des ressources ordinaires. Il ne s'agit pour la Guadeloupe que de résultats provisoires, les maires n'ayant pas fourni à la Trésorerie générale les états nécessaires à l'établissement de la situation financière.

Cependant, la situation financière des communes d'outre-mer reste très préoccupante. La faiblesse des ressources par rapport aux besoins d'une population en accroissement rapide conduit les communes à accepter des taux d'endettement anormalement élevés. Certaines communes utilisent les crédits du F.I.D.O.M. comme moyen de trésorerie, ce qui est détourner ce fonds de son objet. Des travaux sont parfois retardés parce que telle ou telle commune ne peut apporter sa participation au financement.

Des mesures sont intervenues fin 1975 ou sont en préparation pour remédier à cette situation.

Les communes ont reçu au titre du F.A.L., par anticipation sur 1976, une dotation globale de 21 millions. Pour tenir compte de la situation spécifique des départements d'outre-mer, cette dotation a été calculée par application à la masse globale de ressources du fonds d'équipement du rapport existant entre les chiffres de population des départements d'outre-mer et de l'ensemble de la Nation.

En outre, un décret en cours de préparation, qui devait entrer en vigueur à compter du 1^{er} janvier 1976, revalorise les taux de participation de l'Etat aux dépenses d'hygiène et d'aide sociale dans les D.O.M. En vertu de ce texte, la Guyane se trouvera dans une situation équivalente à celle du département de la Corse et les départements des Antilles et de la Réunion dans la même situation que le département des Landes.

C. — OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION.

La délégation de la Commission des lois attire l'attention du Gouvernement sur les difficultés financières des communes des départements d'outre-mer.

Elle constate que, du fait de l'importance du chômage et du nombre de personnes non encore couvertes par la Sécurité sociale, les dépenses d'aide sociale grèvent considérablement les budgets locaux. Cette situation est particulièrement grave à la Guyane. Dans les départements d'outre-mer, plus encore qu'en Martinique, il est urgent d'accroître la participation de l'Etat à ces dépenses. La délégation souhaite que le décret en préparation sur ce sujet intervienne rapidement.

Il est par ailleurs apparu à votre délégation que les contingents de placement des caisses d'épargne, au titre de la loi Minjoz, étaient insuffisamment utilisés pour accorder des prêts aux communes et que celles-ci ne tiraient donc pas tout le bénéfice possible de cette loi.

En outre la délégation constate que les finances de ces communes, plus encore que celles des communes métropolitaines, souffrent du fait que les subventions sont accordées non pas à partir du montant réel des dépenses prévues mais seulement en fonction du montant théorique de la dépense subventionnable.

Enfin, la délégation attire l'attention du Gouvernement sur la situation financière particulièrement grave des villes de Kourou et de Cayenne.

Les difficultés de la ville de Kourou sont dues essentiellement au ralentissement des activités du Centre spatial.

Celles de Cayenne tiennent notamment au chômage particulièrement important dans cette ville et à la perte de ressources provoquée par la cessation d'activité de l'abattoir municipal depuis que, en application des règles du Marché commun, le bétail n'est plus importé sur pied du Brésil.

La délégation demande au Gouvernement quelle aide il envisage d'apporter à ces deux municipalités.

III. — LE PERSONNEL COMMUNAL

Le statut du personnel communal et les critères retenus pour déterminer l'effectif théorique du personnel de chaque commune sont les mêmes qu'en métropole.

Certains problèmes spécifiques se posent cependant dans les communes d'outre-mer.

A. — INSUFFISANCE DE PERSONNEL QUALIFIÉ

Du fait de leurs difficultés financières, les communes ont créé trop peu d'emplois permanents de personnel qualifié.

Dans certaines communes l'emploi de secrétaire de mairie a été supprimé pour des raisons d'économie budgétaire. C'est ainsi qu'en Martinique par exemple 14 communes sur 34 sont dépourvues de secrétaire de mairie. Dans de trop nombreux cas cette fonction est assurée par un agent de grade inférieur qui ne possède pas les aptitudes nécessaires. Bien évidemment la gestion municipale s'en ressent gravement.

B. — PLÉTHORE DE PERSONNEL CONTRACTUEL ET OCCASIONNEL

L'insuffisance de personnel qualifié, mais aussi le désir de fournir quelques ressources aux personnes dépourvues d'emploi, incitent certaines communes à recruter un personnel occasionnel ou contractuel excessivement nombreux, ce qui grève lourdement leur budget. Ce personnel est souvent insuffisamment compétent. Son recrutement n'est d'ailleurs pas toujours effectué en fonction des seuls critères de compétence. Or ce personnel ne bénéficie pas des garanties offertes par le statut général du personnel communal et sa situation est extrêmement précaire. Il n'est pas rare que l'élection d'une nouvelle équipe municipale entraîne le renouvellement de la totalité des employés municipaux, ce qui est préjudiciable à la fois au personnel et à la gestion communale.

C. — INSUFFISANCE DE LA FORMATION DU PERSONNEL MUNICIPAL

La politique de recrutement qui vient d'être décrite a pour conséquence une formation insuffisante de personnel communal, malgré la mise en place de cours organisés par le centre de formation des personnels communaux institué par la loi du 13 juillet 1972.

Cette insuffisance est particulièrement sensible en matière financière et comptable. Elle explique pour une large part le manque de rigueur en ce domaine de la gestion de certaines communes.

D. — OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION

La délégation attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'un effort accru de formation du personnel des communes d'outre-mer.

Elle estime que cette formation implique une plus grande stabilité du personnel. L'amélioration de la situation financière des communes leur permettant de recruter un personnel permanent de grade plus élevé et une application plus rigoureuse du statut général du personnel communal en sont les conditions.

IV. — LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES

L'attention de la délégation de la Commission des lois a été attirée par de nombreux maires, et notamment par le maire de la commune de Vauclin à la Martinique, sur les problèmes posés par l'existence de la zone dite « des cinquante pas géométriques ».

A. — LE RÉGIME JURIDIQUE DE LA ZONE DES « CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES »

1. DÉFINITION

La zone dite « des cinquante pas géométriques » est constituée, dans les départements d'outre-mer, par une bande de terrain d'une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer.

Appelée primitivement « les cinquante pas du Roi », elle faisait à l'origine partie du *domaine public* de l'Etat. Sa création fut motivée par des préoccupations de communication, « d'aide aux capitaines de navires » et de défense des côtes.

Aucune portion de la zone « des cinquante pas géométriques » ne pouvait être aliénée, ni échangée, réserve faite des autorisations accordées à des particuliers, mais à titre essentiellement précaire et révocable.

Plusieurs textes législatifs, au cours du siècle dernier, ont battu en brèche le principe de l'inaliénabilité de cette zone.

2. LE DÉCRET DU 30 JUIN 1955

Le décret n° 55-885 du 30 juin 1955 a eu pour objet d'incorporer cette zone au *domaine privé* de l'Etat géré par l'administration des Domaines au Ministère de l'Economie et des Finances.

Le décret précité tendait à remédier au sous-emploi existant dans les départements d'outre-mer en favorisant une meilleure exploitation de cette zone qui, au voisinage de la mer, se prêtait le mieux aux installations industrielles, commerciales et touristiques et qui offrait, par ailleurs, une surface cultivable importante.

L'article 3 de ce décret définit les terrains inclus dans cette zone, comme constituant une réserve domaniale.

L'article 4 du texte incorpore ces terrains dans le domaine privé de l'Etat à l'exception de ceux qui appartiennent en pleine propriété aux particuliers ou à des collectivités locales en vertu de titres antérieurs ou qui, par leur nature ou leur destination, relèvent de la domanialité publique.

L'exposé des motifs du décret n° 55-885 du 30 juin 1955 précise qu'il « ne sera procédé à des aliénations qu'une fois satisfaits les besoins des services de l'Etat. Sous cette réserve, une priorité sera réservée aux collectivités locales, des cessions n'étant consenties à des particuliers que dans la mesure où les immeubles n'intéresseront pas ces dernières ».

De manière à permettre la délimitation de la zone des « cinquante pas géométriques », l'article premier du décret n° 55-885 du 30 juin 1955 impose préalablement, la délimitation du rivage de la mer dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion. Celle-ci devrait être réalisée selon la législation et la réglementation métropolitaine.

Cette procédure de délimitation fut modifiée par l'article 5 du décret n° 61-561 du 3 juin 1961 relatif « aux terrains de la zone des cinquante pas géométriques » et à la délimitation du domaine public dans les départements précités. Ainsi les limites du rivage de la mer sont déterminées par arrêté du préfet, tous droits des tiers réservés.

Ces terrains de la zone « des cinquante pas géométriques » dans les départements précités sont prescriptibles dans les conditions prévues aux articles 2262 et 2265 du Code civil. Toutefois la prescription ne pourra commencer à courir au profit des occupants de ter-

rains qu'à partir de la date de la clôture des opérations de délimitation de la réserve. Cette disposition ne s'applique pas au département de la Réunion pour lequel la zone « des cinquante pas géométriques » a été entièrement délimitée au cours du siècle dernier.

Les articles L 86 et L 89 et R 170 du Code du domaine de l'Etat définissent actuellement le régime juridique de la zone « des cinquante pas géométriques », qui est gérée par le services des Domaines.

3. L'UTILISATION DE LA ZONE « DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES » A DES FINS AGRICOLES

Pour favoriser le développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer, l'article premier du décret n° 61-561 du 3 juin 1961 prévoit que « le préfet, après avis d'une commission dont la composition est déterminée par décret, peut décider que les terrains disponibles de la zone « des cinquante pas géométriques » seront utilisés à cette fin ».

4. LA CIRCULAIRE DU 26 FÉVRIER 1974

La circulaire interministérielle n° 74-75 du 26 février 1974 contient des directives sur les conditions d'utilisation de la zone des cinquante pas géométriques.

Il est indiqué que les terrains situés dans cette zone doivent être sauvegardés : « il est d'un intérêt évident de maintenir cette zone dans le patrimoine de la collectivité nationale sans en hypothéquer l'usage par une affectation à des fins privatives ».

Néanmoins, la circulaire autorise, dans des cas limités, des dérogations à ce principe :

a) Lorsqu'une opération touristique particulièrement intéressante ne peut se réaliser qu'à la condition d'établir les constructions sur des terrains cédés en pleine propriété ; mais l'opération doit alors intéresser une zone explicitement destinée par les documents d'urbanisme aux équipements touristiques et la cession ne doit porter que sur l'emprise des constructions.

b) En milieu urbain, s'il s'agit de faire disparaître des « bidonvilles » ; dans ce cas l'aliénation est possible à condition :

— qu'il s'agisse des zones urbaines déjà occupées par des constructions légères ;

- que cette utilisation soit conforme aux documents d'urbanisme approuvés aux plans d'occupation des sols rendus publics ;
- que la surface des parcelles cédées soit suffisante pour permettre la construction de logement convenables.

B. — LE POINT DE VUE DES ÉLUS LOCAUX

Les élus locaux estiment que le régime juridique de la zone des cinquante pas géométriques constitue un important obstacle à leur politique d'aménagement et de développement. Faute de moyens financiers suffisants mais aussi du fait des restrictions mises par la circulaire du 26 février 1974 à la cession en pleine propriété, les communes ne peuvent acquérir les terrains indispensables à leur développement, à l'implantation des équipements collectifs ou d'équipements touristiques.

En outre, les maires estiment que l'Etat est un mauvais gardien de son domaine. Il est courant, en effet, que sur cette zone, attrayante puisqu'au bord du rivage, s'édifient ces constructions sans aucune autorisation de construire. Les tribunaux infligent des amendes que les plus fortunés payent mais en maintenant leur construction. Les moins fortunés considèrent qu'ils n'ont pas à déguerpir si les autres ne le font pas. Il se constitue ainsi un état de fait que la commune ne peut empêcher et qui devient peu à peu irréversible. La commune doit ensuite réaliser des équipements nécessaires à la salubrité de cette urbanisation sauvage qu'elle n'a pas voulue.

Les maires estiment être mieux à même d'empêcher la « squat-terisation » de ce domaine et souhaitent qu'il soit cédé aux communes. Celles-ci constitueraient des réserves foncières et intégreraient, le moment venu, ces terrains à leurs projets d'aménagement.

C. — OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Dès son retour, la délégation a appelé l'attention du Ministre de l'Équipement sur les problèmes posés par le régime juridique de la zone littorale des départements d'outre-mer.

Le Ministre a indiqué qu'il n'était pas opposé à une modification de ce régime juridique et qu'il lui paraissait souhaitable d'étendre dans tous les départements d'outre-mer les dispositions de la loi du 28 novembre 1963, relative au domaine public maritime.

La délégation estime que l'application de ces dispositions aurait l'avantage de soumettre l'utilisation d'une partie de ces sols au régime de la domanialité publique, très protecteur de l'intérêt public. Cette solution serait, pour ces raisons, sans doute préférable au transfert pur et simple dans le patrimoine des communes demandé par beaucoup d'élus locaux, ou au transfert parfois envisagé dans le domaine privé du département.

Cependant, la faible amplitude des marées à ces latitudes réduirait à peu de chose l'étendue du domaine public maritime si les dispositions de la loi concernant la délimitation de celui-ci étaient appliquées purement et simplement. Ces dispositions devraient être adaptées.

Quoi qu'il en soit de la solution en définitive adoptée, la délégation estime, ainsi que son Président l'avait d'ailleurs indiqué aux élus locaux de la Martinique, que, dans l'immédiat, un recours plus systématique à la concession de longue durée au profit des communes et dans des conditions financières plus avantageuses apporterait une amélioration considérable.

La délégation considère en outre que le Conservatoire du littoral créé par la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 a un rôle important à jouer dans les départements d'outre-mer où le littoral est de plus en plus menacé par des projets d'aménagement, notamment touristiques, trop souvent incompatibles avec le respect des sites. Mais l'article 22 du décret du 11 décembre 1975, pris en application de la loi du 10 juillet 1975 précitée, prévoit que les modalités de l'application de cette loi aux départements d'outre-mer seront fixées par un décret ultérieur. Ce décret n'est toujours pas intervenu, ce qui est regrettable.

QUATRIÈME PARTIE

L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE LA JUSTICE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

CHAPITRE PREMIER

LES TRIBUNAUX DE L'ORDRE JUDICIAIRE

I. — LES JURIDICTIONS

A. — LA GUADELOUPE

La Guadeloupe possède :

- une cour d'appel, dont le siège est à Basse-Terre ;
- 2 tribunaux de grande instance : 1 à Pointe-à-Pitre, 1 à Basse-Terre ;
- 4 tribunaux d'instance : à Pointe-à-Pitre, à Basse-Terre, à Marie-Galante et à Saint-Martin, ces deux derniers étant desservis, celui de Marie-Galante par un juge d'instance de Pointe-à-Pitre, celui de Saint-Martin, par un juge d'instance de Basse-Terre.

Des audiences foraines sont tenues à Le Moule (ressort de Pointe-à-Pitre) et à Capesterre (ressort de Basse-Terre).

