

Université des Antilles et de la Guyane
Faculté de droit et de sciences économiques

École doctorale pluridisciplinaire

Thèse pour le doctorat en sciences juridiques

Arlette CONSTANT-PUJAR

***Gestion responsable du foncier et
développement durable Outre-mer***

***Contribution à une approche critique
de l'espace martiniquais***

Sous la direction de M. le Professeur Antoine DELBLOND

Soutenue le 10 Mai 2011 à la Faculté de droit et de sciences économiques
de l'Université des Antilles et de la Guyane

NNT : 2011AGUY0503

Jury :

Mr Emmanuel JOS, Professeur des Universités, Université des Antilles et de la Guyane,
Président

Mme Béatrice THOMAS-TUAL, Doyenne de la Faculté de droit, Université de Brest,
Rapporteur

Mr Eloi DIARRA, Professeur des Universités, Université de Rouen, Rapporteur

Mr Maurice BURAC, Professeur émérite des Universités, Université des Antilles et de la
Guyane,

Mr Yves-Michel DAUNAR, Directeur de l'agence des 50 pas géométriques de la
Martinique

Remerciements

La disparition progressive des espèces endémiques, des terres agricoles, des forêts, l'érosion du littoral, la dégradation des paysages locaux, et le réchauffement climatique autant de raisons qui conduisent à cette recherche dans le domaine de la préservation du foncier.

Passionnée par la nature, par la beauté de nos paysages, de nos fleurs et de nos plantes, par le chant des oiseaux et par la recherche de l'esthétique, j'ai souhaité (r)éveiller les consciences et contribuer à une plus large diffusion d'une « culture de l'environnement ».

Sensibilisée par la problématique des risques naturels majeurs et frappée par la réaction de la population suite au séisme qui a secoué la Martinique en novembre 2007, j'ai voulu modestement contribuer à l'éducation du plus grand nombre en matière de « culture du risque ».

L'approfondissement scientifique s'accorde avec les préoccupations sociales. Dans mes activités professionnelles j'ai rencontré la population laborieuse habitant dans des quartiers d'habitat spontané, sur la zone des 50 pas géométriques, dans des logements insalubres situés dans des espaces sujets aux aléas. Cette situation doit changer ! J'ai voulu comprendre pourquoi la réglementation relative au foncier ne s'appliquait pas toujours à un département français comme la Martinique ! Pourquoi il fallait attendre des années avant de bénéficier d'un logement décent ! Pourquoi l'indivision entraînait la dégradation de notre patrimoine architectural ! Pourquoi chaque année les terres agricoles diminuaient sans aucune réaction de quiconque ! Voilà les raisons pour lesquelles j'ai consacré du temps à imaginer des réponses à ces questionnements.

En préparant cette thèse, j'ai rencontré des personnes aussi passionnées que moi qui m'ont guidée dans mes recherches. Au terme de ce travail, je voudrais les remercier chaleureusement pour leur précieux accompagnement.

Ma profonde reconnaissance s'adresse tout d'abord à ma famille, pour sa patience et son indulgence, à mon directeur de thèse, qui n'a jamais cessé de m'encourager et de me prodiguer ses conseils sans toutefois m'imposer son point de vue, à mes premiers lecteurs attentionnés, à mes amis sincères qui de près ou de loin n'ont jamais douté de l'aboutissement de mes recherches.

Résumé

La gestion du foncier martiniquais est un sujet complexe, sensible et à forte densité politique.

La superficie de la Martinique est de 1 100 km², soit l'une des plus petites régions françaises, avec la plus forte densité de population, soumise à de multirisques (cyclonique, sismique, volcanique, technologique, inondation, pollution de l'air, des sols et de l'eau, tsunami...).

La triangulation urbanistique composée d'une multiplicité d'acteurs, de textes et de réglementations et d'un millefeuille institutionnel (6 niveaux d'administration : commune, intercommunalité, département, région, Etat, Europe) annihile toute responsabilité et obère un développement endogène de ce micro territoire.

Un juste équilibre entre développement économique, social, culturel et environnemental doit être trouvé en conciliant les objectifs économiques et sociaux liés au développement insulaire.

La remarquable biodiversité de la Martinique constitue un atout touristique indéniable, menacé par de fortes pressions anthropiques foncières.

Cette recherche démontre la pertinence de la réglementation applicable au foncier à la Martinique et l'influence du développement durable sur cette réglementation. La thèse propose des solutions pérennes à mettre en œuvre pour pallier les incohérences juridiques révélées par l'étude.

Abstract

Management of land in Martinique is a complex, sensitive and highly political topic.

The total area of the island is 1 100 km² (square meters), e.g., one of the smallest French areas, with the highest concentration of population, submitted to multirisk disasters (cyclonic, seismic, volcanic, technological, flood, air, ground and water pollutions, tsunami...).

The urban triangulation made up of a multiplicity of actors, texts and regulations, as well as a multi-level institutional cream cake (6 levels of administration: the city, the intercity, the Department, the Regional Council, the State and Europe), destroys all kind of responsibility and obstruct an endogenous development of this micro territory.

A fair balance between economic, social, cultural and environmental development is necessary, by reconciling with the economic and social goals related to the insular development.

The astonishing biodiversity of the island of Martinique represents an obvious tourist asset, threatened by strong land anthropic pressures.

This research study highlights the relevance of the regulation applicable to the land in Martinique as well as the influence of sustainable development on this regulation.

This thesis suggests perennial solutions to implement, in order to mitigate the legal inconsistencies pointed out by the study.

Table des matières

INTRODUCTION

TITRE PRELIMINAIRE

CHAPITRE 1 : LE FONDEMENT DU DROIT APPLICABLE A LA GESTION DU FONCIER 38

Section 1 : Les conventions internationales sur l'environnement38

Section 2 : La protection de l'environnement par le droit interne43

CHAPITRE 2 : FONDEMENTS DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES ESPACES NATURELS 46

Section 1 : La protection des forêts et des espaces boisés47

Section 2 : La protection des sols et la réglementation de l'usage des sols.....49

PARTIE 1 : DROIT DE LA GESTION DU FONCIER ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE 51

1.1 L'EVOLUTION DU DROIT APPLICABLE AU FONCIER..... 59

1.1.1 L'évolution de la législation générale sur le foncier..... 59

1.1.2 Les documents d'urbanisme et la prise en compte de l'environnement 66

1.1.3 Vers une réforme du droit de préemption et du FRAFU 74

1.1.4 L'expropriation pour cause d'utilité publique dans la gestion locale du foncier..... 84

1.2 PROTECTION ET VALORISATION DU LITTORAL 86

1.2.1 Le cadre juridique du littoral..... 87

1.2.2 Protection de la zone dite des 50 pas géométriques..... 92

1.3 LES INSTRUMENTS TERRITORIAUX DE PROTECTION ET DE GESTION DU FONCIER..... 99

1.3.1 Harmonisation entre le droit de l'environnement et le droit des collectivités locales102

1.3.2 Rôles, pouvoirs et limites des partenaires de la commune dans le domaine du foncier 108

1.3.3 Mise en œuvre du partenariat..... 111

1.3.4 Dispositifs spéciaux de protection 115

PARTIE 2 : APPLICATION ET BILAN DE LA REGLEMENTATION RELATIVE AU FONCIER EN MARTINIQUE..... 119

2.1 LES ENJEUX DU FONCIER BATI ET DU FONCIER NON BATI..... 122

2.1.1 La responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière 123

2.1.2 Les enjeux du foncier bâti..... 128

2.1.3	Les enjeux du foncier non bâti	145
2.2	DE LA REFORME FONCIERE AGRICOLE A LA MISE EN PLACE DE LA SAFER 152	
2.2.1	Aperçu historique de la réforme foncière agricole.....	153
2.2.2	Les outils fonciers à exploiter	158
2.3	LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION NATIONALE RELATIVE AU FONCIER	163
2.3.1	Le Code Général de la propriété des personnes publiques et les collectivités territoriales de l'Outre-mer	164
2.3.2	Analyse des outils du foncier mis à la disposition des collectivités locales	165
2.3.3	La gestion de la protection de l'environnement et ces incidences sur le foncier	170
2.3.4	Les freins juridiques à la production foncière.....	177
2.3.5	Les outils de maîtrise foncière : évolution du droit positif	179
2.3.6	Le rôle de l'Agence départementale des 50 pas géométriques : efficacité et limites juridiques et exemples de problématiques foncières.....	191
2.3.7	Volontarisme communal et associatif.....	197
PARTIE 3 : POUR UNE ADAPTATION DU DROIT APPLICABLE AU FONCIER MARTINQUAIS203		
3.1	L'EMERGENCE D'UN DROIT SPECIFIQUE A L'OUTRE-MER.....	211
3.1.1	Le pouvoir règlementaire des collectivités d'outre-mer	212
3.1.2	La réforme du pouvoir normatif décentralisé des départements et régions d'Outre-mer, fondement d'une politique adaptée au foncier ?	217
3.1.3	L'apport possible de la révision du SAR à l'émergence d'un droit spécifique à l'Outre-mer.....	223
3.2	LE « MENAGEMENT » DE L'ESPACE MARTINQUAIS	229
3.2.1	L'implication des collectivités et des services de l'Etat (DIREN) dans le domaine de la gestion durable des espaces naturels	230
3.2.2	La gestion des risques et l'implantation de la culture du risque en Martinique.....	234
3.2.3	L'occupation de l'espace martiniquais face au risque volcanique, au tsunami et à la houle cyclonique	238
3.2.4	Les activités des carrières	241
3.3	LES APPORTS POSSIBLES DE L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE POUR UNE MAITRISE DU FONCIER.....	246
3.3.1	Initiatives croisées pour une maîtrise du foncier	247
3.3.2	Ouvertures rendues possibles par l'évolution institutionnelle	251
3.3.3	Perspectives pour la zone des 50 pas géométriques.....	254
3.4	LA BIODIVERSITE ANTILLAISE DANS LE GRENELLE II DE L'ENVIRONNEMENT	265
3.4.1	Apport de l'outre-mer au Grenelle I : la mission LETCHIMY	267
3.4.2	Perspectives d'avenir ouvertes par le Grenelle II	271

3.4.3 Propositions visant à augmenter la surface agricole utile et à résoudre la question de l'indivision de l'espace martiniquais	278
--	-----

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

Liste des figures

Figure 1 : Lieux les plus menacés en cas d'éruption de la Montagne Pelée selon l'estimation de la population du Morne Rouge. Comparaison avec le zonage régional établi par les vulcanologues. 239

Liste des tableaux

Tableau 1 : Localisation des logements autorisés comparés aux préconisations du SAR (2000-2005)	
.....	149

INTRODUCTION

Depuis le XVIII^e siècle l'économie de la Martinique est fondée sur l'exploitation de la canne à sucre, le café, le cacao, le coton, le tabac... et la main d'œuvre abondante et servile est constituée d'esclaves jusqu'à l'abolition de l'esclavage en 1848. Cette terre chargée d'histoire a vu couler du sang, celui des premiers habitants, les Arawaks¹, exterminés, celui des esclaves déportés d'Afrique et celui des ouvriers agricoles. Au début du vingtième siècle, les premiers conflits sociaux nés de la grève marchande de 1900, qui fit de nombreuses victimes, concernaient les relations entre les salariés agricoles et les grands propriétaires fonciers.² Cette grève marque le début du mouvement ouvrier à la Martinique.

L'histoire de la Martinique révèle des tensions existantes, des conflits d'usage entre ceux qui détiennent la terre et ceux qui l'occupent. Le tout dans un contexte politique qui évoque les grands principes constitutionnels.

Ainsi, lors de la révolte de 1870 dans le sud de l'île³, la revendication est claire : « la terre doit être possédée par ceux qui la travaillent effectivement ».

La formule évoque directement l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : « *la propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ».

Sous l'intitulé : « Gestion responsable du foncier et développement durable outre-mer, contribution à une approche critique de l'espace martiniquais » l'objet de cette thèse est de démontrer que la maîtrise du foncier est fondamentale pour le développement d'un territoire insulaire. Pour la bonne compréhension du lecteur, il importe de s'accorder sur le contenu et les significations données à ces

¹ Amérindiens d'Amérique du Sud. Le peuple pacifique des Arawaks a un mode de vie semi nomade se déplaçant d'île en île. On retrouve des traces non datées de cette civilisation en Martinique selon Thierry L'ETANG, in Actes du 1^{er} forum « Bodlanmè » Matinik, Notre littoral en crise durable ? 21 et 22 octobre 2008, Agence des 50 pas géométriques, p. 38.

² In *Les origines du mouvement ouvrier en Martinique 1870-1900*, Jacques ADELAIDE-MERLANDE, Collection Monde Caribéen, Karthala, 2000, p. 23.

³ In *Les puissances d'argent en Martinique – le nouveau leadership béké 1981-1991*, Guy CABORT-MASSON, La V d. P, 1992, p. 77.

concepts de « gestion » et de « développement durable » afin d'en circonscrire les sens et contenus opérationnels.

La problématique retenue consiste donc à démontrer l'impérieuse nécessité, aujourd'hui, de gérer la question foncière de l'espace martiniquais, département français d'Amérique, point chaud du globe en matière de biodiversité, sujet à de multirisques⁴ (sismique, volcanique, inondation, risques technologiques, tsunامي...). Et ceci autrement que par l'application à l'identique des instruments liés au système juridique continental. Contrairement à ce que suggère l'article 73 de la Constitution, ces instruments nationaux n'intègrent pas l'histoire de la Martinique, son contexte géopolitique et ethnosociologique et sont élaborés pour des pays développés.

Il en résulte une situation juridique complexe qui touche le droit de propriété et la domanialité publique. **Le terme de gestion est inspiré du domaine budgétaire et financier. Dans un sens plus large, qui sera celui retenu ici, « gérer » signifie prendre en charge, exercer une responsabilité sur, administrer, utiliser un certain nombre de moyens pour parvenir à une fin. La gestion du foncier peut être considérée comme une autre forme d'administration.**

La gestion du foncier est un facteur déterminant du développement des collectivités territoriales d'outre-mer.

Le terme « foncier » est polysémique. Il signifie entre autres : terrain, terre, sol, patrimoine, bien... L'usage dominant consacre une signification. Celle de foncier constructible au sens de construction de sa demeure. L'autre usage qui est fait de ce terme évoque « l'ensemble des institutions qui prennent en charge les réglementations indispensables à l'acte de construire ». : Collectivités, Etat, Tribunaux, associations, institutions, le système foncier. Il s'agit de l'ensemble des lois et règlements qui organisent les relations des acteurs économiques et des acteurs sociaux.

Cette gestion consisterait alors à tirer le meilleur parti du foncier en fonction d'objectifs que l'on s'est assignés. Il est possible de comparer cette approche à celle de la gestion des ressources humaines. On constate d'emblée que l'humain a des limites, des droits et des devoirs. Dans ce cadre, la gestion désigne l'ensemble des moyens mis en œuvre pour garantir en permanence à l'entreprise une adéquation entre ses ressources et ses besoins en personnel sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif. Le foncier quant à lui est soumis à des aléas climatiques et géostratégiques imprévisibles.

Plus précisément, par foncier il faut entendre le foncier bâti, le foncier non bâti, le foncier agricole et le foncier protégé (zones naturelles). L'analyse portera sur tous les aspects du foncier en faisant

⁴ Qui couvre plusieurs risques

référence au sol et à la notion locale de la terre. Les termes « terre », « sol » désignent des composantes du patrimoine foncier. Le foncier agricole ne peut être évoqué sans passer sous silence l'affaire du « chlordécone⁵ ». Le mot « terre », le mot « littoral » n'ont pas la même signification qu'outre-Atlantique, la même « profondeur juridique ».

Les principales caractéristiques du foncier martiniquais dans la perspective du développement durable et solidaire peuvent se résumer à celles d'une île à forte instabilité géologique qui possède une histoire sismique mouvementée.

Selon certains géographes Martiniquais, « La Martinique, petite île française des Amériques située par 14,4° de latitude Nord et 61° de longitude ouest, dans l'une des régions les plus actives et instables du globe. Ce département français se localise au point de contact de deux plaques lithosphériques en perpétuel mouvement : celles de l'Atlantique Nord et de la Caraïbe (phénomène de subduction). Le glissement de la première sous la seconde est à l'origine du volcanisme actif de la Montagne Pelée et de la plupart des séismes enregistrés au large de l'île. La Martinique est particulièrement exposée à l'aléa sismique. »⁶ Il convient donc de s'y préparer et d'anticiper.

Pour ce faire, une approche est à privilégier dans la perspective du développement durable et solidaire : penser globalement et agir localement.

Si l'espace martiniquais possède des atouts incontestables liés à la biodiversité et à la richesse patrimoniale, la main de l'homme opère des dégradations irrémédiables. La terre est un espace unique caractérisé par la jeunesse de son exploitation -moins de cinq siècles- dans lequel les apports ethniques (amérindiens, africains, français, indiens, asiatiques, syriens, palestiniens...) n'ont pas encore été complètement digérés pour « faire peuple ».

Aujourd'hui, la tendance forte à l'appropriation de la terre laisse en second plan la notion de valorisation, pourtant capitale pour un développement endogène de l'espace martiniquais et pour sa survie. Le terme juridique d'appropriation concerne « l'action de s'attribuer la propriété de quelque chose » ou « l'action d'en faire sa propriété ».

Outre-mer, le débat institutionnel s'analyse comme une demande d'adéquation du cadre de la gouvernance aux divers particularismes des entités ultramarines.

⁵ Le chlordécone est un produit phytosanitaire, pesticide organochloré, il fut utilisé de 1981 à 1993 dans le traitement des bananiers pour lutter contre le charençon. Polluant organique persistant il a provoqué de graves pollutions des sols et serait à l'origine de certaines formes de cancer. Cf. rapport d'information intitulé : « le chlordécone aux Antilles et les risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires. Quel bilan ? Quelles leçons pour l'avenir ? Juillet 2005, Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

⁶ In *La Martinique : entre aménagement et risques sismiques*, Joseph MAVOUNGO / Pascal SAFFACHE, Etudes caribéennes n° 1, Editions Publibook université, 2004, p. 55.

Ainsi, le 30 décembre 2010 et le 6 janvier 2011 le Conseil Général et le Conseil Régional de la Martinique ont examiné, en séance plénière, le projet de loi portant création de la collectivité unique de Guyane et de la collectivité unique de Martinique, régies par l'Article 73 de la Constitution. Cette nouvelle structure devrait permettre de dépasser les blocages institutionnels et d'accroître l'efficacité de l'action publique locale.

Il revient maintenant au législateur de définir l'organisation et le fonctionnement institutionnel de cette nouvelle collectivité dont l'évolution est voulue par les élus et par les populations.⁷ Dans un contexte de mutation profonde et d'accroissement continu des missions du service public local, de crise des finances publiques et de réforme du paysage institutionnel, cette thèse traite des problématiques spécifiques aux territoires ultramarins dans le contexte national des collectivités territoriales.

La situation du foncier en Martinique est préoccupante, les terres agricoles disparaissent, le littoral est sujet à des conflits d'usage et les foyers aux revenus modestes ne peuvent accéder à la propriété foncière.

La mise en place de cette collectivité unique devrait permettre de mieux répondre aux défis environnementaux, aux défis économiques et sociaux, par des actions plus cohérentes, en particulier ceux qui relèvent de la gestion des ressources naturelles, de la préservation des terres agricoles, de la pollution des sols, de la gestion du littoral, et de la question de l'indivision des terres.

L'occupation de terrains vacants n'est pas une coutume locale mais résulte de la pression exercée sur l'espace par l'exode rural des populations modestes consécutif à la fermeture des usines à sucre au début du siècle dernier. Les élus locaux sont confrontés à une nouvelle gouvernance locale qui prône un « ménagement » de l'espace qu'il convient d'envisager en tenant compte de l'homme dans toute sa dimension, de la satisfaction de ses besoins primaires dans le respect de la préservation des conditions de survie et de la valorisation des richesses.

L'analyse révèle que c'est la spécificité du foncier martiniquais qui rend la législation nationale inadaptée.

L'approche globale du foncier et l'approche différenciée du droit applicable au foncier imposent donc quatre dimensions de ménagement du micro-territoire martiniquais :

- Dimension juridique (participation à l'élaboration de la norme, propositions législatives et réglementaires)

⁷ Consultation du 24 janvier 2010 : 70 % des électeurs martiniquais ont exprimé un suffrage en faveur de la collectivité unique exerçant les compétences dévolues au département et à la région.

- Dimension politique (l'évolution institutionnelle devrait conférer plus de responsabilités clairement identifiées pour une maîtrise du foncier efficiente)
- Dimension économique (le marché du foncier, la défiscalisation, la satisfaction alimentaire).
- Dimension sociologique et écologique (pour une autre vision de la terre martiniquaise).

Il est d'évidence que le foncier martiniquais a sa propre histoire, au regard de la forte empreinte laissée par la période coloniale non seulement sur l'occupation des sols mais aussi sur le parcellaire. Les membres de l'Assemblée Nationale en 1789 avaient réservé aux Blancs la « Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen ».

Dans un mémoire en faveur des gens de couleur, l'Abbé Grégoire réclamait la reconnaissance civique et les droits politiques pour les libres des colonies françaises.⁸ En 1754, J.J. ROUSSEAU⁹ avait dénoncé toute conquête et toute entreprise coloniale et leurs justifications culturelles.

Un demi-siècle plus tard, Condorcet¹⁰ appelait de ses vœux l'époque à laquelle on ne pouvait plus « partager les hommes en deux races différentes dont l'une est destinée à gouverner, l'autre à obéir, l'une à mentir, l'autre à être trompée. »¹¹ Cette réflexion éclaire de façon pertinente la question du foncier outre-mer.

Pour bien comprendre la problématique foncière, il faut se référer au contexte, évoquer les questionnements puis envisager les options à retenir. Le contexte introduit des éléments historiques, géographiques, sociologiques et institutionnels.

Historique de la constitution de la propriété foncière en Martinique :

L'année 1635 marque le début de la colonisation. Les îles sont alors la propriété de la Compagnie des Indes occidentales, qui en prend possession au nom du Roi. Puis, courant dix-septième siècle, les terres sont distribuées aux premiers colons par les compagnies privées ou le propriétaire¹² de l'île au moyen de la concession.¹³ « La première forme d'appropriation privée de la terre par des

⁸ Statut que l'Assemblée ne devait leur accorder que le 4 avril 1792.

⁹ In *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Jean-Jacques ROUSSEAU, discours sur l'économie politique rédigé par l'encyclopédie, p. 103,

¹⁰ In *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, Marie Jean Antoine de CONDORCET.

¹¹ In *Histoire du métissage*, Nelly SCHMIDT, Edition de la Martinière, 2003, p. 78.

¹² Du PARQUET est propriétaire de l'île de la Martinique de 1650 à 1664.

¹³ In *Les 50 pas géométriques – origines et histoire d'un mythe*, René GOUYER, Imprimerie Désormeaux, 1998, p. 16.