A ces juridictions de droit commun s'ajoutent :

- 2 tribunaux mixtes de commerce : 1 à Pointe-à-Pitre et 1 à Basse-Terre ;
- 2 conseils de prud'hommes : 1 à Pointe-à-Pitre et 1 à Basse-Terre.

B. — LA MARTINIQUE

La Martinique possède :

- une cour d'appel à Fort-de-France ;
- un tribunal d'instance à Fort-de-France ;
- deux tribunaux d'instance : à Fort-de-France et au Lamentin.

A ces juridictions de droit commun s'ajoutent un tribunal mixte de commerce et un conseil de prud'hommes à Fort-de-France.

C. — LA GUYANE

La Guyane possède :

- un tribunal de grande instance à Cayenne ;
- un tribunal d'instance à Cayenne.

Une Chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France vient six fois par an en audience à Cayenne connaître des appels civils et correctionnels. Elle est composée habituellement d'un président de chambre et de deux conseillers, qui sont souvent des magistrats du tribunal de Fort-de-France délégués à cet effet par ordonnance du premier président. Le séjour en Guyane de ces magistrats varie entre dix et quinze jours.

La venue de la cour est précédée dans la quinzaine de celle d'un conseiller chargé de la mise en état des affaires, et dont le séjour est habituellement d'une semaine.

Le parquet de Cayenne assure par délégation les fonctions de parquet général près la chambre de la cour d'appel.

S'ajoute à ces juridictions un conseil de prud'hommes à Cayenne.

II. — LE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE

A. — LES LOCAUX

1. LES LOCAUX DES SERVICES JUDICIAIRES

Une remarque d'ensemble doit être faite à cet égard : les locaux abritant la plupart des juridictions ne correspondent plus aux besoins : trop exigus, mal adaptés, ils ne sont pas fonctionnels.

Par exemple, le tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre et le tribunal d'instance occupent, en pleine ville, un immeuble manifestement trop petit et mal situé. Les locaux attribués au greffe, notamment, sont suroccupés et n'offrent pas des conditions de travail normales. De même, les cours d'appel de Fort-de-France et de Basse-Terre occupent, avec les tribunaux du premier degré, des Palais de Justice trop exigus.

2. LES BATIMENTS PÉNITENTIAIRES

Bien qu'un effort important ait été entrepris au cours des dernières années, les bâtiments pénitentiaires restent gravement insuffisants.

La reconstitution de la prison de Fort-de-France, projetée depuis vingt ans, n'a toujours pas été réalisée. Or cette prison, à la fois maison centrale et maison d'arrêt, regroupe à la fois des hommes, des femmes et des mineurs. Elle est située dans des bâtiments exigus, vétustes et inadaptés.

De même, la maison d'arrêt de Cayenne, elle aussi vétuste et mal située, ne répond pas aux normes actuelles de sécurité. Le quartier des femmes permet l'évasion sans difficultés et il n'y a pas de quartiers de mineurs.

B. — LE PERSONNEL

1. LES EFFECTIFS

a) Les effectifs budgétaires.

Sauf peut-être à la Guyane, les effectifs théoriques en personnel et notamment en magistrats sont tout à fait insuffisants compte tenu de l'accroissement rapide du nombre des affaires au civil comme au pénal.

Mais surtout les effectifs réellement en poste sont très inférieurs.

b) Les effectifs pourvus.

Du fait de l'insuffisance du nombre des magistrats qui affecte l'ensemble de la justice française, du fait aussi du peu d'attrait que suscitent chez les magistrats, et notamment chez les jeunes, les postes outre-mer, une part importante de ceux-ci ne sont pas pourvus.

Ainsi, lors de son passage à Fort-de-France, la délégation a-t-elle pu constater qu'au tribunal de grande instance, sur un effectif budgétaire de vingt magistrats — quinze au siège, cinq au parquet —, deux postes de premier juge étaient vacants. L'un, celui de premier juge d'instruction, n'avait jamais été occupé, l'autre, celui de premier juge, était vacant depuis le mois de septembre 1973.

En outre, un juge d'instruction, nommé en métropole, allait quitter le département sans que son remplacement ait été assuré.

c) Le régime des congés.

Le fonctionnement de la justice est par ailleurs gravement perturbé par le régime des congés.

L'échec du projet de réforme globale des congés (1) a conduit à résoudre dans un premier temps le problème spécifique des enseignants et des magistrats.

Aussi le décret du 6 juin 1973 a-t-il imposé à ces deux catégories de fonctionnaires d'inclure la période des vacances judiciaires ou

(1) Voir p. 52 « le personnel départemental ».

scolaires dans leur congé administratif à passer en métropole. Ainsi, à l'issue d'un séjour de deux ans, les magistrats ont-ils droit dans tous les D.O.M. à un congé administratif de quatre mois.

Or le départ pendant quatre mois d'un, souvent même de plusieurs magistrats, dans une juridiction dont l'effectif est déjà insuffisant, conduit à sa paralysie.

La délégation a aussi constaté que le tribunal de Cayenne fonctionne avec seulement les deux tiers de l'effectif pourvu, soit, moins de la moitié de l'effectif théorique. Cette situation ne permet évidemment pas, malgré le dévouement des magistrats en fonction, que la justice soit convenablement rendue.

2. LA SITUATION MATÉRIELLE ET MORALE DES MAGISTRATS D'OUTRE-MER

Des efforts non négligeables ont été faits sur le plan matériel pour compenser les inconvénients dus, notamment, à l'éloignement de la métropole.

C'est ainsi que les magistrats en service dans les départements d'outre-mer bénéficient de bonification d'ancienneté pour leur avancement de grade et d'échelon : le temps passé outre-mer est majoré de 100 % pour les services accomplis en Guyane et de 50 % pour les services accomplis aux Antilles et à la Réunion.

Par ailleurs, le traitement brut métropolitain est majoré de 40 % aux Antilles et à la Guyane, et de 35 % à la Réunion.

Une « indemnité d'éloignement » est en outre versée.

En dépit de ces avantages matériels, les postes dans ces départements ne suscitent guère l'attrait des jeunes magistrats qui, à la sortie de l'École nationale de la magistrature, demandent rarement à être affectés outre-mer. En effet, ces jeunes magistrats ressentent durement l'isolement moral et intellectuel de ces postes. Sans lien véritable avec la métropole, ils ont en outre beaucoup de mal, du fait du caractère particulier de leurs fonctions, à s'intégrer à la vie locale.

Enfin, leurs perspectives de carrière à leur retour en métropole sont souvent inférieures à celles de leurs collègues.

III. — LA MISE EN PLACE DES RÉFORMES RÉCENTES

A. — L'EXTENSION AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER DES SECRÉTARIATS-GREFFES

La loi du 30 novembre 1965 posant le principe de la fonctionnarisation du service des greffes des cours et tribunaux n'était pas applicable aux départements d'outre-mer.

Cependant il a rapidement paru nécessaire d'étendre à ces départements, afin d'améliorer le fonctionnement des juridictions, l'organisation et le régime financier applicables aux secrétariats-greffes des juridictions civiles et pénales de la métropole.

Aussi les décrets n^{os} 74-109 et 74-110 du 8 février 1974 rendirent-ils applicables à ces départements, sous réserve de quelques adaptations, les dispositions du décret n^o 64-472 du 20 juin 1967 portant statuts particuliers des corps des secrétaires-greffiers en chef et des secrétaires-greffiers des cours et tribunaux et celles du décret n^o 67-101 du 12 octobre 1967 relatif au régime financier des secrétariats-greffes.

L'intégration d'une partie de l'ancien personnel dans le nouveau corps des secrétaires-greffiers des cours et tribunaux est par ailleurs prévue par le décret n^o 74-111 du 8 février 1974.

Cette réforme a incontestablement eu des effets positifs tant du point de vue de la situation du personnel, désormais sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires métropolitains, que du point de vue du fonctionnement des services.

B. — LES RÉFORMES CONCERNANT LES PROFESSIONS JUDICIAIRES

1. LA CRÉATION DE LA NOUVELLE PROFESSION D'AVOCAT

La loi n^o 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est applicable dans les départements d'outre-mer. En outre, l'article 82 de ladite loi a sup-

primé, dans ces départements, les offices d'avoués près la cour d'appel. Avant la réforme il y avait, en effet, du fait du faible volume des affaires, des offices d'avoués polyvalents auprès des deux degrés de juridictions. Ces offices ont disparu en application de la loi du 31 décembre 1971 précitée dont l'article 82 donne aux membres de la nouvelle profession d'avocat la possibilité d'effectuer des actes de représentation devant la cour d'appel de leur ressort.

La fusion des professions d'avocat et d'avoué s'est effectuée dans de bonnes conditions. Cependant, compte tenu du peu d'importance du contentieux d'affaire et de la faiblesse des revenus des justiciables qui ont souvent accès à l'aide judiciaire, les avocats, bien que peu nombreux, sont dans une situation difficile.

2. LES NOTAIRES ET LES HUISSIERS DE JUSTICE

La loi n° 73-1 du 2 janvier 1973 a rendu applicables dans les départements d'outre-mer les dispositions régissant en métropole les notaires et les huissiers de justice.

Cependant, les clercs et employés de notaires ne sont pas affiliés à la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés des notaires.

Les notaires de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane, ainsi que leurs collaborateurs, souhaitent ardemment que le décret nécessaire à cette affiliation soit pris dans les meilleurs délais.

C. — L'AIDE JUDICIAIRE

L'article 31 de la loi n° 72-11 du 3 janvier 1972 instituant l'aide judiciaire, laissait à un décret en conseil d'Etat le soin de fixer les modalités particulières de son application dans les départements d'outre-mer. Des adaptations étaient en effet nécessaires du fait des différences du niveau de vie et de l'absence d'avoués auprès des cours d'appel (1).

(1) En outre, il existait à La Réunion, depuis 1969, un système d'entraide organisé par l'Association réunionnaise d'ordre judiciaire aux familles (A.R.A.J.U.F.A.), dont le maintien a paru souhaitable, ce qui impliquait certaines adaptations. La délégation de la Commission des lois qui s'est rendue à la Réunion du 17 au 19 mars 1975, après avoir séjourné sur le territoire des Comores, a pu constater que cette solution donnait satisfaction.

Le décret n° 73-894 du 14 septembre 1973 a aligné les indemnités versées aux avocats en appel sur celles des départements de l'Est de la métropole et a abaissé les correctifs pour charges de famille.

Il ressort des indications recueillies par la délégation, ainsi que des renseignements statistiques fournis par le Ministère de la Justice (1), que la mise en place de la réforme s'est effectuée dans des conditions satisfaisantes et que les difficultés rencontrées ont été du même ordre que celles qui sont apparues dans les départements métropolitains. Il semble, cependant, que le fonctionnement de l'aide judiciaire soit moins satisfaisant à la Guadeloupe, où l'on observe une faible proportion d'admissions (moins de 10 % des affaires) et des délais relativement longs de réponse aux demandes. En outre, la complexité de la constitution des dossiers et, notamment, des formulaires de déclaration de ressources constituent, tout particulièrement dans ces départements, un obstacle qui rend l'accès à l'aide judiciaire difficile pour de nombreux justiciables.

IV. — OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION

A. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Dès son retour, la délégation a attiré l'attention du Garde des Sceaux sur l'insuffisance et la vétusté des bâtiments judiciaires et pénitentiaires et, notamment, sur l'urgence de la construction d'un nouveau palais de justice et d'une nouvelle prison à Fort-de-France. Le Ministre de la Justice a reconnu l'urgence de ces constructions et a semblé considérer que les problèmes qui restaient à résoudre pourraient l'être prochainement.

La délégation attire l'attention du Gouvernement sur les grandes perturbations qu'apporte au bon fonctionnement de la justice le nombre insuffisant du personnel et, tout particulièrement, des magistrats, dans les juridictions de ces départements. Il est urgent que ces problèmes mentionnés ci-dessus, qu'il s'agisse de l'insuffisance des postes budgétaires, de l'absence de nominations à certains de ces postes,

(1) Voir notamment l'excellent rapport pour avis de M. Piot au nom de la Commission des lois de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 1976 (cinquième législature, n° 1920, p. 11 à 21).

du régime des congés et de l'absence d'attrait de ces postes pour les jeunes magistrats, soient rapidement résolus.

La délégation souhaite que les conseils de prud'hommes soient mis en mesure de fonctionner effectivement dans les meilleurs délais.

La délégation a parfois eu le sentiment, au cours des entretiens, que la séparation entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative n'était pas, dans ces départements, toujours aussi rigide qu'en métropole. Aussi la délégation souhaite-t-elle que l'administration s'abstienne scrupuleusement de toute intervention dans le fonctionnement de la justice et ne puisse, ainsi, être suspectée.

La délégation voudrait, en outre, aborder deux problèmes particuliers : celui de la présence judiciaire à Saint-Martin et celui posé par certaines règles de compétence territoriale.

B. — LE PROBLÈME DE LA PRÉSENCE JUDICIAIRE A SAINT-MARTIN

La situation particulière de celle de l'île tient au fait qu'une partie est française et l'autre hollandaise. Les Pays-Bas envisagent, dans un proche avenir, d'accorder à leur zone soit l'indépendance, soit l'autonomie. Il est donc utile que la présence française soit renforcée. Elle vient de l'être sur le plan des forces de gendarmerie dont les effectifs ont été accrus. Malheureusement les forces de la Compagnie républicaine de sécurité qui avaient été implantées à Saint-Martin ont dû regagner la Guadeloupe faute de crédits pour leur maintenance.

La présence constante d'un magistrat à Saint-Martin est éminemment souhaitable. Mais cette solution a été abandonnée en décembre 1972 et a été remplacée par le système du juge délégué ; le magistrat se rend à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy quand cela est nécessaire ; le parquet de Basse-Terre assure le service du ministère public.

Le greffier du tribunal d'instance est à la fois notaire et huissier, sans avoir cependant la qualification de notaire.

Alors que Saint-Martin connaît un développement économique important, il n'y a eu que deux affaires civiles en un an. Les justiciables, en effet, plutôt que de s'adresser à une justice défaillante, préfèrent avoir recours à l'arbitrage par des avocats anglais.

Cette situation, critiquable, ne devrait pas se prolonger.

C. — LES MODIFICATIONS ENVISAGEABLES DES RÈGLES DE COMPÉTENCE TERRITORIALE DANS L'INTÉRÊT D'UNE BONNE ADMINISTRATION DE LA JUSTICE

L'article 662, alinéa 5 du Code de procédure civile, permet de faire échec aux règles normales de compétence territoriale, c'est-à-dire de renvoyer une affaire de la juridiction normalement compétente à une autre juridiction, s'il y va de l'intérêt d'une bonne administration de la justice.

La notion de « bonne administration de la justice » est vaste. Elle s'applique lorsqu'il y a impossibilité pour le justiciable de faire face aux frais du voyage nécessaire pour se présenter devant la juridiction saisie (Cassation, 2 novembre 1960, bulletin 1960, n° 498, page 982), ou lorsque le justiciable n'a pas le droit de se rendre dans le ressort de la juridiction compétente (Cassation, 22 août 1966, bulletin 1966, n° 217, page 499).