Martiniquais a été celle effectuée par une assez forte couche de mulâtres¹⁴ et ce contre la volonté des Seigneurs français, les békés ». ¹⁵

Au dix-neuvième siècle, les mulâtres deviennent propriétaires d'habitation et d'esclaves. Entre 1860 et 1900, ils seront éliminés de la terre. Le travail de la terre sous forme de colonat se généralise pendant et après l'esclavage. Il s'agit du travail individualisé sur la terre d'un autre.

En 1848, c'est l'abolition de l'esclavage. La deuxième forme d'accession à la propriété de la terre par des Martiniquais a lieu à cette période. Le colonat revêt une forme « bourgeoise »¹⁶ puisque le colon¹⁷ donne au propriétaire terrien 1/3 ou 1/4 de sa récolte. Cette forme d'exploitation disparaît vers 1965. La Martinique devient une société de plantation d'un type particulier : une société d'habitation jusqu'en 1960.

Suite à la départementalisation de 1946, les populations ne revendiquent pas de la terre mais des avantages sociaux. A partir de 1961, on assiste à la disparition de l'habitation et à la crise de la canne (sucre et rhum s'effondrent) et au démantèlement de l'industrie sucrière. La réforme foncière est en marche. Elle avait pour but de faire accéder à la propriété des familles d'ouvriers agricoles.

Eléments géographiques

La Martinique, département d'outre-mer, département français d'Amérique, région ultra périphérique, dispose d'une superficie de 1 100 Km², de plus de 26 000 ha en superficie agricole utilisée, de plus de 15 500 ha d'espaces naturels sensibles, et compte plus de 400 000 habitants¹⁸, concentrés en grande majorité dans les communes littorales.

A titre de comparaison, la Guyane, département d'outre-mer, territoire continental de 83 524 km² couvert à 90 % de forêt équatoriale peu accessible, compte à peine 157 213 habitants soit une densité de l'ordre de 1,9 hab./km².

En France métropolitaine, la densité de population est de 113 hab./km², en Guadeloupe, département d'outre-mer, elle est de 235 hab./km² et à La Réunion, département d'outre-mer, elle est de 312 hab./km².

¹⁴ L'expression « Mulâtre » signifie propriétaire terrien indigène né d'un blanc et d'une noire ou né d'une blanche et d'un noir..

¹⁵ In *Les puissances d'argent en Martinique, – le nouveau leadership* béké 1981-1991, Guy CABORT-MASSON, La V d. P, 1992, p. 97.

Les békés sont les descendants des colonisateurs.

¹⁶ Forme d'exploitation de l'esclave qui devait partager sa récolte

¹⁷ L'esclave

¹⁸ Source : INSEE – recensement complémentaire au 01/01/07 – 400 000 habitants.

La Martinique est la plus petite région française qui possède l'une des plus fortes densités de France, c'est-à-dire 366 hab./km².¹⁹

Le foncier disponible est rare et sa viabilisation coûteuse en raison du relief tourmenté d'une grande partie de l'île, des impératifs de prévention des risques et d'une offre souvent spéculative.

L'outre-mer représente 97 % de la surface des eaux maritimes françaises, 98 % des vertébrés, 96 % des plantes vasculaires (380 espèces). L'outre-mer constitue 14 des 17 écorégions françaises. **La Guyane française est un des 15 derniers grands massifs de forêt tropicale au monde.** La biodiversité représente une richesse au même titre que les matières premières minérales (or, pétrole, autres gisements).²⁰

De cette réalité géographique découle un postulat :

La multiplication des textes législatifs et réglementaires ne suffit pas à imposer la notion de protection de l'environnement aux populations dès lors qu'elles ne se sont pas approprié le simple geste qui contribuerait à préserver les milieux naturels.

La loi qui normalement exprime les contours de la pensée collective d'une société, est-elle acceptée par des populations ultra-marines qui ne s'y reconnaissent pas fondamentalement ?

Le contexte sociologique

D'emblée, la question du rapport du Martiniquais à sa terre se pose avec acuité. Le sociologue Louis-Félix OZIER-LAFONTAINE²¹ établit les trois aspects fondamentaux du foncier de la façon suivante.

« Le foncier supporte et porte des représentations socioculturelles puissantes. Il renvoie à la notion de territoire qui symbolise l'histoire de vie et du roman familial. Le territoire est un des sept canaux de construction de l'identité. La position objective de petit pays insulaire à forte densité de population crée un espace de transaction difficile. L'acte d'habiter n'est pas un acte banal et anodin. L'accession au foncier relève de la culture du pays et de la nature des hommes. »

Selon M. OZIER-LAFONTAINE, les Martiniquais se font une vision surinvestie et sensible de la question foncière. L'accès à la propriété est lié à la question de l'émancipation. Elle donne aussi accès à la puissance et au pouvoir.

¹⁹ Source : INSEE – recensement complémentaire au 01/01/07 – 366 hab./km².

²⁰ In *Profil environnemental Martinique 2008*, Direction Régionale de l'environnement de Martinique.

²¹ Conférence Martiniquaise sur la politique foncière, Conseil Régional de la Martinique, 18 avril 2007, Communication intitulée « le rapport du Martiniquais à sa terre ».

Le foncier est au centre des problématiques de développement. Le développement n'est pas la création de richesse mais aussi la redistribution et l'appropriation. Le foncier est le territoire, c'est la clé d'entrée de la propriété.

Les propositions convergent vers l'affirmation de manière forte du droit à une protection active et effective au bénéfice des équilibres économiques et de la grande agriculture. Ce même droit de protection doit être suractivé par la paysannerie martiniquaise (réservoir alimentaire en cas de « coups durs »). D'où la nécessité d'articuler un modèle et une pratique du foncier avec le vieillissement de la population²² et de créer un modèle martiniquais de cohabitation aménagée avec les personnes âgées.

Le développement, c'est la mise en mouvement d'un peuple dans l'histoire. Les enjeux fonciers sont importants. Pour relever les défis, il faut ordonner la pensée et les conceptions et prendre appui sur l'histoire de la Martinique.

La dimension institutionnelle

Les départements d'outre-mer constituent les prolongements juridiquement les plus proches, du territoire terrestre, maritime et aérien de la France²³. Leur statut actuel résulte d'un processus historique (esclavage,²⁴ colonisation, départementalisation, révisions constitutionnelles de 2003 et de 2008).

L'histoire coloniale a produit l'architecture actuelle des collectivités outre-mer, en distinguant, à partir de la quatrième République, les départements et les territoires d'outre-mer.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003²⁵ a modifié profondément l'organisation des collectivités outre-mer.

La distinction classique entre départements d'outre-mer et territoires d'outre-mer disparaît au profit d'une distinction entre départements et régions d'outre-mer d'une part, d'autre part, les collectivités d'outre-mer.

Le champ d'application territorial de la loi française s'étend aux 4 départements ultra-marins (Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion). En vertu de l'article 73 de la Constitution, toutes

²² Source INSEE Martinique.

²³ In *Collectivités territoriales, fasc. 350 - départements et régions d'outre-mer*, Jean-François AUBY.

²⁴ « Que l'esclavage soit ou ne soit pas utile, il faut le détruire ; une chose criminelle ne doit pas être nécessaire (...) la violence commise envers le membre le plus infirme de l'espèce humaine affecte l'humanité entière. ». In *Des colonies françaises, abolition immédiate de l'esclavage*, Victor Schœlcher, 1842, in *Histoire du métissage*, Nelly SCHMIDT, Edition de la Martinière, 2003, p. 59.

²⁵ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JO du 29 mars 2003.

les normes de caractère général peuvent faire l'objet d'adaptation au regard de la situation particulière de ces composantes de la République.

Les dispositions communautaires, traités et droit dérivé s'appliquent de plein droit aux DOM-ROM en tant qu'ils font partie intégrante de la République française.

Il est cependant toujours possible de prévoir des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires. Cette possibilité s'est élargie depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

Les DOM-ROM ont, au sein de l'union européenne, le statut de collectivités ultrapériphériques qui leur a été reconnu par le Traité d'Amsterdam. Les DOM-ROM ont un statut local de droit commun, soumis au Code Général des Collectivités Territoriales. Mais du fait des nouvelles dispositions constitutionnelles, ce statut est appelé à évoluer.

L'article 73 de la Constitution applique aux départements et aux régions d'outre-mer le **principe d'identité législative**, mâtiné par le fait que les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Ces adaptations peuvent être décidées par les collectivités, soit dans le domaine législatif, parce que la loi les y a autorisés, soit dans le domaine de leurs compétences.

Le contexte sociologique des départements et régions d'outre-mer sous-tend cette demande d'adaptation.

En effet, le législateur se devait de tenir compte de la « jeunesse » des départements d'outre-mer²⁶ de l'histoire coloniale des populations, du retard de développement et voire même du « droit à la réparation » revendiqué par certains, à tort ou à raison²⁷.

Par ailleurs, la création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et à une région d'outre-mer, ou l'institution d'une assemblée délibérante unique, par ces deux collectivités, ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. Cette disposition a déjà été appelée à fonctionner pour les Antilles françaises, notamment, à la Martinique.

Mettant en œuvre les dispositions des articles 72-4, second alinéa, et 73, dernier alinéa, de la Constitution, M. Jacques Chirac, président de la République, a décidé d'organiser, le 7 décembre

²⁶ La loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française, JO du 20 mars 1946, loi de départementalisation a été votée par le Parlement à l'initiative d'Aimé CESAIRE (Député-maire). C'est l'aboutissement de plusieurs années de revendications populaires aux Antilles pour la reconnaissance de l'égalité entre les « vieilles colonies » et la Métropole. Les quatre colonies Guadeloupe, Guyane, Réunion, Martinique, sont transformées en départements français.

²⁷ Cf. Art 5 de la proposition de loi TAUBIRA : « il est instauré un comité de personnalités qualifiées chargées de déterminer le préjudice subi et d'examiner les conditions de réparations due au titre de ce crime. Les compétences et les missions de ce comité seront fixées par décret du Conseil d'Etat. » Cet article n'a pas été retenu par la commission des lois.

2003, la consultation des populations de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sur l'évolution institutionnelle et statutaire de leur collectivité respective. Si les électeurs de Guadeloupe et de Martinique ont rejeté l'évolution institutionnelle vers une collectivité unique se substituant au département et à la région, ceux de St-Barthélemy et de St-Martin ont très largement approuvé la perspective de la création, dans chacune de ces îles d'une nouvelle collectivité d'outre-mer régie par l'Article 74 de la Constitution.²⁸

La révision constitutionnelle a donc confirmé le principe d'identité législative mâtiné par la capacité d'adaptation, mais a donné aux départements et régions d'outre-mer la possibilité de connaître des évolutions institutionnelles différenciées, conditionnées par l'organisation de référendum local.

On parle donc de départements et régions d'outre-mer, sachant qu'il s'agit de deux institutions sur des territoires identiques, du moins tant que des évolutions institutionnelles, que la Constitution autorise désormais, ne se sont pas produites.

Au-delà de l'aspect institutionnel, la Martinique possède des sites remarquables, une biodiversité exceptionnelle, une qualité des eaux, une richesse de son milieu aquatique (rivières et mers) des paysages et un patrimoine architectural uniques. Cependant, l'exiguïté du territoire et la densité très élevée de la population favorisent une urbanisation non maîtrisée.

Les forêts sèches, les mangroves, les côtes sableuses sont particulièrement menacées. Plus de 30 % des constructions²⁹ sont illégales. L'environnement et le cadre de vie doivent constituer un enjeu majeur pour ce territoire.

Paradoxalement, la Martinique conserve néanmoins des sites extraordinaires protégés par des mesures adaptées.

Ils bénéficient d'un classement au titre des sites et des paysages (mornes du Diamant et des Anses d'Arlet,³⁰ pentes nord-ouest de la Montagne Pelée³¹..) ils font l'objet d'une maîtrise foncière publique (site acquis par le Conservatoire du Littoral, forêt domaniale...) ou ils sont protégés par des réserves naturelles ou des arrêtés de protection de biotopes (réserve naturelle de la Caravelle,³² nombreux îlets...).

²⁸ L'article 74-1 concerne les collectivités d'outre-mer (COM) régies par l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie. Le régime de chaque COM concernant la spécialité ou l'identité relève de la loi organique fixant chaque statut. Ce concept de spécialité législative est discuté par une partie de la doctrine.

²⁹ Source DDE Martinique.

³⁰ Communes situées dans le sud de l'île.

³¹ Point culminant de St-Pierre, volcan endormi depuis 1929, date de la dernière éruption volcanique.

³² Commune de Trinité.

En Martinique, l'environnement et le maintien d'un cadre de vie de qualité se structurent autour de cinq axes prioritaires : la gestion des ressources, la gestion des déchets, la préservation du patrimoine naturel et bâti, la maîtrise des risques naturels et les choix en matière énergétique. Des investissements importants ont été réalisés ces dernières années : la Martinique s'est hissée à un niveau d'équipement unique dans la zone Caraïbe, notamment en matière de traitement de l'eau potable, d'assainissement et de déchets.³³

C'est ainsi qu'en vertu de l'article 3 de la loi n° 84-747 du 2 août 1984³⁴ relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, la Région Martinique est compétente pour élaborer le Schéma d'Aménagement Régional³⁵ s'insérant dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. Le législateur a souhaité règlementer l'usage du foncier par le biais du SAR³⁶. Ce schéma s'est révélé un outil efficace au service des élus locaux.

Désormais, entre les 34 plans locaux d'urbanisme et le SAR, viendront s'intercaler 3 schémas de cohérence territoriale, soit autant de visions plus ou moins fragmentées du territoire pour une région de 1 100 km² et 400 000 habitants.³⁷

Le Conseil Général de la Martinique, conscient de l'ampleur de ces phénomènes de société, s'est engagé résolument dans une démarche de développement durable à l'échelle du territoire, dénommée « Agenda 21 ».³⁸ S'engager dans cette démarche suppose une volonté politique forte de préserver l'environnement pour les générations futures en se donnant les moyens financiers et humains de réussite.

³³ Le Conseil Général de la Martinique joue un rôle majeur dans tous ces domaines puisqu'il est propriétaire de forêts (1136 ha) et qu'il a entre autres en charge la forêt départementalo-domaniale (9719 ha). Par ailleurs, il prélève l'eau du Nord de l'île (Rivière Capot), la traite (Usine de Vivé spécialisée dans l'élimination de polluants phytosanitaires) la stocke (barrage de St-Pierre Manzo) et la distribue, y compris aux agriculteurs (Périmètre Irrigué du Sud Est). L'eau n'est pas absente en Martinique où sont recensées 70 rivières pérennes pour un linéaire total de 1025 km.

³⁴ JO du 3 août 1984.

³⁵ Son élaboration s'est avérée très longue puisque le décret précisant la procédure est paru au JO du 31 août 1988. Après trois moutures le Schéma d'Aménagement Régional a été adopté le 25 janvier 1995.

³⁶ Schéma d'aménagement régional.

³⁷ In *Le schéma d'aménagement régional de la Martinique (SAR)*, Louis SUIVANT / Philippe JANVIER, in *Aménagement du territoire et développement durable, – les collectivités françaises de l'espace Amazonie-Caraïbe en quête d'un projet territorial*, Marie-Joseph AGLAE, Collection Actes et Etudes, Cujas, 2009

³⁸ Cette initiative s'appuie sur la démarche de la Ville de Sainte-Anne, première municipalité à afficher sa ferme détermination à œuvrer pour la protection de l'environnement, l'émergence de l'économie, la prise en compte de la dimension humaine et le développement social en passant par le pilier culturel, essentiel à l'harmonie sociétale.

La parole a été donnée à la société civile au cours d'ateliers et des forums citoyens ont été organisés. Ils ont permis l'élaboration d'un diagnostic partagé prenant en compte leur expérience et leur expertise sur tous les problèmes de société. Cette démarche a rencontré des obstacles inhérents aux changements de mentalités, à la prise de responsabilité et de décision.

La Région Martinique a également engagé une réflexion en ateliers afin de mettre en place un schéma martiniquais de développement économique (SMDE)³⁹ en sollicitant tous les martiniquais intéressés par cette démarche⁴⁰. Ensuite, les deux collectivités se sont rencontrées pour définir ensemble des axes stratégiques Agenda 21/SMDE⁴¹.

Persuadées que les deux démarches participaient d'une volonté politique de proposer au gouvernement des solutions élaborées par des martiniquais pour des martiniquais.

Les conclusions de ces rencontres ont démontré que la question foncière était fondamentale pour l'évolution des problématiques actuelles liées à la démarche de développement durable.

La population martiniquaise étant concentrée autour des communes littorales (27 sur 34) la protection du foncier apparaît comme capitale pour la survie de l'homme et la préservation de ses ressources. Les logements sociaux, les zones artisanales et commerciales sont également répartis à la périphérie des grandes villes.

La Martinique fait partie de l'un des 25 « points chauds » du globe en matière de biodiversité⁴². Elle possède un patrimoine naturel et une biodiversité exceptionnels qui sont de plus en plus menacés par les fortes pressions anthropiques foncières. Le développement des mesures de gestion des espaces actuellement protégés et le développement du réseau des aires protégées tant marines que terrestres doivent être poursuivis en mettant en œuvre la stratégie locale de préservation de la biodiversité.

Les questionnements

De multiples interrogations touchent à la fois la topographie, la protection du littoral, la protection des îlets (Robert, François, Ste-Anne, Ducos) les 50 pas géométriques, les réserves foncières,

³⁹ Obligation de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (JO du 17 août 2004) d'élaborer un schéma régional de développement économique afin de coordonner les actions de développement économique, promouvoir un développement économique équilibré de la région et à développer l'attractivité de son territoire.

⁴⁰ Démarche de démocratie participative.

⁴¹ Séance plénière commune à l'Hôtel de Région Martinique – Présidence de C. LISE et A. MARIE-JEANNE – décembre 2008.

⁴² La sélection des 25 points chauds terrestres les plus riches en « or vert » établie par une équipe de chercheurs menée par la Britannique Norman MYERS (Université d'Oxford) et par l'ONG Conservation International, vise à susciter un programme mondial de sauvegarde axé sur ces 25 sanctuaires.

l'indivision, le rapport intime à la terre, à la propriété, à la protection de l'eau et de la ressource, à sa transmission et bien sûr au processus socio-historique qui en découle. Comment faire évoluer un texte législatif dont certaines dispositions sont difficilement applicables ? Comment les parlementaires d'outre-mer peuvent-ils se mettre ensemble pour engager la réflexion sur l'évolution du foncier sans attendre toujours sur des décisions centrales ?

Les Antillais auront-ils recours désormais à des constructions à la verticale, devront-ils empiéter sur la mer ? Remettront-ils en cause leur mode d'habitat ? Tout cela en protégeant toujours davantage la mangrove⁴³ et en développant l'agriculture biologique.⁴⁴

La force des Martiniquais est-elle suffisamment tournée vers la richesse humaine et le développement des ressources naturelles qui ne sont pas assez valorisées (les sources, les puits...) notamment en période de sécheresse (carême) ? Comment aménager un territoire, le développer, en préservant ses ressources naturelles et ses espaces naturels sensibles ? Comment « ménager » l'espace ? Comment maîtriser les effets pervers d'une défiscalisation insuffisamment contrôlée ?

Les options

La volonté du législateur est d'appliquer les normes nationales et européennes à un département français d'Amérique. Cette intention ne tient pas compte de la situation géostratégique. soumise aux risques naturels auxquels la Martinique est confrontée (séismes, volcan, tsunami, cyclone, dégâts des eaux...) et à des facteurs sociopolitiques.

D'aucuns diront que l'argument souvent invoqué d'un droit extérieur artificiellement plaqué sur une réalité locale qui l'ignore ou le récuse est très largement irrecevable.

Mais le droit doit précéder l'évolution des faits et des mentalités et provoquer les changements perçus comme indispensables. Cette recherche révèle les cas où les outils de gestion du foncier sont inadaptés aux particularismes locaux.

Partant d'une attente passéiste et non responsable, les populations Martiniquaises doivent se prendre en main dans un système d'auto-organisation et cela à tous les niveaux. L'auto-organisation semble garante de l'adaptation aux mutations et aux catastrophes à venir. Dans un département sujet à de tels risques, la priorité doit-elle être à la préservation des bâtiments et/ou à la sauvegarde d'un maximum de vies humaines ?

⁴³ La mangrove est une formation végétale formée de forêts impénétrables de palétuviers et leurs fortes racines se fixent dans les baies aux eaux calmes. Elle couvre une surface de 1 800 ha environ (source IFRECOR)

⁴⁴ L'agriculture biologique constitue un mode de production qui trouve son originalité dans le recours à des pratiques culturelles et d'élevage soucieuses du respect des équilibres naturels.

La mise en œuvre des plans de prévention des risques (PPR) dans ce département place le Martiniquais devant une réalité : il ne pourra plus construire dans des zones non réservées à cet effet. Il devra également produire des denrées agricoles sur des surfaces non polluées.

Ainsi, la réglementation appliquée aux pesticides démontre l'inadaptation des textes à la situation locale. Des travers législatifs le démontrent. Le chlordécone⁴⁵, exemple édifiant des méfaits du recours aux dérogations, a été interdit en France hexagonale et sa commercialisation s'est poursuivie en Martinique entraînant des conséquences sur le facteur humain et sur le facteur environnemental dont on méconnaît encore l'ampleur.⁴⁶

Le devenir de la Martinique face aux dérèglements climatiques dus à la dégradation de l'écosystème, au phénomène de propagation des actes délictueux et à l'instabilité de son économie, mérite que soit développée au plus vite une réflexion appuyée visant à rechercher des solutions locales.

Face à ce constat, il faut s'interroger sur la pertinence de la réglementation applicable au foncier à la Martinique et l'influence du développement durable sur cette réglementation.

L'examen des articles 73 et 74 de la Constitution pose la question des limites de prise en compte des réalités locales dans certains domaines notamment celui qui nous intéresse, la problématique du foncier.

De ce point de vue les caractéristiques constitutionnelles de l'autonomie précisées par l'article 74 de la Constitution apportent des réponses.

Le texte révèle qu'il s'agit « d'un contrôle spécifique du Conseil d'Etat sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi » du pouvoir de modifier les lois promulguées pour autant que le Conseil Constitutionnel aura constaté la compétence de l'assemblée délibérante dans ce domaine ; de la possibilité pour la collectivité d'adopter des mesures particulières en faveur de sa population « en matière d'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier » lorsqu'elles sont justifiées par les nécessités locales ; des modalités de participation de la collectivité aux compétences conservées par l'Etat « dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques ». Sans aller jusqu'au statut des collectivités d'outre-mer de l'article 74, l'autonomie des départements

⁴⁵ L'affaire du chlordécone a fait l'objet de plusieurs rapports d'information dont un rapport parlementaire en juillet 2005 intitulé : « le chlordécone aux Antilles et les risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires. Quel bilan du passé ? Quelles leçons pour l'avenir ? »

⁴⁶ In *Chronique d'un empoisonnement annoncé – le scandale du chlordécone aux Antilles françaises – 1972 – 2002*, Louis BOUTRIN / Raphaël CONFIANT, L'Harmattan, 2007.

et des régions d'outre-mer permet d'envisager des solutions, sans sortir du système juridique français.