Ces deux arrêts ont été rendus pour désigner une juridiction chargée de statuer sur opposition. La même solution pourrait sans difficulté être appliquée à l'appel, ce qui éviterait aux justiciables de devoir alors aller nécessairement en métropole.

Mais cette procédure est lourde. Le parquet compétent doit saisir, par la voie hiérarchique, le Procureur général près la Cour de cassation, qui présente requête à la Chambre criminelle. Pour cette raison, elle est peu utilisée. Pourtant les cas d'application sont particulièrement nombreux aux Antilles. Sans doute serait-il possible de la rendre plus facilement utilisable.

Par ailleurs, les échanges de personnes se multiplient entre la France métropolitaine et les Antilles. 5.000 personnes de condition modeste quittent chaque année les Antilles au titre du B.U.M.I.D.O.M., pour aller travailler en métropole. A l'inverse des militaires, des fonctionnaires, des enseignants, des cadres supérieurs et moyens, originaires de métropole, viennent de plus en plus nombreux séjourner aux Antilles.

Il faut signaler aussi que de jeunes Antillais ou Guyanais, auteurs de délits souvent sans gravité, quittent leur département, parfois dans l'espoir d'échapper à la répression.

Lorsque la migration se situe entre l'enquête et l'audience, la décision est rendue très régulièrement par défaut ou défaut réputé

contradictoire. Mais dans l'un et l'autre cas, la recevabilité de la voie de recours suppose, lorsque la représentation par avocat n'est pas possible — et cela concerne la majorité des hypothèses — que le condamné revienne se présenter devant la juridiction territoriale compétente, selon les règles du droit commun.

Il arrive également que, par exemple, un Martiniquais condamné par défaut en Martinique, soit retrouvé en métropole à l'occasion de la poursuite de nouvelles infractions. Il est alors détenu et pour faire juger son appel ou son opposition en Martinique, il est nécessaire d'organiser un double transfert aux frais de l'Etat.

Sans doute, en pratique, des moyens peuvent-ils être employés pour éviter ces frais. On peut ainsi attendre la fin de la détention en métropole ou classer purement et simplement le dossier, si l'affaire est sans gravité et s'il n'y a pas partie civile. Mais ces solutions ne sont pas toujours applicables.

Les magistrats et avocats souhaitent qu'une procédure allégée et offrant aux justiciables toutes les garanties soit organisée pour résoudre ces difficultés qui tiennent à l'éloignement des Antilles et de la Guyane.

CHAPITRE II

LES TRIBUNAUX DE L'ORDRE ADMINISTRATIF

I. — LES PARTICULARITÉS DE L'ORGANISATION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Le décret du 7 juin 1947 a transformé les conseils de contentieux administratifs existant dans chacun des nouveaux départements d'outre-mer en conseils de préfecture. Ceux-ci devinrent, lors de la réforme de 1953, des tribunaux administratifs.

En vertu des articles R 18 à R 23 du Code des tribunaux administratifs, ces tribunaux des départements d'outre-mer présentent des particularités qui paraissent de moins en moins compatibles avec l'évolution de ces départements et leur assimilation au régime de la métropole.

A. — LES PARTICULARITÉS QUANT AU RESSORT DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Alors qu'en métropole les tribunaux administratifs sont inter-départementaux — ils sont au nombre de vingt-cinq —, il y a un tribunal par département d'outre-mer.

Cette particularité se justifierait par la distance qui sépare chacun de ces départements si son intérêt n'était réduit à néant du fait de la composition de ces tribunaux.

B. — LES PARTICULARITÉS QUANT A LA COMPOSITION DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS

1. LA COMPOSITION PERMANENTE

En métropole, un tribunal administratif est composé d'au moins un président et de trois conseillers dont un exerçant les fonctions de commissaire de gouvernement.

Or, en vertu de l'article R 18, les tribunaux administratifs des D.O.M. sont composés d'un « Président assisté de deux conseillers choisis, l'un parmi les magistrats de l'ordre judiciaire et l'autre parmi les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires exerçant ou ayant exercé des fonctions équivalentes à celles de chef de service ».

Ainsi, dans ces tribunaux, seul le Président est nécessairement un magistrat administratif.

Ces conseillers sont désignés pour quatre ans par décret pris sur la proposition du Ministre chargé des Départements et Territoires d'outre-mer et contresigné par le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, et par le Ministre de l'Intérieur.

2. LE REMPLACEMENT D'UN CONSEILLER ABSENT ET EMPÊCHÉ

Deux conseillers suppléants sont choisis et désignés dans les mêmes conditions que les conseillers titulaires.

Le président d'un tribunal administratif d'outre-mer peut valablement siéger avec les deux suppléants, l'un conseiller magistrat, l'autre conseiller fonctionnaire. Cette composition n'est pas exceptionnelle du fait du régime des congés outre-mer.

3. LA PRÉSIDENTE DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DES ANTILLES ET DE LA GUYANE (1)

A l'origine, chacun des tribunaux de Basse-Terre, Fort-de-France et Cayenne, avait un président propre à sa juridiction. Ce système, qui

(1) A la Réunion, la présidence du tribunal administratif a été supprimée par la loi de finance pour 1968, moins semble-t-il en raison du petit nombre d'affaires à juger chaque année par le tribunal que pour permettre la création de la sous-préfecture de Saint-Benoît. Cette mesure fut unanimement critiquée et le décret du 17 avril 1970 a rétabli la présidence du tribunal administratif de Saint-Denis mais celle-ci n'est en fait assumée que par intérim par un membre d'une juridiction de la métropole qui vient à la Réunion quelques jours par an.

avait donné d'excellents résultats de 1947 à 1953, a été cependant jugé trop onéreux eu égard au nombre des pouvoirs introduits, et, depuis 1953, un même président assure la présidence des tribunaux administratifs des trois départements. Ce particularisme est aujourd'hui consacré par l'article R 20 du Code des tribunaux administratifs.

4. LE COMMISSAIRE DE GOUVERNEMENT DANS LES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS DES ANTILLES ET DE LA GUYANE

Jusqu'en 1972, les fonctions de commissaire de gouvernement étaient exercées, devant les tribunaux administratifs des Antilles et de la Guyane, par le secrétaire général de la préfecture, dont le rôle se bornait le plus souvent à s'en rapporter à la sagesse du tribunal (1).

La loi de finances pour 1972 a mis fin à cette situation paradoxale en prévoyant l'affectation d'un magistrat administratif professionnel pour exercer les fonctions de commissaire du gouvernement, simultanément dans les trois tribunaux de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane.

En cas d'absence ou d'empêchement, le commissaire du gouvernement est suppléé par le conseiller fonctionnaire membre du tribunal. Ce commissaire du gouvernement suppléant n'est donc pas, comme en métropole, un magistrat administratif professionnel, et ne présente donc pas les mêmes garanties d'indépendance.

II. — LES OBSERVATIONS DE LA DÉLÉGATION

Les constatations de la délégation ont été abondamment utilisées, conformément aux souhaits de son président, par M. Thyraud, rapporteur au nom de la Commission des lois du Sénat, le 17 avril 1975, lors du débat sur le projet de loi modifiant certaines dispositions du Code des tribunaux administratifs et donnant force de loi à la partie législative de ce Code (2).

L'opinion de la délégation a été depuis confortée par l'excellent rapport pour avis de M. Piot au nom de la Commission des lois de

(1) Cette règle est encore en vigueur à la Réunion en vertu de l'article R 23 du Code des tribunaux administratifs.

(2) Voir annexe III, p. 125.

l'Assemblée Nationale sur le projet de loi de finances pour 1976 et par l'étude d'André Oraison publiée au Recueil Penant (1).

La délégation estime que le maintien de l'actuelle organisation des juridictions administratives outre-mer est incompatible avec une bonne administration de la justice.

Cette organisation est en *premier lieu* incompatible avec un écoulement normal des affaires.

La moyenne annuelle des pouvoirs introduits devant les quatre tribunaux administratifs d'outre-mer est d'environ 400, soit quatre fois plus qu'en 1947.

La moyenne annuelle des six dernières années antérieures à 1973 des affaires définitivement jugées est voisine de 160. Pour l'année 1973-1974, ce nombre sera d'environ 170.

Ainsi que l'indiquait M. Thyraud lors de la séance publique du 17 avril 1975, on peut constater que le tribunal de Limoges, qui a une moyenne annuelle d'enregistrement d'affaires (250) inférieure à celle du groupe Antilles-Guyane (272), compte un président et trois conseillers dont un conseiller chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement.

L'activité d'un tribunal est directement déterminée par le nombre des rapporteurs. D'après les statistiques du Ministère de l'Intérieur, un Président de tribunal enregistrant moins de 450 affaires ne peut que consacrer que 50 % de son temps à rapporter les affaires. Il s'ensuit que statistiquement le nombre de rapporteurs est de :

— Groupe Antilles-Guyane	0,5
— Limoges	2,5

soit un rapport de 5 à 1 en faveur du tribunal métropolitain comparable.

Or, non seulement, ainsi qu'il a été indiqué, les trois tribunaux ont un personnel commun, mais en outre dans chaque tribunal deux assesseurs, un magistrat judiciaire et un fonctionnaire ou ancien fonctionnaire, viennent siéger à l'audience et délibèrent mais ne traitent aucun dossier et ne rédigent aucun jugement. Ils sont en effet bénévoles.

(1) « Les particularismes des tribunaux administratifs des départements d'outre-mer » André Oraison ; Recueil Penant, n° 750, oct.-nov.-déc. 1975.

Cette situation explique le retard accumulé. Au 31 septembre 1973, le nombre d'affaires en instance s'élevait à 534 alors que la moyenne annuelle des affaires jugées par l'unique rapporteur avoisine 160 (1).

A Basse-Terre, tribunal le plus en retard, il faut près de quatre ans pour juger une affaire !

Le justiciable est donc fondé à considérer que le recours contre un acte administratif est privé de portée réelle (2). Or il n'est pas inutile de noter que, dans ces départements, une partie importante du contentieux concerne la fonction publique.

Cette situation est en *second lieu* incompatible avec une justice impartiale. Quelle que soit la conscience professionnelle et l'intégrité des conseillers en fonctions lors du séjour de la délégation, on ne peut attendre du justiciable qu'il ait la même confiance dans l'impartialité d'une juridiction dans laquelle les magistrats administratifs sont minoritaires et qui, sur trois membres, comprend un fonctionnaire nommé par décret, que dans celle d'une juridiction composée exclusivement de magistrats administratifs professionnels.

C'est pourquoi lors de la discussion, le 17 avril 1975, du projet de loi modifiant certaines dispositions du Code des tribunaux administratifs et donnant force de loi à la partie législative du Code, la Commission des lois du Sénat avait estimé que ces dispositions dérogatoires concernant la composition des tribunaux administratifs des départements d'outre-mer devaient avoir « un caractère transitoire et ne devaient pas permettre à des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de siéger en tant que juges d'un tribunal administratif, cette possibilité n'étant laissée qu'à des magistrats de l'ordre judiciaire ».

Le Gouvernement, représenté par M. Michel Poniatowski, Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, a accepté que ces dispositions aient un caractère transitoire mais a demandé que, pendant une période de trois ans à compter de la date de publication de la loi, il soit possible de faire appel à des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires.

Au terme de ce délai, le Gouvernement s'est engagé à affecter à ces juridictions des magistrats administratifs.

Compte tenu de cet engagement, le Sénat a adopté le texte dans la rédaction souhaitée par le Gouvernement.

(1) Le nombre des affaires en instance à la Réunion était à la même date de 300 environ.

(2) Voir ci-après, ainsi qu'à l'annexe n° III, les indications données lors de la séance du 17 avril 1975 par M. Namy, membre de la délégation qui s'est rendue à la Réunion en mars 1975, sur les conséquences dans ce département du mauvais fonctionnement du tribunal administratif.

Cependant, le projet de loi ainsi adopté par le Sénat n'a pas été examiné par l'Assemblée Nationale lors de la seconde session ordinaire 1974-1975. Il ne l'a pas été, non plus, lors de la première session ordinaire 1975-1976. Si bien qu'aujourd'hui aucun terme n'a encore été fixé pour la suppression de ces dispositions dérogatoires.

Ainsi, la délégation de la Commission des lois du Sénat lance-t-elle au Gouvernement un appel pressant pour que, conformément aux engagements pris devant le Sénat, il soit mis fin à une situation incompatible avec un bon fonctionnement de la justice administrative qui va à l'encontre des principes d'intégration et d'assimilation des départements d'outre-mer au régime métropolitain et, en définitive, au principe d'égalité des citoyens français devant la justice (1).

(1) En ce qui concerne la Réunion, il avait été fait état, lors de la séance du 17 avril 1975, des renseignements recueillis par la délégation de la Commission des lois du Sénat, composée de MM. de Hauteclocque, de Cuttoli, Geoffroy, Girault, Namy et Pelletier, qui s'étaient rendue dans ce département en mars 1975. M. Namy avait notamment indiqué que, du fait de l'absence de président au tribunal administratif de Saint-Denis et du blocage du contentieux qui en résultait, rien ne s'opposait plus dans ce département à l'arbitraire administratif (voir annexe III).

Conformément à l'engagement pris alors par le Gouvernement, l'emploi de président a été rétabli à ce tribunal par la loi de finances pour 1976 qui a inscrit un crédit de 338.000 F à cet effet.

Cependant, il n'a pas été mis fin, à l'entorse que constitue au principe de la séparation entre l'administration active et le juge administratif, l'absence d'un magistrat administratif chargé des fonctions de commissaire du Gouvernement.

CINQUIÈME PARTIE

LES POPULATIONS TRIBALES EN GUYANE ET LE PROBLÈME DE LA NATIONALITÉ DE CERTAINES TRIBUS

La Commission des lois avait été saisie du problème de la nationalité des « Djukas » en Guyane. C'est pourquoi la délégation a estimé nécessaire de rendre visite à ces populations. Ce fut pour elle l'occasion d'une approche de ce problème particulier des populations tribales qui mérite quelques développements.

Les observations ci-après ne prétendent nullement à la vérité scientifique dans un domaine où les spécialistes, et notamment les ethnologues, ne sont pas toujours d'accord entre eux, mais visent seulement à donner quelques indications sur le mode de vie de ces tribus et les problèmes qu'elles posent.

CHAPITRE PREMIER

COMPOSITION ET MODE DE VIE DES POPULATIONS TRIBALES

I. — COMPOSITION ET RÉPARTITION DES POPULATIONS TRIBALES

Les populations tribales de la Guyane française comprennent :

— les *Noirs*, descendants des esclaves « marrons » hollandais d'origine africaine, qui se sont évadés au début du XVIII^e siècle et ont reconstitué, sur les rives du Maroni, un cadre de vie africain. Ils représentent une population d'environ 2.800 personnes ;

— les *Indiens*, appartenant à plusieurs groupes ethniques très différenciés. Certains sont établis en Guyane depuis l'époque précolumbienne, d'autres sont venus des Caraïbes, du Brésil aux XVII^e et XVIII^e siècles. Ils constituent une population de 1.500 personnes environ.

Si l'on enlève les groupements établis sur le littoral qui sont depuis longtemps « intégrés », le nombre d'Indiens vivant effectivement dans un cadre « primitif » est de l'ordre de 600.