Un Etat de droit permet à une collectivité d'agir sur le foncier par trois types d'outils :

- les outils juridiques, c'est à dire les normes constitutionnelles, législatives, réglementaires ;
- les outils de mesure, c'est à dire les indicateurs statistiques, indicateurs de situation et d'action,
- et enfin les outils pour la conduite de l'action, ceux qui permettent d'aller au but, efficacement et sûrement.

Il s'agit de les évaluer et d'étudier si d'autres réglementations ne seraient pas mieux adaptés au territoire martiniquais. C'est là que se situe le cœur des travaux de recherche. Dix-neuf ans après le Sommet de Rio, le bilan de la gestion du foncier démontre que les réflexes de protection du foncier ne sont pas encore intégrés dans les mentalités et les comportements des Martiniquais..

Ainsi, la mise en œuvre du Code des marchés publics comporte des éléments à caractère social ou environnemental qui devraient prendre en compte les objectifs de développement durable, tout en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social. Le foncier est une ressource naturelle difficilement recyclable dans le court terme.

Les consommations doivent être mesurées. La mise en place des cycles consommation/déclassement – recyclage/consommation doit permettre une gestion économe de l'espace.

Le foncier est un facteur de développement. Il fait partie des supports de la production et de l'activité économique. L'insuffisance de sa disponibilité crée un effet de « trappe foncière » préjudiciable à la création de richesses économiques. Le foncier est un lien social qui régit les rapports sociaux entre individus et groupes par le droit de la propriété du sol.

Il est l'opérateur par le marché de la gestion de la ségrégation sociale et spatiale. Les besoins fonciers doivent être assurés correctement pour permettre l'équilibre entre régulation par le marché et régulation publique pour que la ségrégation sociale et spatiale ne conduise pas à une inégalité sociale inacceptable⁴⁷.

La problématique du développement durable

⁴⁷ In *Les mécanismes fonciers de la ségrégation*, Association Des Etudes Foncières (ADEF), 2004, p. 85.

L'idée de fond est que le développement ne peut être « durable » que s'il est à la fois économique, social et environnemental⁴⁸...Le concept est le résultat d'une prise de conscience mondiale qui a donné naissance à des politiques publiques décentralisées ainsi que dans des entreprises.

Au cours des années 1970, le Club de Rome⁴⁹ publie un rapport intitulé « The limits to Growth » dont la traduction française est « halte à la croissance » sur les limites physiques du globe terrestre face à la croissance économique. Ce rapport met en garde contre le danger que représente une croissance économique et démographique exponentielle du point de vue de l'épuisement des ressources, de la pollution et de la surexploitation des systèmes naturels.

Il pose alors directement le problème des pays pauvres et s'interroge sur les modalités de changement quant aux disparités croissantes entre le Nord et le Sud.

Quand on sait que « 80 % de la richesse mondiale est détenue par moins de 10 % de la population ? Qu'un habitant sur cinq n'a pas accès à l'eau potable, 20 % de la population mondiale est analphabète ».

Face à ces réalités alarmantes ainsi qu'à l'épuisement de certaines ressources naturelles, un essai de définition de modèle permettant la conciliation entre la préservation des ressources essentielles à la survie de l'humanité et de la croissance économique est entamée.

Y sont associés par essence, des thématiques sociétales et éthiques fondamentales, la pauvreté, l'exclusion, l'alphabétisation, fléaux du développement des pays du Sud et au-delà de micro populations des pays riches.

Depuis maintenant plus de 30 ans, le modèle du développement durable ne cesse de se traduire dans l'ensemble des politiques aussi bien nationales que locales.

Les origines d'un nouveau paradigme

Le développement durable peut être considéré comme un nouveau paradigme, au sens étymologique du terme, tel que l'a défini le philosophe et historien Thomas Kuhn⁵⁰. Il insuffle un nouveau mode de pensée, une manière de faire différente et une évolution du langage. Ce changement de vision, qu'il soit voulu ou imposé par la société, ne peut laisser indifférent et doit être pris en considération dans l'évolution des structures.

⁴⁸ Dès 1951, l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) publie le premier rapport sur *l'Etat de l'Environnement dans le Monde*, rapport précurseur dans sa recherche de réconciliation entre économie et écologie.

⁴⁹ Club sans but lucratif qui réunit des scientifiques, économistes, des hommes d'affaires et des hauts fonctionnaires. Il est à l'origine du rapport « *Meadows* » qui préconise la croissance zéro

⁵⁰ Promoteur du concept de « paradigme » modèle théorique de pensée qui oriente la réflexion et la recherche scientifique à un moment donné.

La première Conférence des Nations Unies sur l'homme et l'environnement en 1972 (Stockholm)⁵¹ fait apparaître la notion d'éco développement qui deviendra quelques années plus tard le développement durable.

Cette notion consiste à réconcilier deux approches apparemment antagonistes, celle du développement humain et de l'environnement et contribue à remettre en cause les modes de développement. Ce concept s'est très peu développé.

La genèse du développement durable se situe dans le milieu du XIXe siècle.⁵²

Il a commencé à se modeler très tôt, mais ce n'est qu'avec le lancement de la stratégie mondiale de la conservation (S.M.C.) diffusée en 1980, par le programme des Nations Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.)⁵³ que le vocable « développement durable » a été usité au sens qu'on lui confère aujourd'hui.

Le développement durable⁵⁴ se veut être un processus de développement qui concilie les aspects écologiques, économiques et sociaux ; il établit un cercle vertueux entre ces trois pôles : **c'est un développement économiquement efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable.**

Par la suite, le concept a largement évolué et a été également popularisé, malgré les polémiques, d'ordre idéologique, qu'il suscite et suscitera toujours. Pour Jean-Pierre RODIER, « le développement durable n'est pas une mode mais correspond à une évolution profonde des mentalités ».⁵⁵

Les détracteurs du développement durable estiment que la question de la durabilité nous donne l'illusion d'un changement. Cela rassure la conscience des citoyens, mais finalement rien ou pas grand-chose ne change réellement : les équilibres écologiques continuent à être fragilisés, les inégalités sociales poursuivent leur progression.

⁵¹ La Conférence a adopté une série de principes pour une gestion écologiquement rationnelle de l'environnement. Cette déclaration de Stockholm a placé les questions écologiques au rang des préoccupations internationales et a marqué le début du dialogue entre pays industrialisés et pays en développement, concernant le lien qui existe entre la croissance économique, la pollution de l'indivis mondial et le bien être des peuples dans le monde entier.

⁵² In *Le développement durable face au nouveau désordre mondial - Réflexions autour des pratiques et enjeux de la diplomatie environnementale*, Mohamed BENKHALIFA, Collection pensées politiques, Papyrus Presse, 2005.

Cet ouvrage a été imprimé sur papier recyclé.

⁵³ Le PNUE coordonne les activités des organismes des Nations Unies. Il œuvre avec les gouvernements, les milieux scientifiques et les ONG pour la préservation de l'environnement mondial.

⁵⁴ En 1987, le développement durable est défini par Mme BRUNDTLAND⁵⁴, comme un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs » lors de la Conférence Mondiale sur l'Environnement et le Développement au titre des Nations Unies.

⁵⁵ Président du Comité du développement durable du Mouvement des Entreprises de France (MEDEF).

Cependant, dans le même temps, ce concept de développement durable a le mérite d'interroger la société civile, de créer des débats et peut être de maintenir un bon niveau de conscience des problèmes écologiques. Il peut donc être porteur de réflexions productives et judicieuses.

Une prise de conscience mondiale à partir du Sommet de Rio (1992)

Le Sommet de la terre organisé par les Nations Unies à Rio de Janeiro (Brésil) les 3 et 4 juin 1992 a consacré le développement durable⁵⁶.

Il s'est traduit par plusieurs documents et notamment par la déclaration de Rio⁵⁷ qui présente 27 principes pour établir un partenariat mondial sur une base nouvelle et plus équitable. 173 pays adoptent « L'Agenda 21 dit mondial »⁵⁸.

Ce programme pour le XXI^e siècle liste les grands principes d'actions dans des domaines très diversifiés « éducation, participation des femmes, économie, gestion des ressources naturelles... afin de s'orienter vers un développement durable de la planète ».

De son côté, l'Union Européenne a traduit et répertorié les recommandations de « l'Agenda 21 mondial » (chapitre 28) auprès des villes européennes dès 1994, en organisant à Aalborg le 1^{er} sommet des villes européennes durables. Il s'agit de la plus importante initiative pour le développement durable en Europe.

Dans le cadre du Chapitre 28, les gouvernements, les entreprises, les collectivités territoriales sont invitées à mettre en place un programme d'Agenda 21 local, intégrant les principes du développement durable, à partir d'un « mécanisme de consultation de la population ». Les collectivités locales sont, en effet, des acteurs en prise avec les réalités concrètes de l'aménagement des territoires, des politiques environnementales et des équilibres économiques et sociaux.

La déclinaison en France

⁵⁶ La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement – connue sous le nom de Sommet planète Terre- a adopté une déclaration qui a fait progresser le concept des droits et des responsabilités des pays dans le domaine de l'environnement.

⁵⁷ La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement témoigne de deux grandes préoccupations : la détérioration de l'environnement et l'interdépendance de plus en plus manifeste entre le progrès économique à long terme et la nécessité d'une protection de l'environnement.

⁵⁸ Etabli lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement en 1992 à Rio de Janeiro au Brésil, l'Agenda 21 est un guide de mise en œuvre du développement durable pour le XXI^e siècle. Les nations qui se sont engagées pour sa mise en œuvre doivent l'appliquer au niveau national, régional et local. Il est structuré en 4 sections et 40 chapitres.

Cette prise de conscience s'est produite en France avec un peu de retard. Ce n'est qu'en mai 2002 que le Ministère de l'Ecologie et du développement durable ainsi qu'un Secrétariat d'Etat au Développement Durable sont créés.

En 2003, la France a décidé de favoriser la mise en place de 500 agendas 21 locaux⁵⁹ en 5 ans –soit d'ici fin 2008- notamment sur les territoires bénéficiant d'une aide publique comme les grands projets urbains, les parcs naturels régionaux, les groupements de communes, ainsi que les pays ou agglomérations dans le cadre de contrats territoriaux. Si l'objectif initial n'est pas encore atteint, une accélération notable des projets et un intérêt croissant des collectivités pour l'adoption d'un mode de développement durable sont constatés.

On s'oriente vers la construction d'une culture commune du développement durable et de ses pratiques. La Ville d'Angers est devenue « la locomotive française du développement durable »⁶⁰. En cohérence avec ses actions innovantes, la Ville d'Angers a accueilli le colloque RIO + 10 et s'affirme comme une référence nationale. ⁶¹Angers, Capitale européenne du développement durable⁶², est la 15^e agglomération de France par le nombre de ses habitants (270 000 hab.).

La loi « Barnier » n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement⁶³, a posé les 4 principes fondateurs du développement durable : Précaution, Prévention, Pollueur-payeur et Participation. En 1999, la loi « Voynet » n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire⁶⁴ impose l'intégration du concept de développement durable dans tout projet de territoire grâce à la démarche de l'Agenda 21 local.

Un Agenda 21 local est à la fois un processus et un document opérationnel. C'est la traduction sur un territoire des objectifs de l'Agenda 21 mondial. C'est un programme d'actions pour le XXI^e siècle. Il sert de guide pour la mise en œuvre du développement durable. Il peut être appliqué à un niveau global ou local, à une entreprise privée ou à une collectivité publique.

⁵⁹ En 1992, les Nations Unies ont convenu que le meilleur point de départ pour l'accomplissement du développement durable est au niveau local. En fait, deux tiers des 2 500 actions de l'Agenda 21 se rapportent aux collectivités locales.