Au total, on peut estimer la population à 4.300 personnes, mais 3.400 seulement vivent effectivement dans un cadre primitif.

Les populations noires se répartissent en deux groupes :

— les *Bonis* : 1.300 environ, ils sont considérés depuis leur installation sur la rive française du Maroni comme citoyens français ;

— les *Djukas*, les *Saramacas* et les *Pamacas* : 1.500 environ du côté français. Le gros de la tribu (10.000 ?) se situe en territoire surinamien. Le terme « Bosh » (gens de la forêt) est employé par les Créoles et les Bonis pour désigner avec un sens péjoratif ces tribus dont l'appartenance nationale est douteuse.

Les *Indiens* se répartissent en trois groupes ethniques :

- le groupe Caraïbes : les Galibis ;
- le groupe Arrawak : les Arrawaks et les Palikours ;
- le groupe Tupi Guarani : les Oyampis, les Wayanas et les Emerillons.

Les *Indiens du littoral* sont pour la plupart intégrés à la civilisation créole. Ils comprennent : 620 Galibis, 120 Arrawaks et 290 Palikours, soit environ 1.000 personnes.

Les *Indiens de l'intérieur*, habitant les rives des deux fleuves, frontière de la Guyane, conservent un système social et économique « primitif ». Ce sont les Wayanas du Haut-Maroni (environ 200), les Oyampis et Emerillons du Moyen Cyapock (environ 200) et les Oyampis du Haut Cyapock (environ 200).

II. — COUTUMES ET MODE DE VIE

A. — COUTUMES ET MODE DE VIE DES POPULATIONS NOIRES

Les populations noires des rives du Maroni descendant des esclaves hollandais, ont reconstitué une société de type africain.

Croyances et coutumes sont à peu près identiques dans les quatre tribus (Bonis, Djukas, Saramacas, Pamacas), de même que la langue. Outre un dialecte d'origine africaine, ils parlent une langue véhiculaire propre au Maroni, le Taki-taki.

1. LES CROYANCES :

Ils croient en un Dieu Suprême, Massa Gadou, créateur du monde et des hommes : au-dessous de lui viennent les Dieux inférieurs, les ancêtres, les hommes, les animaux et les plantes.

2. LES STRUCTURES SOCIALES :

La société est matri-linéaire, la cellule de base étant la mère et ses enfants. L'héritage et la transmission du pouvoir s'effectuent

selon ce principe, d'où découle également la polygamie. Il n'y a pas de lien juridique entre le père et le fils, c'est la mère qui a pouvoir et autorité sur les enfants.

Le mariage n'est qu'une association prévoyant l'exécution de tel ou tel travail par l'un au profit de l'autre et l'obligation pour la femme d'être fidèle. Il est résiliable unilatéralement.

3. LE POUVOIR :

Chaque village est dirigé par un chef, le « capitaine », désigné par le Conseil du lignage. L'ensemble des capitaines de la tribu est soumis au *Grand Man*, assisté d'un Conseil des Anciens. L'autorité du Grand Man est plus morale que matérielle et n'intervient que pour les questions intéressant la tribu tout entière, laissant les capitaines régler les problèmes intéressant leur village, notamment la répartition des terres.

L'ensemble évoque assez bien la structure d'un état fédéral.

4. LA VIE ÉCONOMIQUE :

Dans la plupart des cas, les hommes cumulent les activités traditionnelles et un salariat temporaire.

Les activités traditionnelles sont essentiellement la chasse et la pêche, la culture sur brûlis ou abattis (manioc, maïs, bananes) et le travail du bois, notamment la construction de canots. Leur habileté et leur connaissance approfondie du pays font d'ailleurs de ces hommes des canotiers remarquables et indispensables pour la navigation sur les cours d'eau.

Le salariat temporaire se développe. Les hommes jeunes émigrent à raison de quelques mois par an sur les chantiers forestiers de Saint-Laurent du Maroni ou même à Kourou et à Cayenne. Ils rapportent leur paye au village, ce qui leur donne une certaine prospérité et leur permet d'acheter des moteurs hors-bord qui équipent de plus en plus souvent les pirogues.

B. — COUTUMES ET MODE DE VIE DES POPULATIONS INDIENNES

Une distinction doit être faite entre les groupements du littoral et les tribus de l'intérieur.

1. LES GROUPEMENTS DU LITTORAL

Les groupements du littoral sont depuis longtemps au contact des Créoles et des Européens. Fortement évangélisés par les catholiques et les adventistes, ils ont vu leurs coutumes s'altérer.

Les *Galibis*, bien que scolarisés à 100 %, maintiennent certaines traditions. Ils pratiquent la pêche et la navigation et possèdent un artisanat riche. Leur situation démographique et sanitaire est bonne.

Les *Arrawaks* pratiquent l'agriculture par le moyen traditionnel de l'abattis sur lequel ils cultivent le maïs, l'igname et le manioc dont ils tirent le couac (sorte de semoule) et la cassave (sorte de galette). Ils pratiquent aussi la pêche en rivière au moyen de filets. Leur situation sanitaire est bonne.

Les *Palikours* « créolisés » très tôt, ont perdu leurs traditions. Habillés à l'occidentale, ils délaissent l'abattis et les habitations qu'ils dressent ressemblent surtout à des bidonvilles. Les hommes sombrent dans l'alcoolisme. Représentés au Conseil municipal de Saint-Georges, ils n'en tirent aucun avantage. Seul le groupement de l'Orapu échappe encore à cette décadence.

2. LES TRIBUS DE L'INTÉRIEUR

La structure de ces tribus est très diverse.

Les *Emerillons* sont en voie de disparition. La décadence des structures sociales, la disparition de leur culture, l'absence de hiérarchie contribuent à la paresse, à l'alcoolisme et à la mendicité. C'est, pour une part, le résultat de leur contact prolongé avec les orpailleurs. Au milieu de cette décadence matérielle et morale, atteignant aussi bien les groupements de Maripasoula que ceux de Camopi, seules quelques rares familles se maintiennent dans une certaine dignité.

Les *Wayanas* du Haut-Maroni, dénommés aussi Roucouyennes à cause du roucou, teinture rougeâtre, dont ils s'enduisent le corps comme protection contre les moustiques, sont établis en villages groupant chacun une ou deux familles, disséminés sur les rives des affluents de l'Itany. Leur religion est surtout une magie, visant à asservir et à utiliser à des fins terrestres les esprits de la nature.

La polygamie est répandue. Les traditions se maintiennent, notamment le célèbre Maraké ou épreuve d'initiation qui marque le passage de l'adolescence à la vie adulte.

Chaque village est commandé par un chef, et l'ensemble des chefs de village doit allégeance au *Grand Man Touenke*. On assiste aujourd'hui à la dégradation de ce système d'autorité du fait de la moindre cohésion des groupes et de l'extrême mobilité des individus avec l'abandon du principe de résidence matri-local.

Les *Wayanas* vivent de la pêche et de la chasse et pratiquent aussi la culture sur brûlis. Le manioc donne ici aussi le « couac », qui est la nourriture de base et le « cachiri », sorte de bière de manioc consommée en quantités énormes les jours de fête. Les techniques sont rudimentaires. Hamacs, vanneries, arcs et flèches constituent les principales productions, vendues aux commerçants créoles et aux touristes.

Les *Oyampis* du Haut-Oyapock sont les plus représentatifs du groupe ethnique Tupi-Guarani qui peuple encore l'ensemble du bassin de l'Amazone.

Ils possèdent une organisation tribale plus solide que les *Wayanas* : la cohésion des villages se maintient ; il n'y a pas de mariage entre villages ni, *a fortiori*, de métissage. La stabilité et la rigueur des mœurs caractérisent encore les *Oyampis* du Haut-Oyapock (Trois Sauts) et ceux de Camopi. Les premiers sont fiers de la pureté de leur race et s'enorgueillissent de leurs traditions et de leur force supérieure, pensent-ils, à celle de « ceux d'en bas », c'est-à-dire de Camopi. Il est vrai que la situation des *Oyampis* « d'en haut » semble plus satisfaisante à tous égards que celle de « ceux d'en bas ».

Le problème démographique, cependant, apparaît délicat.

Les activités économiques sont identiques à celles des *Wayanas*.

C. — LES RELATIONS ENTRE ETHNIES

1. CRÉOLES ET « PRIMITIFS »

Il n'y a pas de conflit racial mais un désintérêt total des populations créoles à l'égard des populations tribales et de leurs problèmes. Cette indifférence, frisant souvent le mépris, explique la difficulté de l'action de l'Administration dans ce domaine.

2. BONIS ET DJUKAS

Les Bonis de la région de Papaïchton contestent l'appartenance française des 1.500 Djukas résidant sur la rive française du Maroni. Ceux-ci conservent, il est vrai, des attaches solides au Surinam où ils se sont par ailleurs enterrés. Les autorités surinamiennes considèrent que les Djukas habitent la rive gauche ou la rive droite du Maroni. Il existe d'ailleurs de nombreux îlots sur le fleuve dont la nationalité est douteuse.

3. LES HABITANTS D'APATOU

Les Bonis, les Saramacas et les Pamacas se plaignent d'être lésés par les Bonis de Papaïchton, maîtres du budget de la commune. Cette situation a motivé le projet de création d'une nouvelle commune à Apatou.

4. BONIS ET WAYANAS

Ils entretiennent des relations confiantes et loyales. Si les Bonis sont fiers de leur organisation et de leur force physique, ils admirent les Wayanas pour leur habileté, leur connaissance de la forêt et craignent leur magie.

5. LES OYAMPIS DU HAUT-OYAPOCK

Ils méprisent les Emerillons et les Oyampis de Camopi. Ils ont une conscience aiguë de la pureté de leur race. Les contacts entre les deux groupements sont épisodiques.

CHAPITRE II

LA SITUATION ADMINISTRATIVE DES POPULATIONS TRIBALES

I. — LES RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION DES POPULATIONS TRIBALES

Le souci de l'Administration est d'assurer des conditions de vie satisfaisantes à ces populations, tout en protégeant leur dignité. Son point de vue diffère souvent de celui de certains ethnologues davantage soucieux de conserver en l'état la situation de ces tribus.

A. — LA SCOLARISATION

L'objectif, atteint pour la quasi-totalité des groupements tribaux, est une scolarisation en double langue, française et vernaculaire.

Il importe de citer le travail original des époux Grenand dans ce domaine à Trois Sauts, ainsi que la création de nombreuses écoles dans les villages indiens à l'initiative de la sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni.

B. — LA PROTECTION CONTRE LES ABUS DU TOURISME

Elle a fait l'objet de l'arrêté préfectoral du 14 septembre 1970 qui soumet toute pénétration au-delà du sud de la crique Ouaqui, sur le Maroni, et de Camopi, sur l'Oyapock, à une autorisation préfectorale.

C. — LES RELATIONS AVEC LES CHEFS DE VILLAGE

Le « capitaine » de chaque village, élu par la population locale au terme de longs conciliabules, voit sa nomination officialisée par arrêté préfectoral, ce qui permet au chef de percevoir un modique traitement de 200 F par mois destiné à couvrir ses frais de fonction. Certains capitaines l'utilisent à l'achat de biens collectifs pour le village.

Le Grand Man Tolinga des Bonis et le Grand Man Touenke des Wayanas perçoivent un traitement de 500 F.

Des entrevues périodiques de l'Administration avec les chefs de village permettent de mieux connaître les problèmes des tribus.

D. — LES DIFFICULTÉS DUES A LA MUNICIPALISATION

Depuis la création de communes au sein de l'ancien territoire de l'Inini, on constate que les Djukas et les Wayanas ont vu diminuer les services rendus par l'Administration. En effet, les conseils municipaux, nouveaux responsables de la « tutelle » des populations primitives, ont tendance à n'utiliser les crédits mis à leur disposition qu'en faveur de leur propre ethnie. C'est le cas pour le conseil municipal de Grand Santi Papaïchton qui ignore les Djukas. C'est le cas pour le conseil municipal de Maripasoula qui ignore les Wayanas.

L'Administration doit donc, dans ce domaine, souvent se substituer aux autorités locales.

En dépit de ces inconvénients, la municipalisation de l'intérieur de la Guyane apparaît irréversible, et un éventuel statut des populations tribales devra tenir compte des contraintes qui en découlent.

E. — LES ORGANISMES DÉPARTEMENTAUX CHARGÉS DES POPULATIONS TRIBALES

Un arrêté préfectoral de 1952 avait créé un Service de protection des populations primitives, sous l'autorité du sous-préfet de l'Inini, avec pour mission d'étudier et de suivre les groupements primitifs en liaison avec les médecins, les gendarmes et les administrations de l'Etat.

Cet organisme étant tombé en sommeil en 1960, le sous-préfet a assuré seul la mission de protection des populations tribales.

Après la municipalisation de l'Inini, devant la carence de certaines nouvelles communes envers leurs administrés primitifs, l'autorité préfectorale a décidé, en 1970, la création d'un Comité de coordination des actions en faveur des populations tribales, chargé d'assister le sous-préfet dans sa mission.

II. — L'INSERTION DES POPULATIONS TRIBALES DANS L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE DROIT COMMUN : LES COMMUNES DE L'ARRONDISSEMENT DE SAINT-LAURENT-DU-MARONI

Les conséquences de la suppression du territoire de l'Inini et de l'allègement de la tutelle préfectorale affectent différemment les communes côtières et les communes de l'intérieur.

A. — LES COMMUNES CÔTIÈRES

Saint-Laurent et Mana, de création ancienne, sont comparables aux communes métropolitaines, mais sont fortement endettées. Leurs budgets sont soumis depuis l'année 1974 à la Commission spéciale (Art. 178, Code d'administration communale).

B. — LES COMMUNES DE L'INTÉRIEUR

Maripasoula, Grand-Santi, Saül, sont passées brusquement d'un régime de gestion directe à celui de l'autonomie communale, sans y être préparées.

Les populations créoles, du fait de leur isolement psychologique et intellectuel total, et de leur bas niveau d'alphabétisation, ne sont pas prêtes à assumer immédiatement les responsabilités communales.

Les populations primitives, totalement analphabètes, appartenant à un système social complètement étranger au nôtre, sont elles aussi peu aptes à vivre dans le cadre communal.

Indiquons à titre d'exemple que le Conseil municipal de Grand-Santi-Papaïchton est totalement analphabète. Le maire de Saül habite Cayenne et délaisse les affaires de la commune. Le budget communal de Grand-Santi est confisqué au profit des seuls Bonis, pourtant minoritaires au sein d'une commune incluant 3 ou 4 ethnies.

C. — PROJET DE CRÉATION D'UNE COMMUNE D'APATOU

La commune de Grand-Santi-Papaïchton s'étend sur 300 km, et il faut deux jours de canot pour se rendre d'Apatou à Pompidou.

Les habitants d'Apatou, dont l'appartenance à la tribu Boni est contestée par le Grand Man, reprochent aux « maîtres » du budget communal de les oublier.

Le pays Djuka est à l'abandon et sous l'influence du Surinam. Toute tentative pour remédier à cet état de choses est aussitôt interprétée comme un acte de malveillance envers les Bonis.

La création d'une nouvelle commune à Apatou est donc envisagée.

Une enquête a été ouverte à cet effet, à la demande des habitants d'Apatou. Le Conseil municipal, craignant que l'Administration ne soit contrainte de passer outre à son avis, a admis ce projet.

La future commune d'Apatou compterait 500 à 600 personnes (Bonis et Pamacas), ce qui ramènerait la population de la commune de Grand-Santi-Papaïchton à 2.000 personnes dont 500 Bonis pour 1.500 Djukas.

III. — LE PROBLÈME DE LA NATIONALITÉ DES DJUKAS

En novembre 1973 la Commission des lois avait été saisie par un habitant de la commune de Grand-Santi du problème de la nationalité des Djukas. Cette personne semblait considérer que la France refusait d'accorder la nationalité française aux Djukas alors que ceux-ci la demandaient.

Or, depuis 1946, le Code de la nationalité française s'applique intégralement à la Guyane, qu'il s'agisse des dispositions relatives à l'attribution de la nationalité française en raison de la filiation ou de celles relatives à l'attribution de la nationalité française en raison de la naissance en France.

C'est ainsi, par exemple, què les Bonis sont français comme nés de parents français, même s'ils sont nés au Surinam.

En ce qui concerne les Djukas, il y a, non pas un problème de nationalité, mais un problème d'état civil.

Les Djukas se considèrent en effet comme hollandais. Certes, un grand nombre d'entre eux vit en terre française, mais les femmes vont très généralement accoucher au Surinam. Tous les morts y sont transportés pour y être enterrés, et tous, ou à peu près, reconnaissent l'autorité du Grand Man des Boschs qui vit au Surinam.

Aussi ne faut-il pas s'étonner que les naissances ne soient presque jamais déclarées. La plupart des Djukas n'ont donc pas d'état civil et, de ce fait, n'ont pas la nationalité française.

Cependant, ils ont, comme toute personne, la possibilité de demander, par simple requête, un jugement supplétif d'état civil en vertu de l'article 46 du Code civil. Il est alors procédé à une enquête pour que l'intéressé puisse rapporter les preuves prévues à l'article 46 précité.

Il a été précisé à la délégation, qui a pu examiner les formulaires utilisés, que, lorsque la demande était adressée directement au parquet, l'enquête était faite par le gendarme en poste localement pour éviter que le maire Boni, en général hostile, ne bloque la procédure.

Le Président de la délégation a cependant fait observer que les demandes étaient transmises sans qu'aucune date soit indiquée, ce qui est regrettable. Il a aussi estimé que lorsque les personnes que l'on voulait interroger étaient absentes il serait souhaitable de le mentionner sur l'acte.

Sous réserve de ces observations, il n'apparaît pas souhaitable de modifier la situation actuelle. Notamment, il serait inopportun d'accorder, par une mesure générale, la nationalité française à cette population analphabète et qui ne vit que partiellement et épisodiquement sur le territoire français.

IV. — LE PROBLÈME DE L'OPPORTUNITÉ D'UN STATUT PARTICULIER DES POPULATIONS INDIENNES DE LA GUYANE FRANÇAISE

L'intégration, qui ne peut être que très largement fictive, des populations tribales, et notamment des populations indiennes, au régime administratif de droit commun, n'est donc pas sans poser problème.

Cette intégration est vivement critiquée par les ethnologues qui estiment que le régime particulier du territoire de l'Inini était bien préférable au système communal actuel (1). Ils considèrent que l'application à ces populations d'un régime administratif incompatible avec leur mode de vie et leurs coutumes aboutit à l'accélération de la dégradation de leurs mœurs et à leur exploitation.

Pour tenir compte de ces critiques, M. Gerbet, Mme Ploux et M. Tisserand, avaient déposé à l'Assemblée Nationale, au mois de mai 1972, une proposition de loi portant statut des populations tribales (2), qui avait pour objet de permettre aux populations indiennes « de prendre place dans la collectivité nationale sans renoncer à leur personnalité ethnique et en conservant la plénitude de leur autonomie culturelle ».

Cette proposition de loi, qui avait reçu l'approbation des ethnologues, n'a pas été discutée. Le problème du statut des Indiens reste donc posé.



Tout au long de sa descente du Maroni, la délégation a pu mesurer le dévouement des instituteurs qui, au village des Trois Sauts, complètement coupés de la civilisation, effectuent un travail remarquable, ainsi que celui des gendarmes qui, le long du Maroni, représentent l'administration française et rendent d'incalculables services. De même, à Apatou, un jeune couple d'infirmiers accomplit un travail remarquable. Des religieuses, enfin, assurent, dans des conditions difficiles, le fonctionnement d'écoles et d'infirmiers.

(1) Voir notamment « Français et Indiens en Guyane, Jean-Marcel Hurault, collection 10-18, p. 300 et suivantes.

(2) Proposition de loi n° 2320 A.N. (session 1971-1972) portant statut des populations tribales de Guyane française (voir annexe n° IV), p. 131 et suivantes.

SIXIÈME PARTIE

LA VIE POLITIQUE AUX ANTILLES ET A LA GUYANE

CHAPITRE PREMIER

LA VIE POLITIQUE DANS LES DÉPARTEMENTS ANTILLAIS

I. — L'APPARITION DE L'IDÉE D'AUTONOMIE

Jusqu'en 1958, l'ensemble des forces politiques est favorable à la départementalisation. La différence essentielle réside à cette époque dans l'exigence d'une assimilation totale et immédiate aux départements métropolitains, formulée par les fédérations départementales du Parti communiste français.

Au cours de l'année 1958, les fédérations départementales du Parti Communiste s'érigent en partis autonomes et réclament désormais l'autonomie pour leur île respective avec une assemblée élue au suffrage universel et un exécutif responsable devant celle-ci. Cette position maintenue depuis 1958 s'est nuancée par l'idée d'une transformation « dans les liens maintenus avec la France ».

A partir de 1962, à l'instigation des associations d'extrême gauche d'étudiants antillais en métropole, se répand dans les îles, au sein d'une minorité, faible en nombre mais active, l'idée d'une indépendance totale.

Il faudra attendre 1971 pour assister à une tentative de coordination de l'action des mouvements autonomistes antillais, guyanais et réunionnais, lors de la tenue de la « convention pour l'autonomie des départements d'outre-mer » à Morne-Rouge en Martinique, à l'initiative de M. Paul Vergès, leader du Parti Communiste Réunionnais.

Réunie les 17 et 18 août 1971 cette conférence regroupait, outre les partis communistes d'outre-mer, le Parti Progressiste Martiniquais d'Aimé Césaire et diverses organisations syndicales ou d'extrême gauche.

Elle a adopté une déclaration affirmant que les départements d'outre-mer constituaient des entités nationales, exigeant le droit à l'autodétermination et estimant que cette autodétermination devait conduire à l'autonomie.

II. — L'ÉVOLUTION ET LE RECLASSEMENT DES FORCES POLITIQUES

Le deuxième tour des élections présidentielles, le 19 mai 1974, avait donné le résultat suivant :

Guadeloupe : 45,2 % d'abstentions.

— Mitterrand : 56,4 %.

— Giscard d'Estaing : 43,06 %.

Martinique : 41,93 % d'abstentions.

— Giscard d'Estaing : 53,07 %.

— Mitterrand : 46,93 %.

Ces résultats appellent plusieurs constatations.

En premier lieu, les voix de la gauche connaissent une nette progression. Elles l'emportent même à la Guadeloupe.

En second lieu, personne ne le conteste plus, les élections se sont déroulées dans la légalité. M. Alain Poher, Président de la République par intérim lors de ces élections présidentielles, peut estimer que son insistance à multiplier les mesures pour renforcer les conditions de régularité du scrutin a porté ses fruits. Désormais il ne convient plus de parler de fraude électorale dans ces départements.

En troisième lieu le pourcentage des abstentions reste élevé. Il est cependant en diminution. Au premier tour des élections prési-

dentielles de 1969 il avait, en effet, atteint 67,50 % à la Guadeloupe et n'était plus que de 65 % au premier tour des élections de mai 1974.

A la Martinique ce pourcentage est, aux mêmes consultations, passé de 53,17 % à 46,1 %.

L'analyse des raisons de ces résultats et des reclassements au sein de chacune des familles politiques est plus difficile.

La *majorité* a attribué son affaiblissement à l'influence qu'exerce toujours à retardement, dans les îles, l'évolution politique métropolitaine mais, surtout, à la disparition du Général de Gaulle dont la personnalité historique et l'immense prestige personnel n'avaient jamais cessé depuis la guerre de jouer un rôle psychologique déterminant dans la vie politique locale, ainsi qu'à un certain vieillissement des cadres et des leaders politiques locaux dont la relève était insuffisamment assurée et souvent affaiblie par des dissensions personnelles.

Le développement récent d'un syndicalisme actif et l'évolution du clergé catholique ont certainement aussi contribué à cette évolution.

Une nouvelle génération d'hommes dynamiques et compétents apparaît actuellement dans les rangs de la majorité. Cela ne va pas toujours sans difficultés comme le montre les événements qui ont agité l'île de Saint-Barthélémy quelques mois après le séjour de la délégation et dont la presse a fait état.

L'opposition a connu des évolutions plus complexes.

La rupture avec le P.C.F., du leader communiste martiniquais Aimé Césaire, écrivain de réputation mondiale, député et maire de Fort-de-France, et la création consécutive du Parti Progressiste Martiniquais eurent une répercussion considérable.

En janvier 1975, réunis avec les représentants du Parti Communiste Français, les communistes de la Guadeloupe et de la Martinique ont réaffirmé « l'urgence accrue d'en finir avec le fait colonial et de lui substituer des rapports d'un type nouveau basés sur le droit à l'autodétermination, le respect des particularités originales de chaque peuple, l'intérêt mutuel, la dignité et l'amitié ».

Les socialistes ont, de leur côté, connu de nombreux reclassements.

La Fédération Socialiste de la Martinique s'était peu à peu vidée de sa substance au profit de la majorité. Le congrès Epinay constitutif du nouveau Parti Socialiste en 1971, puis les élections présidentielles de 1974 ont été l'occasion d'un renouveau.

A la Guadeloupe, la publication du Programme commun qui, dans son chapitre VI, reconnaissait le droit à l'autodétermination de

ces départements, mais semblait considérer que cette autodétermination ne pouvait déboucher que sur la remise en cause du statut départemental et sur l'indépendance, provoqua la scission de la Fédération Socialiste et la création du Mouvement Socialiste Guadeloupéen (M.S.G.).

Aussi bien, lors des élections présidentielles, M. François Mitterrand fut-il amené à préciser qu'il n'avait jamais envisagé « d'imposer à un seul des départements ou des territoires d'outre-mer un changement de statut qui ne lui serait pas auparavant réclamé par la majorité de la population concernée » (1). Ces apaisements furent confirmés lors du voyage du leader socialiste aux Antilles en octobre 1974 et ils permirent le rapprochement, mais non la réunification jusqu'à ce jour, du M.S.G. et de la Fédération Socialiste, d'accord sur le principe de l'autodétermination mais divisés sur les prolongements à donner à celle-ci. Le M.S.G. souhaite le maintien du statut départemental et considère que la mise en place du pouvoir régional permettra aux Antillais de participer plus effectivement à la gestion de leurs propres affaires alors que les socialistes n'hésitent plus à parler d'autonomie.

Il n'y a donc pas corrélation exacte entre la progression des voix de gauche et le développement de l'idée autonomiste. Ce mot, d'ailleurs, a des sens bien différents. Rares et isolés cependant sont ceux qui, à l'extrême gauche, demandent l'indépendance pure et simple.

Par ailleurs, l'enthousiasme avec lequel le Président de la République a été accueilli lors de son voyage à la Martinique et à la Guadeloupe, a confirmé l'attachement des Antillais à la France. Ses déclarations ont montré la détermination du Président de la République à maintenir dans la nation française ces départements et à les faire bénéficier, au même titre que la métropole, du développement économique.

(1) « Message du 13 mai » adressé à tous ceux qui soutenaient sa campagne.

CHAPITRE II

LA VIE POLITIQUE EN GUYANE

La vie politique guyanaise est particulièrement difficile à analyser pour la raison essentielle que ses clivages ne recourent pas nécessairement ceux de la vie politique métropolitaine.

Lors du deuxième tour des dernières élections présidentielles, déduction faite d'un taux d'abstentions de 41,2 %, M. Giscard d'Estaing obtint 57,10 % des voix et M. François Mitterrand 42,90 %.

Ces résultats appellent les mêmes constatations que dans les départements antillais : progression des voix de gauche, fort taux d'abstentions, régularité du scrutin. Sans doute le vote des populations tribales s'effectue-t-il selon des procédés un peu particuliers, d'une manière plus collective que personnelle et secrète. Mais compte tenu du mode de vie particulier de ces populations (1), il n'est sans doute pas possible de faire autrement. Leurs suffrages ne représentent au demeurant qu'un nombre de voix très limité.

Mais la vie politique guyanaise, concentrée essentiellement à Cayenne dont elle constitue le facteur d'animation principal, est dominée beaucoup plus nettement qu'aux Antilles par l'affrontement entre un courant autonomiste, voire indépendantiste, et un courant départementaliste.

Le *courant départementaliste* comprend les forces politiques de la majorité, essentiellement l'U.D.R., ainsi que certaines personnalités qui ont été un moment dans l'opposition mais qui estiment que la voie de l'indépendance conduirait vers une aventure catastrophique pour la Guyane. C'est ainsi, par exemple, que M. Ho-A-Chuh, après avoir été élu au Conseil général avec des voix de la gauche et avoir été proche de M. Léopold Heder, a rejoint la majorité et a été élu Président du Conseil général.

Les *autonomistes* sont partagés entre le Parti Socialiste Guyanais dont le leader est notre collègue Sénateur, M. Léopold Heder,

(1) Voir V^e partie « Les populations tribales en Guyane ».

maire de Cayenne, et conseiller général, l'Union des travailleurs guyanais, affiliée à la G.G.T., et de nombreux groupes d'extrême gauche.

Il convient d'indiquer que ni le Parti Communiste Français ni le Parti Socialiste ne sont effectivement présents en Guyane. Le Parti Socialiste Guyanais n'est pas, en effet, une Fédération départementale du Parti Socialiste et M. Heder n'est qu'apparenté au Groupe Socialiste du Sénat.

La passion avec laquelle s'opposent ces courants, qui paraissent se radicaliser, a conduit à des affrontements violents, notamment en septembre 1974, lors de la visite de M. Stirn, Secrétaire d'Etat aux Départements d'outre-mer.

Dans l'immédiat le statut départemental de la Guyane ne semble pas menacé. Du fait d'un certain reflux du Parti Socialiste Guyanais en 1972, les « départementalistes » ont retrouvé la majorité au Conseil général.

L'avenir de la Guyane dépendra cependant, à terme, de l'aptitude de la France à assurer son développement économique, à résoudre le grave problème du chômage et, d'une manière plus générale, à intégrer les jeunes Guyanais, qui constituent la majorité de la population, dans la communauté et la culture nationale.

CONCLUSION

Cette mission a permis à notre délégation de mieux connaître, de mieux comprendre ces départements et de s'y attacher un peu plus encore.