⁶⁰ Cf. mémoire *Les ressources humaines et la culture : 2 dimensions pour déployer le développement durable en interne- Ville d'Angers*, Arlette CONSTANT-PUJAR, INET Strasbourg, 2005.

⁶¹ Cf. *Vivre à Angers*, journal de la Ville d'Angers, édition Ville d'Angers, n° 262, novembre 2002.

⁶² Cf. Dossier développement durable, revue mensuelle *La Vie*, 2 janvier 2003, p. 35.

⁶³ JORF du 3 février 1995

⁶⁴ JORF du 29 juin 1999,

Selon Lise MOUTAMALLE⁶⁵, il est important que les collectivités mettent en œuvre une politique de développement durable locale car elles jouent un rôle essentiel dans l'éducation, la mobilisation et la prise en compte des vues du public en faveur du développement durable.

Elles doivent apporter des réponses durables aux défis qu'affrontent les villes en matière de transport, logement, urbanisme, développement économique, insertion, emploi, environnement, mode de consommation et production.

Par ailleurs, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)⁶⁶ instaure le Plan Local d'Urbanisme (PLU). Il doit présenter « à partir d'un diagnostic, le projet d'aménagement et de développement durable de la commune ». Le PLU doit être l'expression de la politique de développement durable de la commune. Il implique également une plus grande démocratisation des procédures à travers la généralisation de la concertation et de l'enquête publique.

En 2002, pour le 2^{ème} Sommet de la Terre à Johannesburg, « la déclaration des collectivités locales et territoriales » engage la France à mettre en œuvre une stratégie nationale de développement durable (SNDD)⁶⁷. Le développement durable ne peut se mettre en place au sein d'une collectivité que s'il existe une volonté politique forte qui émane des responsables.

Le développement durable en tant que politique publique légitimée par des textes fondés sur l'évolution de la prise de conscience mondiale est un axe à retenir.

Si la notion d'intérêt général qui fonde la légitimité du pouvoir public sur le pouvoir privé⁶⁸ n'apparaît pas dans cette définition, il est supposé que cet intérêt général dans le cadre d'une politique publique de développement durable s'appuie sur une mise en perspective historique : le droit des générations futures.

En outre, avec le Traité d'Amsterdam⁶⁹ le développement durable est renforcé dans les normes du droit français. L'alinéa 4 du préambule du Traité sur l'Union Européenne n'expose désormais que la promotion du « Développement économique et social de leurs peuples » recherchée par les Etats membres s'entend « compte tenu du principe du développement durable ».

⁶⁵ In *L'intégration du développement durable au management quotidien d'une entreprise*, Lise MOUTAMALLE, L'Harmattan, 2004, pp. 51-52.

⁶⁶ JORF du 31 décembre 2000

⁶⁷ La stratégie nationale de développement durable constitue le cadre stratégique pour l'action de l'Etat et met en cohérence l'ensemble des politiques menées en France.

⁶⁸ Cf. Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

⁶⁹ Le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Il maintient la structure des institutions communautaires et affirme les principes de liberté, de démocratie et de respect des droits de l'homme.

Le Parlement français a adopté le 28 février 2005 sous forme de projet de loi constitutionnelle, une charte de l'environnement. Désormais, aux termes du Préambule de la Constitution, le peuple français proclame solennellement son attachement aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement. C'est pourquoi la réglementation applicable au foncier sera rappelée ainsi que les influences du développement durable sur cette réglementation. L'objectif de l'analyse consiste à identifier les mesures susceptibles d'être prises par une collectivité locale ou par l'Etat pour régler au mieux l'utilisation et la protection du foncier au regard du développement durable et d'identifier clairement le niveau de responsabilité des différentes autorités.

La protection de l'environnement impacte fortement la Martinique compte tenu du réchauffement climatique ambivalent et de ses effets induits (tsunami, séisme, glissement de terrain...). Cette prise de conscience caractérisée par l'élaboration d'un schéma d'aménagement régional,⁷⁰ par l'émergence d'un Agenda 21 mis en œuvre par le Conseil Général de la Martinique, d'un schéma martiniquais de développement économique (SMDE) établi par la Région Martinique, sont susceptibles d'induire un « ménagement » du territoire de façon durable et solidaire avec la Caraïbe notamment.

Ce ménagement doit tenir compte de la poursuite du développement économique et de la satisfaction des besoins prioritaires des populations (logement, transport, énergie, déchets...) tout en respectant l'environnement et la préservation des conditions de survie.

Se saisir de la question de l'évolution institutionnelle –les limites de l'Art 73 sont connues ainsi que celles de la révision constitutionnelle du 23 Juillet 2008 et des ordonnances de l'art 74-1- pour émettre des propositions concrètes visant à démontrer que la question foncière serait mieux réglée dans un cadre institutionnel rénové, telle est la problématique du moment. L'émergence d'une nouvelle gouvernance écologique qui aurait des conséquences sur la question foncière paraît représenter une piste incontournable mais au-delà, l'autonomie du territoire au niveau des ressources alimentaires (agriculture biologique par exemple) n'est pas à négliger.

A l'heure où le gouvernement applique la révision générale des politiques publiques⁷¹, il convient d'engager la réflexion sur l'efficacité de la présence de multiples acteurs⁷² dans le domaine du foncier au sein d'un micro territoire. **L'institution d'une instance de régulation centrale du**

⁷⁰ Elaboré par la Région Martinique sous la Présidence d'Alfred MARIE-JEANNE dans le respect de la réglementation en vigueur

⁷¹ La RGPP lancée le 10 juillet 2007 a pour ambition de remettre à plat l'ensemble des missions de l'Etat pour dépenser mieux tout en améliorant la qualité du service rendu.

⁷² DDE, DIREN, ONF, DAF, Intercommunalités, collectivités locales, associations, chambres consulaires, établissements publics...

foncier en accord avec les axes de la politique globale de protection de l'environnement, de la biodiversité et de l'écodéveloppement apparaît comme une voie à explorer. De même, la constitution d'un patrimoine foncier inaliénable intégrant le littoral, les zones à haute densité de biodiversité et le patrimoine naturel martiniquais relève d'une prise de conscience et de responsabilité.

Le mouvement social du 5 février 2009⁷³ à la Martinique qui s'est traduit par 45 jours de mobilisation générale et d'arrêt de l'activité économique a révélé un agacement au sein de la population : cherté des prix et augmentation des petits salaires.

Mais au-delà de la revendication sociale sur le pouvoir d'achat, cette crise a mis en exergue une recherche identitaire et une interrogation sur l'avenir malgré la modernisation de la société martiniquaise.⁷⁴

Le Président de la République, Nicolas SARKOZY a opportunément proposé une sortie de crise le 19 février 2009 en annonçant la mise en place des Etats Généraux de l'outre-mer (EGOM) animés par des personnalités antillaises dans leur grande majorité. Le coup d'envoi a donc été donné de la plus vaste consultation jamais réalisée outre-mer. Du 15 avril au 31 juillet 2009 le travail de réflexion s'est traduit par l'élaboration de propositions pour l'avenir émanant d'ateliers d'échanges composés de la société civile et des élus. Ce travail a débouché sur l'aspiration à un mieux être de la population et une revendication d'un nouveau modèle de développement.

Le 6 novembre 2009, le Conseil Interministériel de l'outre-mer s'est tenu au Palais de l'Elysée, et une synthèse des conclusions des Etats généraux a été présentée. Les élus se sont réunis en congrès et ont matérialisé des propositions d'évolution statutaire pour une autonomie accrue par le biais de délibérations qui ont été transmises au Président de la République. Face aux positions des élus martiniquais, le Président de la République a décidé de consulter les populations.

Le décret n° 2009-1406 du 17 novembre 2009 a organisé, le 10 janvier 2010, la consultation, sur le fondement de l'article 72-4 de la Constitution, des électeurs martiniquais sur le projet de transformation de la Martinique en une collectivité d'outre-mer (COM) régie par l'article 74 de la Constitution, dotée d'une organisation particulière tenant compte de ses intérêts propres au sein de la République. La majorité des électeurs s'étant prononcée contre cette évolution, une seconde consultation a été organisée, le 24 janvier 2010, en application du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, sur la création d'une collectivité unique se substituant au département et à la région.

⁷³ Ce mouvement a fait suite à la grève en Guyane puis en Guadeloupe pour une amélioration du pouvoir d'achat.

⁷⁴In *La saison des nouveaux commencements - Face à la crise la grève ne suffit pas*, Max TANIC / Serge DOMI / Fabrice BIROTA, L'Autre-Mer, 2009, p. 15.

Les électeurs ont dit oui à une collectivité unique. Le Président de la République a lancé la concertation avec les élus pour préparer la loi organique qui devra fixer l'organisation et le fonctionnement de cette nouvelle collectivité unique, fin 2011.

L'analyse s'inscrit donc dans un climat d'évolution institutionnelle en mouvement. En dépit des adaptations des textes aux départements d'outre-mer, la réglementation du droit applicable au foncier semble comporter des inadaptations. Il convient de démontrer si ces inadaptations sont spécifiques aux territoires antillais, plus précisément à la Martinique. La réponse à ces questionnements suppose une méthode d'investigation et de travail adaptée.

Méthode

Par référence à la méthode inductive, cette recherche poursuit systématiquement l'analyse d'un certain nombre de situations concrètes pour en tirer une réflexion générale, puis des propositions.

L'analyse juridique qui en découle est issue de :

- L'exploitation de la documentation existante et de l'étude de l'application de la réglementation au foncier.
- Des rencontres avec les différents acteurs de la gestion du foncier qu'ils soient des services de l'Etat (DDE, DAF, DIREN, ONF, ADEME) ou des services des collectivités (Conseil Général, Conseil Régional, Ville du François, Ville de Ste-Marie, Ville du Prêcheur, Ville de Fort-de-France) ou des établissements publics (Conservatoire du Littoral, Office départemental de l'Eau) ou des SEM (SODEM, SEMAFF, SEMAVIL) ou des associations (CAUE, ADUAM, ADIL, ASSAUPAMAR) la Chambre d'Agriculture et des personnalités qualifiées (parlementaires, anciens directeurs de l'ADUAM, de la SAFER...).
- Des participations à des colloques (colloque sur le foncier organisé par l'association des juristes des collectivités locales ; colloque « Bodlanmè⁷⁵ par l'Agence des 50 pas géométriques ; colloque « Aménagement du territoire et développement durable de l'Université des Antilles Guyane, Journées mondiales des urbanistes organisées par l'Association Française des urbanistes et le GIP-GPV de la Ville de Fort-de-France, colloque sur la biodiversité organisé par la DIREN et l'Université des Antilles Guyane, les Entretiens territoriaux de Strasbourg, les 1ères Rencontres Territoriales des Antilles Guyane organisées par le CNFPT⁷⁶ intitulées « Quelle gouvernance locale pour un développement des territoires ultramarins, le Forum sur la décentralisation en Haïti.

⁷⁵ Expression créole signifiant « le bord de mer ».

⁷⁶ Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

- Expériences professionnelles au Conseil Général de la Martinique (Cabinet, bureau du logement, direction générale adjointe chargée de la protection de l'environnement et du tourisme (rédactions de rapports et de notes techniques, analyse des textes)
- Visites de terrains sur le littoral martiniquais notamment
- Lectures d'ouvrages et de documents relatifs au foncier⁷⁷
- Utilisation des ressources du CRPLC⁷⁸

A partir de là un constat peut être dressé. Les textes actuels et la décentralisation n'ont pas résolu les problèmes liés au foncier martiniquais.

Celui-ci est situé à la croisée des évolutions technologiques et juridiques, à l'enchevêtrement de plusieurs domaines de compétences tels que le pouvoir de police du Maire, le service public de l'urbanisme, le problème de la responsabilité des acteurs, les compétences...Ce constat milite pour la recherche de solutions pérennes et durables constitutives d'un développement du territoire pensé et voulu par ses populations.