Un rapport écrit ne saurait rendre compte ni du charme des paysages antillais ni de la grandeur imposante de la forêt guyanaise et de ses fleuves.

Il s'est efforcé seulement, avec lucidité, espérons-nous, d'analyser les problèmes rencontrés par ces départements et, ce faisant, d'aider à les résoudre.

La délégation a eu conscience en effet que la départementalisation a constitué une étape décisive et un progrès considérable. Celle-ci cependant ne doit pas rester formelle.

Elle doit développer toutes ses conséquences dans le domaine économique : c'est le sens de la « départementalisation économique » annoncée par le Président de la République lors de son voyage aux Antilles.

Elle doit en outre aboutir à un fonctionnement des institutions administratives et judiciaires équivalant à celui de la métropole.

Elle doit enfin, par une décentralisation accrue, permettre d'associer davantage encore les populations à la gestion de leurs propres affaires. Les départements antillais sont en effet des départements à part entière mais cette assimilation juridique ne saurait méconnaître leur spécificité géographique, économique et culturelle.

La décentralisation dans le cadre de la départementalisation suffira-t-elle à permettre la reconnaissance de cette spécificité ? Seul l'avenir pourra répondre à cette question.

Quoi qu'il en soit, une égalité réelle de droits et de conditions de vie constitue, nul n'en doute, le fondement le plus solide de l'attachement des populations de ces départements à la Nation française.

ANNEXES

—

ANNEXE I

Note établie par le ressort de Basse-Terre sur l'application dans les D.O.M. et spécialement à la Guadeloupe des textes législatifs ou réglementaires en vigueur en Métropole en matière de droit civil, de droit commercial, de procédure civile, de droit du Travail et d'organisation judiciaire.

I. — DROIT CIVIL

En matière civile est intervenue la loi 68-1092 du 4 décembre 1968 dont l'article premier a étendu aux D.O.M., en tant qu'elles n'y étaient pas déjà applicables, les dispositions qui ont modifié le Code civil en vigueur dans la métropole et cela sous la seule réserve de quelques dispositions très spéciales relatives aux baux ruraux (art. 815, paragraphe 3 et 832 Code civil) et au régime des eaux fluviales et de source (art. 641 à 643 Code civil).

Ainsi l'ensemble du Code civil s'applique à la Guadeloupe et particulièrement les réformes récentes touchant la filiation, les incapables, l'autorité parentale, etc.

Les seules matières importantes qui connaissent à la Guadeloupe une réglementation différente de celle de la métropole semblent être :

1° celle des loyers, puisque la loi du 1^{er} septembre 1948 n'est pas applicable. A cet égard, une législation protectrice des droits des locataires et tendant à éviter la pratique de loyers excessifs serait sans doute souhaitable mais il serait nécessaire d'en étudier les termes en fonction des conditions locales.

2° celle des baux ruraux qui fait d'ailleurs l'objet, dans le Code rural, d'articles propres aux D.O.M. (art. 870 et s.) lesdits articles ayant été remaniés par une loi du 20 décembre 1968 qui a tenu compte des circonstances particulières à ces départements.

II. — PROCÉDURE CIVILE

En ce qui concerne la *procédure civile*, le décret 65-851 du 4 octobre 1965 a, dans son article premier, « étendu aux D.O.M. en tant qu'elles n'y étaient pas applicables, l'ensemble des dispositions du Code de procédure civile en vigueur dans la métropole ».

Les seules dérogations concernaient les articles 5, 72, 73 et 416 du Code de procédure civile.

L'article 72 a été abrogé par le décret du 9 septembre 1971 et l'article 73 a été rendu caduc par le décret 72-788 du 28 août 1972.

Une anomalie paraît subsister en ce qui concerne les articles 5 (délai de citation devant le Tribunal d'instance) et 416 (délai d'ajournement devant le Tribunal de commerce).

Ces deux articles du Code de procédure civile ont été remaniés par le décret 65-1006 du 26 novembre 1965 qui a fixé le délai à huit jours, sauf abréviation ou augmentation en cas d'urgence ou en raison de la distance.

A notre connaissance le décret précité du 26 novembre 1965 — postérieur à celui plus haut cité du 4 octobre 1965 — dont l'article 44 prévoyait qu'un décret en fixerait la date d'entrée en vigueur dans les D.O.M. en y apportant les adaptations jugées nécessaires, n'y a jamais été rendu applicable.

Les deux articles 5 et 416 ont bien été modifiés par le décret n° 72-788 du 28 août 1972 en ce qui concerne les délais de distance — désormais réglés d'une façon uniforme par les articles 8 et suivants dudit décret — mais ce dernier texte qui, bien entendu s'applique à la Guadeloupe comme l'ensemble des décrets de 1971, 1972 et 1973 qui ont remanié toute la procédure civile, n'a rien changé aux délais propres d'ajournement.

Il semblerait donc que soient toujours en vigueur à la Guadeloupe les articles 5 et 416 antérieurs à la rédaction du décret du 26 novembre 1965 et qui prévoient des délais d'ajournement variant de trois à quinze jours.

Une unification serait évidemment souhaitable.

Il peut être mentionné ici qu'une difficulté analogue existait en matière de délai d'appel, en matière prud'homale le délai de dix jours fixé par l'article 89 du décret du 22 décembre 1958 ayant été porté à quinze jours par le même décret du 26 novembre 1965, non applicable en Guadeloupe.

La question est présentement réglée puisque la procédure en matière prud'homale a été entièrement reprise par le décret 74-783 du 12 septembre 1974 — applicable à la Guadeloupe — qui a notamment porté le délai d'appel à un mois.

En matière de *droit du Travail* la loi n° 73-4 du 2 janvier 1973 relative au Code du travail a rendu automatiquement applicable aux D.O.M. toutes les dispositions qui y sont désormais incluses et a notamment abrogé les lois suivantes dont l'application était spécifique à la Guadeloupe :

- loi du 26 avril 1924 sur l'emploi obligatoire des mutilés de guerre,
- ordonnance du 24 mai 1945 sur le placement des travailleurs et le contrôle de l'emploi,
- loi du 21 mars 1941 sur la situation de certaines catégories de travailleurs,
- loi du 8 octobre 1940 sur l'embauchage des pères de famille,
- loi du 11 octobre 1940 sur l'aide aux travailleurs sans emploi,
- loi du 3 juillet 1944 sur les gérants de maisons d'alimentation de détail,
- loi du 11 octobre 1946 sur l'organisation des Services médicaux du travail,
- loi du 21 octobre 1946 sur les indemnités d'intempéries aux travailleurs du bâtiment.

L'unification, complétée par celle de la procédure prud'homale, a donc été considérablement renforcée.

III. — DROIT COMMERCIAL

En matière commerciale, le Code de commerce ayant été rendu applicable depuis 1850, tous les grands textes sont en vigueur à la Guadeloupe.

Certaines dérogations subsistaient, mais plusieurs ont récemment disparu.

Le statut professionnel des *Commissaires aux comptes des Sociétés* (décret 69-810 du 12 août 1969) pris en application de la loi du 24 juillet 1966 s'applique dans ce département.

L'organisation des *Chambres de commerce* a été étendue aux D.O.M. par le décret 74-198 du 26 février 1974, ainsi que celle des *Tribunaux de commerce*.

Toutefois, en ce qui concerne ces derniers l'article 5 du décret précité a maintenu en Guadeloupe, comme dans les autres D.O.M. les tribunaux mixtes de commerce se composant du Président du Tribunal de grande instance qui le préside, de deux juges consulaires élus pour deux ans, du Procureur de la République et d'un greffier du ressort.

Cette organisation particulière donne toute satisfaction. Il paraît hautement souhaitable de la conserver et l'on pourrait même émettre l'avis que son extension en métropole devrait faire l'objet d'un examen attentif. La législation sur le *registre du commerce* a été rendue applicable dans les D.O.M. à partir du 1^{er} juillet 1971 par le décret 71-468 du 18 juin 1971.

Il apparaît en définitive que la législation métropolitaine d'ordre commercial s'applique très généralement en Guadeloupe et qu'il n'y a pas à cet égard de problèmes immédiats et irritants.

IV. — ORGANISATION JUDICIAIRE

En matière *d'organisation judiciaire*, un rapport en date du 10 mai 1974 adressé par les Chefs de Cour à la Chancellerie a procédé à une mise au point.

Le principe est celui de l'assimilation entre l'organisation judiciaire en métropole et dans les D.O.M., les textes de base étant l'ordonnance 58-1273 du 22 décembre 1958 et les décrets 62-138 du 2 février 1962 et 72-909 du 29 septembre 1972 qui ont étendu ladite ordonnance aux D.O.M.

Cependant une différence notable subsiste quant à l'institution du *Juge unique*. L'ordonnance 45-54 du 13 janvier 1945 a énoncé que « les jugements des tribunaux de première instance pourront, en toute matière, être rendus par un seul magistrat ».

Cette ordonnance, a été abrogée par la loi 48-1286 du 18 août 1948 dont l'article 2 a précisé que « des décrets fixeront les dates auxquelles la présente loi sera appliquée dans les différents tribunaux ».

S'agissant des Tribunaux de grande instance des D.O.M., le décret précité du 2 février 1962, remplaçant en ce qui concerne ces départements l'article 13 de l'ordonnance 1273 du 22 décembre 1958 par d'autres dispositions, a édicté que « des décrets fixeront la date à laquelle sera rendue applicable aux tribunaux de grande instance des D.O.M. la loi du 18 août 1948 abrogeant l'ordonnance du 13 janvier 1945 fixant la composition des Tribunaux de grande instance ». Les décrets n'ont pas paru. Il en résulte que ladite ordonnance du 13 janvier 1945 peut continuer à recevoir application dans les D.O.M.

Il convient de signaler qu'il en est fait à la Guadeloupe, une large application et qu'à l'heure actuelle, faute d'effectifs suffisants, toutes les audiences pénale et civiles du Tribunal de grande instance de Pointe-à-Pitre sont tenues à juge unique.

Pour la métropole, l'institution du juge unique a été introduite par la loi 70-613 du 10 juillet 1970 modifiant l'ordonnance 1273 du 22 décembre 1958.

L'article 8 de cette loi a prévu que l'extension de ses dispositions aux D.O.M. interviendrait par décret. Ce texte d'application n'a pas été pris et l'on en reste donc bien apparemment sous l'empire de l'ordonnance de 1945.

Ce texte, très large, se révèle encore d'une grande utilité.

L'extension aux D.O.M. de la réglementation métropolitaine, mesure qui peut paraître souhaitable, exigerait en préalable — en tout cas pour le ressort de Basse-Terre — une révision sensible des effectifs de magistrats.

Une autre différence, moins importante, concerne les *possibilités de délégation d'un magistrat* dans une autre juridiction.

La durée d'une telle délégation limitée à deux mois en métropole (art. 15 et 16 du décret 1281 du 22 décembre 1958) est portée dans les D.O.M. à quatre mois (art. 5 du décret 138 du 2 février 1962).

Le maintien de cette règle est souhaitable pour répondre aux difficultés particulières auxquelles se heurte parfois le fonctionnement des juridictions dans les ressorts d'outre-mer.

Se rattachant à l'organisation judiciaire, il peut être utile de rappeler que l'organisation des *secrétariats-greffes* applicable en métropole — et particulièrement le décret 1044 du 30 novembre 1967 — a été étendue aux D.O.M. par décret 109 du 8 février 1974.

Le statut et l'organisation professionnelle des *notaires* et des *huissiers* y ont été rendus applicables par la loi du 2 janvier 1973.

Les règles de la *nouvelle profession d'avocat* découlant de la loi 1130 du 31 décembre 1971 y sont également applicables.

La seule particularité à mentionner est que dans les D.O.M. ont été supprimés non seulement les offices d'avoués près les Tribunaux de grande instance, mais aussi ceux établis près des cours d'appel.

Cette mesure, compte tenu de la situation propre aux ressorts d'outre-mer, était entièrement justifiée et son application en Guadeloupe n'a pas soulevé de difficultés particulières.

Il convient d'indiquer en terminant que dans les D.O.M., et spécialement à la Guadeloupe, un arrêté interministériel du 26 octobre 1960, a institué une Commission départementale d'études législatives, présidée par le Premier Président et comprenant le Président du Conseil général, un délégué de la Préfecture, le Président du Tribunal administratif, le Trésorier-payeur général et un magistrat.

La mission de cette Commission est de recenser les matières dans lesquelles l'assimilation n'est pas faite entre la législation en vigueur en métropole et celle applicable dans les D.O.M. et de formuler tous avis utiles à ce sujet.

A la Guadeloupe cette Commission avait publié en 1961 un rapport copieux. Ce document a vieilli et une mise à jour s'impose.

A cet effet la Commission s'est réunie au mois de mars 1975 et a tracé un plan de travail qui s'efforcera d'englober tous les domaines importants et de retenir toutes les difficultés auxquelles présentement il arrive que se heurtent les praticiens qu'ils soient Administrations, organismes et collectivités de toutes sortes ou simples particuliers.

ANNEXE II

Applicabilité des dispositions du Code de l'administration communale aux communes des départements d'outre-mer

L'article 628 du Code de l'administration communale dispose :

« Les articles premier à 3, 5 à 11, 15, 16, alinéas 1 et 2, 17 à 20, 22 à 37, 39 à 52, 53, alinéas 1 et 2, 54 à 70, 75 à 100, 107, 108, alinéas 2 et 4, 112 à 190, 194, 202 à 230, 241 à 252, 254 à 266, 270 à 295, 297 à 300, 302, alinéas 1 et 3, 305, 315, 324 à 327, 330 à 339, 355 à 367, 375, 395 à 406, 408 à 412, 415 à 417, 437, 438, 442 à 449, 451 à 460, 462 à 466, 472 à 513, 515 à 590, 591, alinéa 1, trois premières phrases, 592, 593, 596, alinéa 1, 597 à 603, 609 à 614, 615 à 619, 621, 623 à 627 sont applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion.

« Les articles 594 et 595 sont applicables dans les mêmes départements sous réserve des dispositions spéciales prévues par les articles 734 à 750 du Code de la sécurité sociale.

« Dans le département de la Réunion, les limites fixées à la compétence des autorités de tutelle doivent s'entendre, lorsqu'elles sont exprimées en francs, d'unités monétaires de la zone du franc C.F.A. »

En conséquence et compte tenu des obligations, ne sont pas applicables des articles suivants :

- Articles 12 à 14. — Suppression des communes après rachat de tout ou partie de leur territoire.
- Article 16, alinéas 3 et 4. — Nombre de conseillers municipaux dans les communes sinistrées où le dernier recensement accuse une diminution de population.
- Article 21. — Suspension du conseil municipal en temps de guerre.
- Article 38. — Suspension du maire et des conseillers municipaux, pris individuellement, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, en temps de guerre.
- Article 53, alinéa 3. — Nombre d'adjoints dans les communes déclarées sinistrées où le dernier recensement accuse une diminution de population.
- Articles 71 à 74. — Pouvoirs du préfet sur le maire en cas de guerre.
- Articles 101 à 106. — Pouvoirs spéciaux du maire en cas de guerre, de danger imminent, d'établissement menaçant ruine, etc.
- Article 108, alinéas 1 et 2, et 109. — Relatifs à la gendarmerie nationale et aux gardes champêtres.
- Articles 110 et 111. — Relatifs aux pouvoirs du préfet de police dans les départements de la Seine.
- Articles 191 à 193, 195 à 201, 231 à 240. — Relatifs aux contributions et taxes.
- Articles 267 à 269. — Relatifs à la possibilité pour les villes d'émettre des emprunts.
- Articles 296 et 297. — Relatifs à la vente des biens communaux.
- Articles 301 et 302, alinéa 2, et 303. — Relatifs aux dons et legs aux établissements publics communaux.
- Article 304. — Relatif à la réduction des charges résultant d'une libéralité faite au profit d'une commune.

- Articles 306 à 314. — Relatifs aux adjudications publiques et marchés.
 - Articles 328 et 329. — Relatifs aux travaux de protection contre les inondations et contre la mer.
 - Articles 340 et 341. — Relatifs aux archives communales.
 - Articles 342 à 354. — Relatifs à certaines dispositions générales applicables aux services communaux.
 - Articles 368 à 374. — Relatifs à certaines régies municipales.
 - Articles 376 à 394. — Relatifs aux concessions et affermages.
 - Articles 407 et 407 bis. — Relatifs à la distribution municipale d'eau.
 - Articles 413 et 414. — Concernant le gaz et l'électricité.
 - Articles 418 à 436. — Concernant les transports publics, les poids publics, les abattoirs, la voirie, les bibliothèques et les musées.
 - Articles 439 à 441. — Concernant les corps de sapeurs-pompiers.
 - Article 450. — Relatif au délai d'aliénation des cimetières.
 - Article 461. — Concernant les chambres funéraires et appareils crématoires.
 - Articles 467 à 471. — Relatifs à la réglementation de l'activité des entreprises privées participant au service extérieur des pompes funèbres.
 - Article 514. — Relatif à la rémunération des agents des communes.
 - Article 591, dernière phrase. — Concernant l'assermentation des gardes champêtres.
 - Article 594. — Concernant la Sécurité sociale.
 - Articles 604 à 608. — Relatifs aux prestations familiales.
 - Article 620. — Relatif aux délibérations des conseils municipaux des communes de plus de 10.000 habitants portant suppression totale ou partielle des services communaux entraînant une perte d'emploi.
 - Article 622. — Relatif au recrutement d'agents temporaires.
-

ANNEXE III

Sénat - Séance du 17 avril 1975 : Discussion du projet de loi modifiant certaines propositions du Code des tribunaux administratifs et donnant force de loi à la partie législative de ce Code [N^{os} 213 et 240 (1974-1975)].

Art. 3.

M. le PRÉSIDENT. « Art. 3. — L'article L 2 du Code des tribunaux administratifs est remplacé par les articles L 2 et L 2-1 suivants :

« Art. L 2. — Chaque tribunal administratif se compose d'un président et de plusieurs autres membres appartenant au corps des tribunaux administratifs ou détachés dans ce corps. L'un d'eux au moins est chargé des fonctions de commissaire du gouvernement. »

« Art. L 2-1. — Dans les départements d'outre-mer, les tribunaux administratifs peuvent comprendre, à titre permanent ou comme membres suppléants, des magistrats de l'ordre judiciaire et des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires exerçant ou ayant exercé des fonctions équivalentes à celles de chef de service.

« Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat. »

La parole est à M. Namy.

M. Louis NAMY. — Monsieur le Président, monsieur le Ministre d'Etat, mes chers collègues, cet article 3 concerne la composition des tribunaux administratifs. Etant donné la pénurie actuelle de magistrats, il est nécessaire de prévoir les moyens de faire fonctionner ces juridictions dont l'importance n'est pas à démontrer, même si, hélas ! leur célérité laisse quelquefois à désirer. Souvent, d'ailleurs, ce n'est pas leur faute.

La solution proposée à cette pénurie de magistrats, y compris par l'adjonction, à défaut d'un membre appartenant à un tribunal administratif, d'un avocat inscrit au barreau du siège, ne nous paraît pas soulever de difficultés. En revanche, il est regrettable que nous soyons obligés d'en arriver là.

Vous nous proposez — et c'est l'observation que je voulais formuler — d'entériner une nouvelle dérogation visant les départements d'outre-mer, comme si celles qui concernent l'application des lois sociales ne suffisaient pas.

C'est la raison pour laquelle nous approuvons l'amendement de la commission qui tend à fusionner les articles 3 et 4 et à supprimer la distinction entre les départements, afin que tous aient un tribunal administratif composé dans les mêmes conditions, après une période transitoire, de telle sorte que ces instances ne puissent subir le reproche d'être composées de personnes susceptibles d'être juges et parties dans les conflits qui peuvent se produire avec les administrations.

Mais, si de telles dispositions sont souhaitables, il est encore plus impérieux de doter tous les départements d'outre-mer d'une telle juridiction.

Je fais là allusion à la Réunion. Dans ce département, en fait, ce tribunal n'existe pas pour la bonne raison, ou plutôt pour la mauvaise raison, que, si la juridiction existe bien, elle n'est pas dotée d'un président indispensable pour la faire fonctionner, de telle sorte que tout le contentieux administratif est bloqué depuis longtemps.

Cela crée des situations très difficiles que notre collègue, M. Virapoullé, pourrait évoquer, comme il l'a fait en commission hier après-midi.

Hormis les conséquences humaines résultant de cette situation, il en est d'autres qui laissent les communes désarmées devant les décisions arbitraires de l'administration.

Je citerai cet exemple qui m'a été soumis lors du récent séjour des membres de la commission de législation aux Comores et à la Réunion : la commune du Port dispose d'un des plus petits territoires de l'île ; son plan d'urbanisme prévoyait l'installation d'une zone industrielle ; sur l'emplacement de celle-ci, à l'entrée de la ville, l'administration de l'île a décidé d'implanter à la fois une nouvelle prison, prévue à la Réunion, et une caserne de C.R.S., et cela malgré les protestations de la municipalité du Port et de la population locale ! Celles-ci, comme les délibérations de cette collectivité, sont sans écho devant ce que l'on peut bien appeler une décision arbitraire du pouvoir administratif. La ville du Port est sans recours effectif contre cet abus ! Le contentieux administratif est bloqué, et rien n'empêche l'administration de faire ce qu'elle entend et de passer outre aux protestations dont je viens de parler.

Dans la métropole, il est clair que les choses ne se passeraient pas ainsi. Une instance de la municipalité engagée devant le tribunal administratif aurait fait l'objet d'un jugement devant lequel, sauf recours en Conseil d'Etat, l'une des deux parties se serait inclinée.

Voilà pourquoi je saisis l'occasion qui m'est donnée pour protester contre ces faits et pour demander que cette juridiction administrative, à la Réunion, ne soit plus une fiction.

M. le PRÉSIDENT. — Par amendement n° 1, M. Thyraud, au nom de la commission, propose de rédiger comme suit cet article :

« L'article L 2 du Code des tribunaux administratifs est remplacé par les articles L 2, L 2-1 et L 2-2 suivants :

« Art. L-2. — Chaque tribunal administratif se compose d'un président et de plusieurs autres membres appartenant au corps des tribunaux administratifs ou détachés dans ce corps. L'un d'eux au moins est chargé des fonctions de commissaire du gouvernement. »

« Art. L 2-1. — Les tribunaux administratifs peuvent valablement délibérer en se complétant, en cas de vacance ou d'empêchement, par l'adjonction, à défaut d'un membre appartenant à un autre tribunal administratif, d'un avocat inscrit au barreau du siège en suivant l'ordre du tableau. »

« Art. L 2-2. — Dans les départements d'outre-mer, et à titre transitoire, les tribunaux administratifs peuvent comprendre, à titre permanent ou comme membres suppléants, des magistrats de l'ordre judiciaire. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Jacques THYRAUD, *rapporteur*. — Monsieur le Président, monsieur le Ministre d'Etat, mes chers collègues. L'amendement que votre commission vous propose à cet article 3 du projet de loi vise à donner une nouvelle rédaction aux articles L 2, L 2-1 figurant à l'article 3 du projet de loi, L 2-2 figurant à l'article 4 de ce projet, ainsi qu'à mettre dans un ordre différent ces trois articles.

L'article L 2 proposé par le texte du projet de loi tient compte de l'interprétation extensive, donnée par le Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat de la disposition de l'article 34 de la Constitution selon laquelle « la loi fixe les règles concernant... la création des nouveaux ordres de juridiction ». Il était de ce fait nécessaire de faire figurer dans la partie législative du Code la disposition relative à la composition des tribunaux administratifs.

Or, l'actuel article L 2 du Code des tribunaux administratifs est incomplet, puisque le tribunal de Paris, par exemple, comprend des présidents et des vice-présidents et que certains tribunaux de province vont être dotés désormais d'un vice-président. Aussi bien, la rédaction de l'article L 2 devrait être modifiée afin de permettre que soient ainsi créées plusieurs chambres dans les tribunaux administratifs.

En outre, il a paru nécessaire de préciser que les membres des tribunaux administratifs doivent appartenir « au corps des tribunaux administratifs ou détachés dans ce corps », ce qui donne une meilleure garantie quant à la composition de ces tribunaux.

Votre commission approuve cette nouvelle rédaction ainsi donnée à l'article L 2.

Votre commission vous propose ensuite de faire figurer dans un article L 2-1 les dispositions que l'article 3 du projet de loi insérait dans l'article L 2-2 du Code.

Cet article L 2-2 prévoyait que les tribunaux administratifs de la France métropolitaine pouvaient valablement se compléter en cas de vacance ou d'empêchement, par l'adjonction, à défaut d'un membre appartenant à un tribunal administratif, d'un avocat inscrit au barreau du siège en suivant l'ordre du tableau.

Votre commission estime que ces dispositions qui ne font que reprendre les textes actuels sont judicieuses, mais elle ne voit aucune raison pour que leur application soit limitée à la France métropolitaine, aussi vous propose-t-elle de supprimer cette restriction.

Dès lors ces dispositions sont d'application générale et doivent figurer aussitôt après l'article L 2-2 dans un article L 2-1.

Aussi bien les dispositions que l'article 3 du projet de loi faisait figurer dans un article L 2-1 doivent maintenant faire l'objet d'un article L 2-2.

Votre commission a d'ailleurs modifié assez profondément cet article spécifique aux départements d'outre-mer, toujours par souci d'aligner autant qu'il était possible le fonctionnement des tribunaux administratifs des départements d'outre-mer sur ceux de la métropole ; c'est pourquoi elle a précisé que ces dispositions n'étaient que transitoires ; c'est pourquoi aussi elle a supprimé la possibilité de compléter le tribunal administratif par des fonctionnaires. Autant en effet il est concevable qu'un tribunal administratif puisse comprendre à titre permanent ou comme membres suppléants des magistrats de l'ordre judiciaire, qui sont indépendants du fait même de leur statut, autant la présence de fonctionnaires peut porter atteinte à l'indépendance du tribunal lui-même.

Comme suite à l'intervention de M. Namy, qui nous a fait part des enseignements acquis au cours d'une mission récente aux Comores et à la Réunion, je crois devoir me faire l'interprète de M. le président Jozeau-Marigné, qui avait l'intention d'intervenir mais qui s'en trouve empêché en raison de ses obligations de président de la commission juridique des Communautés européennes et qui est aujourd'hui à Bruxelles. M. le président Jozeau-Marigné a conduit lui-même une mission de la commission de législation aux Antilles et en Guyane et il a pu constater, à ce sujet, l'indigence des tribunaux administratifs.

Les trois tribunaux de ces départements — Martinique, Guadeloupe, Guyane — ont un personnel en commun qui se limite à un président et à un conseiller chargé des fonctions de commissaire du gouvernement. Chaque tribunal se complète, en outre, de deux assesseurs qui sont un magistrat judiciaire et un fonctionnaire — ou ancien fonctionnaire — venant siéger à l'audience. Il s'agit de bénévoles qui ne traitent aucun dossier et ne rédigent aucun jugement.

A titre de comparaison, indiquons que le tribunal de Limoges, dont la moyenne annuelle d'enregistrement d'affaires est de 250, donc inférieure à celle du groupe Antilles-Guyane, qui enregistre chaque année 272 affaires, compte un président et trois conseillers dont un conseiller chargé des fonctions de commissaire du gouvernement.

Cette différence dans le nombre de magistrats susceptibles de rapporter des affaires, qui est donc de cinq à un en faveur du tribunal métropolitain, suffit à expliquer l'incroyable retard que connaissent, dans ces trois départements, les tribunaux administratifs. A Basse-Terre, il faut près de quatre ans pour juger une affaire.

M. Namy s'est fait l'écho des préoccupations de notre collègue, M. Virapoullé, en ce qui concerne la Réunion.

Nous avons appris, au cours de la séance d'hier de la commission de législation, qu'il n'y avait même pas de président de tribunal à la Réunion, alors que ce département se trouve éloigné de plus de 13.000 kilomètres de la métropole.

C'est pourquoi la commission — et c'est la raison des modifications apportées au texte de l'article 3 — a souhaité aligner autant qu'il était possible le régime des tribunaux administratifs d'outre-mer sur ceux des départements métropolitains, de façon à inciter le Gouvernement — nous avons pris acte, monsieur le ministre d'Etat, de vos déclarations en ce qui concerne la poursuite du plan quadriennal — à procéder à des créations de postes dont l'urgence est incontestable. Cependant, la commission n'a pas voulu méconnaître totalement la spécificité de ces départements et a voulu ménager les transitions nécessaires. Aussi a-t-elle accepté que dans ces départements le tribunal administratif puisse être complété par l'adjonction de magistrats, mais judiciaires seulement, et non pas de fonctionnaires, lesquels, quelle que soit leur activité, ne peuvent présenter, aux yeux des administrés, les mêmes garanties d'indépendance.

M. le PRÉSIDENT. — Quel est l'avis du Gouvernement sur cet amendement ?

M. Michel PONIATOWSKI, *ministre d'Etat*. — Monsieur le président, quant au premier paragraphe de l'article L 2, le Gouvernement est pleinement d'accord.

Au sujet de l'article L 2-1 — l'ancien L 2 — votre commission souhaite que les tribunaux administratifs des départements d'outre-mer puissent être complétés éventuellement en cas de vacance ou d'empêchement par l'adjonction d'un avocat inscrit au barreau du siège. Sur ce point, je m'en remets à la sagesse du Sénat.

Par l'article L 2-2, il s'agit d'aligner la situation des tribunaux administratifs d'outre-mer sur celle des tribunaux administratifs métropolitains, c'est-à-dire avec la présence d'un président et de deux conseillers membres du corps des tribunaux administratifs.

Je considère que c'est, en effet, un objectif vers lequel nous devons tendre, mais vous rappelez tout à l'heure, monsieur le rapporteur, que les effectifs des tribunaux administratifs étaient actuellement insuffisants en métropole même.

Avant d'étendre les mesures que vous envisagez aux territoires d'outre-mer, nous devons faire face à des besoins urgents en métropole, alors que, dans les territoires d'outre-mer, nous pouvons recourir au système actuel, qui consiste à nommer des chefs de service ou anciens chefs de service de l'Etat pour combler les vacances existantes.