Tous ces éléments réunis viennent complexifier la gestion du foncier qui porte en elle l'héritage des situations accumulées : la Révolution de 1789, la colonisation, la période postcoloniale, jusqu'à l'émergence de la Ve République.

C'est pourquoi cette thèse, essentiellement de droit public, comporte aussi une connotation socio-historique. La question de droit ainsi posée résulte en fait d'un processus historique. Il s'agit véritablement d'un défi majeur que les Martiniquais doivent relever par l'institution d'une nouvelle gouvernance favorisant l'implication collective de tous les habitants de cette île vers la reconnaissance de leurs richesses naturelles, des moyens de les protéger, de les valoriser et des moyens d'un développement durable endogène, initié localement.

L'intégration du développement durable dans les pratiques et les comportements des Martiniquais, la mise en œuvre de l'éco-responsabilité nécessitent l'acquisition d'une culture commune et de savoir-faire spécifiques. L'histoire et les traditions locales doivent imprégner désormais chacune des décisions des Martiniquais. **Il convient d'aborder la gestion du foncier comme une thématique novatrice, celle des rapports qui existent entre les sociétés et les faits culturels qu'elles engendrent ou qui les modèlent.**

La Charte de l'environnement de 2004 amplifie la valeur du développement durable dans le droit positif. Initialement considéré comme un thème principal des politiques publiques, il devient un

⁷⁷ Cf. bibliographie en annexe

⁷⁸ Centre de recherche sur les pouvoirs locaux dans la Caraïbe. Université des Antilles et de la Guyane.

objectif constitutionnel, que les pouvoirs publics sont désormais contraints de rechercher et d'atteindre. La formule constitutionnelle préserve parfaitement l'esprit du rapport Bruntland⁷⁹.

A travers cette révision, le peuple français considère « qu'afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ».

Cette disposition vaut, bien évidemment, pour toutes les activités humaines susceptibles d'affecter l'environnement, notamment celles qui résultent du développement industriel. Les promoteurs de ce principe voient beaucoup plus loin. Ils souhaitent également l'appliquer à des activités, publiques ou privées, beaucoup plus traditionnelles. Voire dans la mise en œuvre d'un droit aussi protégé que le droit de propriété.

Dans cet ordre d'idées, la gestion du foncier dans une collectivité territoriale d'outre-mer n'échappe pas à la problématique du développement durable. Dès lors que l'application de ce principe permet, en l'occurrence, de répondre aux besoins présents des populations, sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire le leur. Une telle démarche engage tous les acteurs de la vie locale. A commencer par les collectivités publiques. En participant à la gestion du foncier, dans une démarche de développement durable, celles-ci assument aujourd'hui une responsabilité qui modifie sensiblement la perception que l'on peut avoir d'une bonne administration de la chose publique (*res publica*).

D'abord dans le cadrage de leur action. La Constitution évoque toujours « la politique de la Nation » qu'il appartient au gouvernement de mettre en œuvre, en association avec les collectivités territoriales. Il faut bien admettre que désormais, le cadrage de l'action publique se définit plutôt en termes de « politiques publiques » qui associent de multiples partenaires et intègrent des éléments qui ne sont pas nécessairement d'origine nationale.

Ensuite, dans les objectifs. Il ne s'agit plus seulement de gouverner, en préservant les intérêts de l'Etat. L'administration publique agit toujours dans l'intérêt général, mais dans un contexte beaucoup plus large, qui englobe de nouveaux principes, comme le développement durable ou le principe de précaution. Enfin, dans les procédures. Le vingtième siècle consacre la différenciation entre les procédures utilisées par les administrations traditionnelles et celles qui relèvent d'une administration de mission. La première se fonde sur des procédures unilatérales, exorbitantes du droit commun. La seconde est plus souple, plus prospective, plus responsable vis-à-vis de l'usager. Elle recourt volontiers à la concertation et à la convention.

⁷⁹ Premier Ministre Norvégien.

C'est la conception même de la norme juridique qui est ainsi revue. Dans son traité de droit constitutionnel, Léon Duguit insiste sur l'existence préalable de normes sociales, que le juriste ne peut ignorer, et qui fondent l'interdépendance sociale : « l'homme est un être concret qu'on ne peut détacher par la pensée du milieu, du groupe auquel il appartient [...]

L'objet de la norme sociale est donc d'obliger tout individu à agir de telle sorte qu'il respecte l'autonomie des autres et la sienne propre en tant qu'elles sont des éléments de la vie nationale »⁸⁰. Le doyen de Bordeaux en tire la conclusion que l'homme doit agir pour assurer le maintien et le développement de ce qu'il nomme « la vie nationale ». Cette action est un élément essentiel dans la solidarité ou dans l'interdépendance sociale. Appliqué au patrimoine foncier de la Martinique, cette analyse conduit à rendre indispensable, dès aujourd'hui, une gestion raisonnée de ce patrimoine. Non pas pour des raisons économiques ou réglementaires. Mais parce qu'en l'état actuel de la situation, les lacunes apparues dans cette gestion, et les problèmes qu'elles génèrent, constituent un facteur de division sociale et de désorganisation économique qui obèrent le développement du territoire. **En clair, il est temps d'agir et de remédier aux insuffisances constatées en la matière.** Ce constat général s'applique bien évidemment pour l'Etat, qui est désormais un grand orchestrateur de politiques publiques. Les unes et les autres n'étant d'ailleurs pas toujours compatibles. Les collectivités territoriales sont également engagées dans un tel processus, qui transforme la notion même d'Administration territoriale et d'intérêt local.

A plus forte raison, dans le contexte de l'outre-mer, cette évolution appelle une réflexion approfondie. En somme, les enjeux prioritaires auxquels sont aujourd'hui confrontées ces collectivités appellent-ils une redéfinition de leur mission, de leur compétence et de leurs moyens ? Ces collectivités étant par ailleurs engagées dans une évolution institutionnelle importante, quelle perspective peut-on d'ores et déjà dégager pour permettre aux nouvelles collectivités de prendre en charge, dans les meilleures conditions, ces nouveaux enjeux ?

Dans le processus actuel d'évolution institutionnelle, la gestion responsable du foncier est une question majeure. Et même un défi, auquel devront répondre les collectivités territoriales pour assurer dans les meilleures conditions le développement des collectivités d'outre mer. En août 2009, dans son discours du Lamentin, le Président de la République met en perspective l'autonomie de gestion des collectivités d'outre-mer.

Plus de pouvoirs, plus de compétences, c'est également plus de responsabilité vis-à-vis des électeurs, des usagers du service public et, plus largement de la population de ces collectivités. Sur

⁸⁰ In *Traité de droit constitutionnel*, Léon DUGUIT, Tome 1^{er}, 2^{ème} édition, Editions de Boccard, Paris, 1921.

un thème aussi sensible que la propriété foncière, il apparaît donc indispensable d'envisager de nouvelles perspectives et de nouveaux moyens.

C'est pourquoi, la connaissance de la période de la colonisation et de la société des plantations est indispensable à l'évolution socio-juridique du territoire martiniquais. Par ailleurs, la Martinique doit se positionner dorénavant entre aménagement et risques sismiques.

Chaque année, les séismes tuent des milliers de personnes et causent de nombreux dommages matériels dans le monde. Les conséquences de tels phénomènes sur l'espace aménagé par l'homme sont souvent le résultat de choix inconsidérés d'installation des populations dans des zones dangereuses et peu propices. Face au risque sismique, les habitants de la Martinique sont très exposés.

Le contexte géologique et l'histoire sismique de l'île, certaines prédispositions des populations et le déficit de culture du risque favorisent ce dernier. L'exemple du quartier de Trénelle⁸¹ à Fort-de-France est significatif.

Il s'agit d'un espace communal très vulnérable face à un séisme de forte magnitude qui résulte de sa localisation (site dangereux et impropre à la construction) de son mode de construction et du manque de connaissance et de préparation des populations.

Selon Edgard PISANI⁸² la propriété issue du Code Civil est en France le résultat d'un accident historique et bien des sociétés vivent et s'épanouissent avec une autre définition juridique et économique de l'appropriation du sol. « Pour faire face à l'avenir de l'humanité et à la fragilité de l'écosystème, il faut une maîtrise collective du sol. Progressive pour qu'il n'y ait pas déchirure. Il souligne qu'une réforme ne peut à elle seule changer le monde. D'autres réformes sont nécessaires : celle de notre administration locale et de notre système éducatif en particulier. »

La forme juridique de la maîtrise du sol n'a cessé d'évoluer vers un total travestissement du statut fait aux hommes selon Michel ROCARD⁸³.

Cette réflexion correspond à un triple enjeu. Un enjeu écologique d'abord, qui peut se résumer à la réconciliation de l'homme avec son environnement en le rendant maître de son destin. Un enjeu économique, ensuite qui rend à la terre sa dimension économique, productiviste même, pour retrouver un rapport rationnel entre l'homme et son outil de travail. Enfin, un enjeu social qui se traduit par ce mot d'ordre de 1917 de ralliement des masses paysannes : « la terre à ceux qui la travaillent ».

⁸¹ Il s'agit d'un quartier d'habitat spontané qui domine la ville haute où il est dénombré pas moins de 2 700 maisons.

⁸² In *Utopie foncière, l'espace pour l'homme*, Edgard PISANI, L'air du temps, Gallimard, 1977, p. 58.

⁸³ Préface d'*Utopie foncière, l'espace pour l'homme*, Edgard PISANI, L'air du temps, Gallimard, 1977, p. XII.

Paradoxalement, il est identique à la revendication de terres dans sa définition la plus générale : « la terre doit être possédée par ceux qui la travaillent effectivement » qui a été formulée avec force par les Martiniquais lors de la révolte de 1870 dans le sud de l'île.⁸⁴

Les « outre-mer » jadis considérés comme des « singularités » institutionnelles reléguées aux marges du mouvement général de décentralisation, constituent aujourd'hui des laboratoires originaux et apparaissent précurseurs en matière d'architecture institutionnelle.

Ces cinq territoires, issus des départements français d'Amérique (Guadeloupe, Guyane, Martinique, St-Barth et St-Martin) inscrits dans une logique de « statuts sur mesure » sont des lieux d'expression d'une gouvernance renouvelée et de modèles que devront expérimenter les élus. Ces modèles peuvent aussi inspirer et interroger les élus dans l'hexagone.⁸⁵ La réflexion conduit à présenter ce travail de recherche selon la structuration suivante.

D'abord, il convient de présenter le droit de la gestion du foncier et le développement durable (1.) en mettant l'accent sur l'évolution du droit applicable au foncier (1.1.) sur la protection et la valorisation du littoral (1.2) et enfin sur les instruments territoriaux de protection et de gestion du foncier (1.3.).

Dans une seconde partie, l'application et le bilan de la réglementation relative au foncier seront présentés à travers les enjeux du foncier bâti et du foncier non bâti (2.1) de la réforme foncière agricole à la mise en place de la SAFER⁸⁶ (2.2) et enfin les difficultés d'application de la réglementation nationale relative au foncier seront relevées (2.3).

Enfin, il sera proposé dans une dernière partie des solutions pérennes visant à l'émergence d'un droit spécifique à l'outre-mer, bien adapté à un micro territoire en harmonie avec la finalité recherchée qui consiste à préserver le foncier pour les générations futures tout en conciliant les objectifs économiques et sociaux liés à au développement insulaire (3.1) par le ménagement de l'espace martiniquais (3.2) par une approche différenciée du droit applicable au foncier martiniquais en mettant en exergue les apports possibles de l'évolution institutionnelle pour une maîtrise du foncier (3.3) et la biodiversité antillaise dans le Grenelle II de l'environnement (3.4).