Je prends l'engagement devant l'Assemblée de concrétiser la proposition de la commission dans un délai de trois ans. Cet engagement me paraît raisonnable, car, si nous devons procéder autrement, nous ne serions pas, à l'heure actuelle, en mesure d'appliquer la loi.

Dans un délai de trois ans nous le pourrions certainement, en faisant appel, entre-temps, à des chefs de service en activité ou à la retraite.

M. le PRÉSIDENT. — L'amendement est-il maintenu ?

M. Jacques THYRAUD, *rapporteur*. — Je remercie M. le ministre d'Etat des engagements qu'il vient de prendre pour compléter, comme il convenait, les tribunaux administratifs d'outre-mer dans un délai de trois ans. Cependant, je ne peux retirer le texte de la commission.

Je me permets également d'indiquer que celle-ci, ayant parfaitement conscience des difficultés de recrutement actuelles, a prévu que les tribunaux administratifs d'outre-mer pouvaient être complétés non seulement par un avocat — il n'est pas question de proposer davantage — mais aussi par des magistrats de l'ordre judiciaire.

M. Michel PONIATOWSKI, *ministre d'Etat*. — Je demande la parole.

M. le PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Michel PONIATOWSKI, *ministre d'Etat*. — En ce qui concerne les transitions nécessaires, il convient d'être clair. Nous nous fixons comme objectif de recruter des magistrats de l'ordre administratif dans un délai de trois ans.

Cet objectif peut être réalisé en raison des recrutements envisagés. En attendant nous devons pouvoir recourir, pour les fonctions de conseiller, à des chefs de service en activité ou en retraite. Il n'y a pas d'ambiguïté à cet égard.

Monsieur le rapporteur, j'ajouterais que M. Stirn et moi-même, en ce qui concerne le président du tribunal administratif de la Réunion, sommes parfaitement conscients du problème. Il sera demandé très prochainement la création d'un emploi de président permanent, car le président actuel effectue des voyages à la Réunion, mais ne réside pas sur place, ce qui ralentit le rythme des travaux administratifs. Sur ce point, il faut qu'après la création de l'emploi intervienne rapidement une nomination.

M. Pierre MARCILHACY. — Je demande la parole.

M. le PRÉSIDENT. — La parole est à M. Marcilhacy.

M. Pierre MARCILHACY. — M. le ministre d'Etat vient de répondre à la question que j'allais lui poser. Il est évident que, pour un tribunal, le *minimum minimorum*, c'est le président.

Je ne partage pas les réserves de mes collègues en ce qui concerne les chefs de service en activité et les chefs de service retraités. Je tiens à en expliquer ouvertement la raison. On se dit qu'ils sont sous l'obédience, quelquefois, de ceux dont ils ont à juger les actes. Cela va peser sur leur décision, peut-être, mais pas toujours dans le sens où on le croit. Il existe, parfois un esprit critique au niveau du tribunal qui s'exerce avec appétit, et je dirai même avec trop d'appétit, faute d'avoir pu s'exercer dans le corps hiérarchique lui-même. Je ne suis donc pas tellement hostile à l'adjonction de chefs de service.

M. le PRÉSIDENT. — Monsieur le ministre d'Etat, acceptez-vous l'amendement de la commission ?

M. Michel PONIATOWSKI, *ministre d'Etat*. — Oui, monsieur le président, mais sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement que je vous fais parvenir et prévoyant un délai de réalisation de trois ans en ce qui concerne le texte proposé pour l'article 2-1 du Code des tribunaux administratifs.

M. Pierre CAROUS. — Je demande la parole.

M. le PRÉSIDENT. — La parole est à M. Carous, pour répondre au Gouvernement.

M. Pierre CAROUS. — Je voudrais dire au Gouvernement que la grosse difficulté, je crois, vient des chefs de service en activité. En revanche, pour les chefs de service en retraite, le problème est différent.

Un solution sera sans doute trouvée dans la mesure où certains d'entre eux sont disponibles, ce que j'ignore.

M. Michel PONIATOWSKI, *ministre d'Etat*. — Je demande la parole.

M. le PRÉSIDENT. — La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. Michel PONIATOWSKI, *ministre d'Etat*. — Monsieur le sénateur Carous, c'est vrai dans la réalité des faits et je dois dire que j'aurais parfaitement confiance dans les chefs de service retraités qui feraient partie de ces tribunaux. Mais je ne crois pas qu'on puisse traiter différemment les départements de l'hexagone et ceux d'outre-mer. Je crois qu'il s'agit d'une question de principe et que nous devons tendre, sur ce point, à obtenir un régime identique. C'est parce que nous avons des problèmes d'effectifs que j'ai accepté cette disposition transitoire.

M. le PRÉSIDENT. — Personne ne demande la parole ?...

Je vais mettre aux voix, par division, l'amendement n° 1 proposant une nouvelle rédaction de l'article 3.

Je mets aux voix l'alinéa introductif et le texte proposé pour l'article L 2 du Code des tribunaux administratifs, texte accepté par le Gouvernement.

(Ce texte est adopté.)

M. le PRÉSIDENT. — Je mets aux voix le texte proposé pour l'article L 2-1 du Code des tribunaux administratifs, sur lequel le Gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Ce texte est adopté.)

M. le PRÉSIDENT. — Par sous-amendement n° 8 à l'amendement n° 1, le Gouvernement propose de rédiger comme suit le texte présenté pour l'article L 2-1 du Code des tribunaux administratifs :

« Art. L 2-1. — Dans les départements d'outre-mer, et à titre transitoire, les tribunaux administratifs peuvent comprendre, à titre permanent ou comme membres suppléants, des magistrats de l'ordre judiciaire et, pendant un délai de trois ans à compter de la publication de la présente loi, des fonctionnaires ou anciens fonctionnaires exerçant ou ayant exercé des fonctions équivalentes à celles de chef de service. »

Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix ce sous-amendement n° 8, pour lequel la commission s'en remet à la sagesse du Sénat.

(Le sous-amendement est adopté.)

M. le PRÉSIDENT. — Personne ne demande la parole ?...

Je mets aux voix l'ensemble de l'amendement n° 1, ainsi modifié.

(L'amendement est adopté.)

M. le PRÉSIDENT. — L'article 3 est donc ainsi rédigé :

ANNEXE IV

Proposition de loi n° 2320 (1971-1972) portant statut des populations tribales de Guyane française.

PRÉSENTÉE

PAR M. GERBET, Mme PLOUX et M. TISSERAND,

Députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'existence sur le territoire de la Guyane française de groupements tribaux dont l'établissement est antérieur à l'instauration de la souveraineté française et dont les systèmes sociaux et juridiques sont profondément différents de ceux de nos sociétés développées appelle depuis longtemps la définition d'un statut permettant d'assurer à ces groupements et à leurs ressortissants, les garanties juridiques auxquelles ils sont en droit de prétendre.

Ces groupements ont développé un mode de vie et un système économique parfaitement adaptés au pays, et demeurent attachés à leur culture et à leurs principes d'organisation. Ils ont un droit incontestable à conserver et à promouvoir leurs systèmes sociaux.

Le présent statut a pour objet de leur permettre de prendre place dans la collectivité nationale sans renoncer à leur personnalité ethnique et en conservant la plénitude de leur autonomie culturelle.

Le droit coutumier de chacun de ces groupements est regardé comme l'expression d'une convention tacite entre les personnes. L'Etat ne doit ni codifier ce droit, ni s'immiscer dans les décisions des instances coutumières. Il doit en revanche fixer le statut des personnes désireuses de se séparer de leur groupe.

Les communes tribales définies dans le présent statut constitueront le cadre à l'intérieur duquel les groupements tribaux seront intégrés à la collectivité nationale et pourront être protégés contre toute forme de dépossession des terres. A cet effet, leur définition territoriale devrait correspondre, dans toute la mesure du possible, au territoire coutumier de chaque groupement.

Les dispositions de ce statut devront être complétées par la création d'une scolarisation adaptée.

Enfin, la puissance publique doit se doter de moyens administratifs adaptés pour continuer à remplir sa mission traditionnelle de protection des conditions de vie et de développement de ces minorités tribales.

La création d'un service et d'un conseil des populations tribales pourrait répondre à cette préoccupation. Une telle création permettrait plus particulièrement de regrouper, sans en accroître le montant, les moyens financiers dont disposent les collectivités publiques

pour appliquer une politique sanitaire et scolaire et exercer les actions nécessaires au développement de ces populations.

Tel est le sens de la présente initiative. Elle a sa source dans les constatations et les réflexions qu'ont pu faire ses auteurs à l'occasion de la mission d'information de la Commission des lois qui les a conduits en Guyane au début de l'année 1971.

C'est pourquoi ils vous demandent de bien vouloir adopter la proposition de loi dans le texte suivant :

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Sont soumis aux dispositions du présent statut les groupements Boni, Djuka et Wayana (Maroni), Oyampi, Emerillon, Palikour (Oyapok).

Seules les dispositions des articles 8, 9 et 14 sont applicables aux Indiens Galibi.

TITRE PREMIER

DES GROUPEMENTS TRIBAUX

Art. 2.

Chacun des groupements tribaux de la Guyane française est doté d'une personnalité juridique. Il vit sous la loi coutumière liée à son organisation familiale et sociale.

Aucune entrave n'est apportée aux déplacements de ces groupements de part et d'autre des frontières du département de la Guyane.

Art. 3.

Le groupement tribal est seul habilité à définir le droit coutumier régissant l'état des personnes, la possession et la transmission des biens et à modifier ce droit en fonction de l'évolution de son genre de vie.

Art. 4.

Le groupement tribal possède des droits éminents sur les terres constituant son domaine coutumier d'activité.

Ces terres sont dans la limite des périmètres de protection définis par arrêté préfectoral, indisponibles et incessibles.

Art. 5.

L'appartenance tribale est compatible avec la qualité de citoyen français.

Art. 6.

Lorsqu'une personne a renoncé au statut coutumier, elle ne peut revendiquer la possession de biens ou de terres contre la coutume.

TITRE II

DU STATUT DES PERSONNES

Art. 7.

Les ressortissants français d'appartenance tribale ne sont pas régis par le Code civil français et demeurent soumis au droit coutumier à moins qu'ils n'y renoncent expressément par décision individuelle.

Art. 8.

Les ressortissants français d'appartenance tribale ne sont pas astreints au service militaire.

Art. 9.

Les conditions dans lesquelles les ressortissants français d'appartenance tribale sont soumis à l'obligation scolaire, sont définies par arrêté conjoint du Ministre des Départements d'outre-mer et du Ministre de l'Education nationale.

Art. 10.

Tous les actes d'état civil concernant les ressortissants français d'appartenance tribale doivent comporter une référence au groupement tribal. Ne pourront figurer sur ces actes d'autres noms que ceux résultant de la coutume du groupement. Il ne sera attribué aux intéressés aucun nom patronymique arbitraire ni aucun prénom étranger à la coutume.

Art. 11.

Les ressortissants français d'appartenance tribale ne sont soumis au droit pénal français que dans leurs rapports avec les tiers.

Art. 12.

Les ressortissants français d'appartenance tribale peuvent renoncer à titre individuel au statut tribal. Cette demande sera enregistrée dans les mêmes formes qu'une demande de naturalisation et instruite suivant la même procédure. Une enquête sera effectuée pour s'assurer que le demandeur a une connaissance suffisante de la langue française et qu'il est en mesure de subvenir individuellement à ses besoins.

Art. 13.

Les enfants nés d'une union entre personnes de statut de droit commun et de personnes de statut tribal relèveront du statut de la famille dans laquelle ils auront été élevés. Ils devront à leur majorité opter pour l'un ou l'autre statut.

TITRE III

DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Art. 14.

Les groupements Boni, Oyampi, Emerillon et Palikour constituent des communes distinctes de droit commun.

Art. 15.

Des communes tribales de statut particulier seront constituées par les groupements Djuka et Wayana du Maroni.

Art. 16.

Ces communes sont administrées par le chef de brigade de gendarmerie assisté d'un Conseil composé de chefs coutumiers et de personnes qualifiées désignées par arrêté du préfet de la Guyane.

Elle pourront être transformées en communes de droit commun sur proposition du Conseil des populations tribales.

Art. 17.

Les chefs de groupements et de villages sont librement désignés par les ressortissants français d'appartenance tribale. Il leur est versé une indemnité dont le montant est déterminé par arrêté du préfet de la Guyane.

TITRE IV

DU SERVICE ET DU CONSEIL DES POPULATIONS TRIBALES

Art. 18.

Il est créé un Service autonome des populations tribales du département de la Guyane Conseil des populations tribales.

Art. 19.

Le service des populations tribales concourt à l'application de la politique sanitaire, scolaire et de développement intéressant ces populations. Dans ces domaines, il exerce tout ou partie des actions de l'Etat, du département et des communes de Camopi, Maripasoula, Papaïstou, Mana, Iracoubo, Sinnamary.

Il est placé sous l'autorité du sous-préfet de Saint-Laurent du Maroni.

Art. 4.

Le groupement tribal possède des droits éminents sur les terres constituant son domaine coutumier d'activité.

Ces terres sont dans la limite des périmètres de protection définis par arrêtés préfectoral, indisponibles et incessibles.

Art. 20.

Pour l'application de l'article précédent, le Service des populations tribales reçoit une dotation arrêtée au vu de son programme et prélevée sur les crédits que l'Etat, le département et les communes consacrent aux actions ci-dessus définies, sans qu'il en résulte pour ces collectivités un accroissement des charges publiques.

Cette dotation est assurée pour moitié par les crédits de l'Etat. L'autre moitié est couverte, à raison de 70 %, par les contributions des communes citées au premier alinéa et de 30 % par une contribution du département. Les dépenses inscrites à ce titre au budget des collectivités sont obligatoires.

Art. 21.

Le Conseil des populations tribales est consulté sur toute mesure intéressant les populations tribales. Il propose aux autorités compétentes toute mesure nécessaire à la sauvegarde de ces populations.

Le Conseil se compose des délégués préfectoraux, des capitaines des ressortissants français et d'origine tribale et des personnalités qualifiées désignées par arrêté ministériel. Il est présidé par le préfet de la Guyane.

Art. 22.

L'état civil des résidents d'origine tribale n'ayant pas la qualité de citoyen français est tenu par le Service des populations tribales. Ce Service reçoit copie des actes dressés par les municipalités, relatifs à l'état civil des ressortissants français d'origine tribale.

Art. 23.

Il est rendu compte au Conseil des populations tribales des inscriptions de ressortissants français d'origine tribale sur les listes d'état civil et sur les listes électorales.

Art. 24.

Le Service des populations tribales détermine après consultation du Conseil dans quelles conditions sont autorisés tous déplacements dans les communes de Camopi, Maripasoula, Papaïston, Mana, Iracoubo, Sinnamary, de personnes n'ayant pas leur résidence en Guyane.

Art. 25.

Le présent statut fera l'objet tous les dix ans, par voie de règlement d'administration publique, des adaptations rendues nécessaires par l'évolution des populations concernées.