Mais avant la présentation de la première partie de cette thèse, un titre préliminaire rappelle les éléments du droit applicable à la gestion du foncier.

⁸⁴ In *Les Puissances d'argent en Martinique, – le nouveau leadership béké 1981-1991*, Guy CABORT-MASSON, La V de P, 1992, p. 77.

⁸⁵ La question de la propriété de la terre est actuellement en débat notamment sur le littoral et sur les terres en indivision.

⁸⁶ Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural

TITRE PRELIMINAIRE

L'analyse de la gestion du foncier dans l'espace martiniquais suppose un préalable. Il convient d'établir en premier lieu le fondement du droit applicable en la matière, essentiellement basé sur les conventions internationales, relayé par le droit interne (Chap. 1). Puis, de façon plus précise, sera abordé le dispositif de protection des espaces naturels (Chap. 2), ce qui englobe d'une part la protection des forêts et des espaces boisés, et d'autre part, la protection des sols et la réglementation de l'usage qui en est fait.

CHAPITRE 1 : LE FONDEMENT DU DROIT APPLICABLE A LA GESTION DU FONCIER

La Martinique est un département-région d'outre-mer (DOM-ROM) dans l'ensemble français et aussi une région ultra périphérique (RUP) dans l'ensemble européen. Cette double appartenance se retrouve dans la réglementation qui régit l'environnement. La Martinique est exposée à de multiples risques naturels qui ne sont pas sans incidences sur l'aménagement de l'espace et donc sur le droit de l'environnement. L'actualité toute récente le rappelle.⁸⁷ Pour gérer ces risques le droit international offre un dispositif complet relayé par la législation nationale.

Section 1 : Les conventions internationales sur l'environnement

La compréhension de l'environnement a évolué. D'une approche circonscrite à la seule considération des autres éléments de la nature, on en vient à une vision plus globale où l'homme a sa place comme un élément parmi les autres composantes de cette nature. Une évolution particulière

⁸⁷ Le cyclone Dean en août 2007 a provoqué la mort d'une personne et six blessés, la destruction des cultures de bananes et de canne à sucre et de nombreuses habitations précaires.

qui aboutit à ce que l'homme soit ramené à une simple composante de la nature et qu'il soit placé au centre des préoccupations de la société humaine. Société dont le développement est une cause avérée des graves perturbations environnementales contemporaines qui mettent en péril la survie de l'espèce humaine sur la planète. Aussi, l'environnement naguère option sectorielle devenu aujourd'hui composante indissociable du développement, enjeu transversal, se retrouve dans tous les compartiments de la société.

L'occupation du littoral est aussi une préoccupation majeure dans le contexte insulaire martiniquais. Le littoral est un lieu de conflits d'usage permanents, faut-il le rappeler, où le souci de préservation de l'environnement s'oppose à des logiques économiques.

Les traités, chartes et conventions pour la gestion du foncier et la protection de l'environnement se multiplient sous toutes les latitudes et à toutes les échelles du territoire. Ils signent la prise de conscience certes encore inégale mais spontanée d'une responsabilité partagée entre les différents acteurs de la société vis-à-vis des générations futures.

L'enjeu revendiqué du développement durable des littoraux est d'aboutir à une gestion appropriée et équitable des régions côtières pour les sociétés humaines sur les plans politique, économique et social et en même temps de garantir les équilibres des écosystèmes naturels, producteurs de biens et services indispensables au bien être humain.

Le principe de précaution inscrit dans la Constitution française, et un recours systématique à l'évaluation environnementale traduisent en partie cette nouvelle exigence qui tend à s'appliquer également aux décisions les plus proches du quotidien à travers le processus de gestion intégrée des zones côtières.

La gestion du foncier et l'implantation humaine ont des incidences sur le volume de consommation d'eau et sur les rejets d'eaux usées. Faute de traitements appropriés, il arrive que les eaux côtières, dépendantes des bassins versants, deviennent impropres aux cultures marines ou à la baignade.⁸⁸

§ 1 : Les textes précurseurs du droit de l'environnement

De nombreuses conventions internationales ont des répercussions directes sur l'environnement. Parmi celles-ci figurent les mesures édictées dans le cadre de la protection d'espèces sauvages : convention pour la protection des oiseaux utiles à l'agriculture du 19 mars 1902.

⁸⁸ Source : Office de l'Eau de la Martinique (ODE).

Deux conventions internationales constituent des précurseurs de la conception du droit de l'environnement ici retenue : la première est la convention de Londres relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel du 8 novembre 1933. La seconde est la convention de Washington pour la protection de la flore, de la faune et des beautés panoramiques naturelles des pays de l'Amérique du 12 octobre 1940 qui permettait la création de zones protégées et la protection de certaines espèces sauvages.

La convention de Londres dite OILPOL est remplacée en 1973 par la convention MARPOL. Il s'agit d'une des conventions les plus importantes dans le domaine de la pollution des mers adoptée le 12 mai 1954 dans un but de prévention de la pollution des eaux de mer par les hydrocarbures. La Conférence de Stockholm en 1972 est une Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain sur le thème « environnement et développement ».⁸⁹

La convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel a été signée le 23 novembre 1972 sous l'égide de l'UNESCO. Elle a pour objectif d'inventorier, délimiter et préserver les sites dont la valeur exceptionnelle doit être sauvegardée dans l'intérêt de l'humanité toute entière.

Le Sommet de Rio permet l'adoption de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification en particulier en Afrique.⁹⁰ En dehors des conventions citées qui ne sont pas exhaustives, on peut dénombrer plus de 300 traités multilatéraux et plus de 1 000 traités bilatéraux comportant des règles de protection de l'environnement. La Charte d'Aalborg est la Charte de développement des Villes durables.⁹¹

Enfin, le Code de l'urbanisme transpose ces dispositions internationales en précisant que : « le patrimoine français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la

⁸⁹ 113 pays représentés. A l'issue de la conférence, plusieurs textes furent adoptés : la déclaration sur l'environnement, le plan d'action pour l'environnement, la résolution sur les dispositions institutionnelles et financières, la résolution sur la journée mondiale de l'environnement...

⁹⁰ Il s'agit d'une déclaration de principes non juridiquement contraignante pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts.

- Convention cadre sur les changements climatiques adoptée le 9 mai 1972.

- Convention sur la diversité biologique.

⁹¹ Conférence européenne sur les villes durables le 27 mai 1994 à Aalborg au Danemark.

sécurité et la salubrité publiques, et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace.»

§ 2 : Les traités multilatéraux sur l'environnement

En matière d'environnement, la Conférence de Rio est allée plus loin que dans les deux autres domaines du développement durable ; elle a adopté deux conventions ainsi qu'une déclaration de principe sur les forêts. La convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁹², ou « convention climat » pose comme « objectif ultime » de stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre à un niveau qui exclut toute perturbation du système climatique d'origine humaine.

La convention sur la diversité biologique fixe trois objectifs : la conservation de la diversité biologique qu'il s'agisse d'écosystèmes, d'espèces ou de ressources génétiques ; l'utilisation durable de ses éléments et le partage équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.⁹³

En 1993, l'Assemblée Générale des Nations Unies décide la création de la Commission du développement durable qui a pour mission d'assurer le suivi et la mise en œuvre des engagements de Rio, de renforcer la coopération internationale, de rationaliser la capacité intergouvernementale de prise de décision dans les domaines de l'environnement et du développement et d'examiner les progrès accomplis dans la mise en œuvre des agendas 21.

Le protocole de Kyoto organise en 1997 la réalisation des objectifs de la convention climat. Il comporte des engagements juridiquement contraignants pour réduire les émissions de gaz à effet de serre à 94,8 % des niveaux enregistrés en 1990. Le protocole de Carthagène adopté en 2000 sur la prévention des risques biotechnologiques est un texte prévu par la convention sur la diversité

⁹² Le changement climatique devient un « fait social total » pour reprendre la belle expression de l'ethnologue Marcel MAUSS.

⁹³ « La déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts » met en exergue le rôle vital de forêts pour la protection des écosystèmes, les ressources en eau, le climat, la diversité biologique. Elle propose aux Etats des règles pour la gestion durable de leurs forêts nationales et incite à l'élaboration de programmes internationaux pour appuyer les Etats en développement dans leur action.

biologique. Le Sommet mondial pour le développement durable s'est tenu en 2002 à Johannesburg, en Afrique du Sud. Surnommé « Rio + 10 » le sommet a réuni 191 Etats.⁹⁴

Ni la déclaration de Rio ni l'Agenda 21 n'ont de valeur juridique contraignante. Ils n'en ont pas moins, pour les Etats qui les ont signés, celle d'un engagement moral fort : quelle valeur aurait la parole d'un Etat qui, une fois la conférence internationale terminée, se détournerait des résolutions à l'adoption desquelles il a participé, voire dont il a activement orienté la rédaction ?

Pour décliner et mettre en œuvre les principes et les orientations définis lors des conférences internationales relatives au développement durable, et notamment celles de Rio et de Johannesburg, et pour mettre en pratique les positions internationales fortes qu'elle a prises à l'occasion de ces conférences, la France s'est donc dotée d'une stratégie nationale de développement durable.

Celle-ci est d'abord dotée d'un contenu, d'une série d'actions à mener, dénommée également stratégie de développement durable. Ensuite, pour concevoir puis mettre en œuvre ces actions, un dispositif spécifique⁹⁵ a été instauré. Les conventions internationales impactent les sources françaises dans le domaine du foncier et de la protection de l'environnement.

§ 3 : La politique européenne de l'environnement

La politique de l'environnement de la communauté européenne est fondée sur deux principes :

- Les exigences de l'environnement doivent être intégrées dans toutes les politiques et dans tous les textes législatifs de la Communauté, conformément aux articles 100 A⁹⁶ du Traité de l'Union.
- Des actions spécifiques dans le domaine de l'environnement ne sont entreprises par la Communauté que dans la mesure où elle est mieux à même de réaliser les objectifs de protection de

⁹⁴ Il a abouti à l'élaboration d'une déclaration, la déclaration de Johannesburg et d'un plan d'action, le plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable.

⁹⁵ Il est composé de trois instances :

1- Le comité interministériel pour le développement durable.

2 - Le délégué interministériel pour le développement durable coordonnant l'action d'un côté permanent des hauts fonctionnaires du développement durable et pour associer, conformément aux principes de Rio la société civile aux actions du développement durable.

3 - Un conseil consultatif, le conseil national du développement durable.

⁹⁶ Art. 100 : La commission prend pour base « un niveau de protection élevé » dans toutes ces propositions et Art. 130 R paragraphe 2 (les exigences en matière d'environnement doivent être intégrées dans les politiques de la Communauté) du Traité de Rome, tel que modifié par l'Acte unique européen.

l'environnement que chaque Etat membre pris isolément (article 130 R paragraphe 4) : c'est le principe de subsidiarité.

De façon simplifiée, on pourrait distinguer, parmi toutes les normes européennes sur l'environnement, trois catégories :

- celles qui n'intéressent pas ou très peu les collectivités locales
- celles qui les impliquent en tant qu'acteurs ou maîtres d'ouvrage
- celles qui les impliquent en tant que prescripteurs ou contrôleurs

La directive européenne n° 92-43/CEE du 21 mai 1993 est précisée par le décret n° 2001/1031 du 8 novembre 2001 ; la Directive « habitat » porte sur la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et de la flore sauvage. Les collectivités locales sont concernées en étant associées à la création voire la gestion des espaces protégés.

Section 2 : La protection de l'environnement par le droit interne

La protection de l'environnement trouve également ses sources en France et se conçoit compte tenu de la hiérarchie des normes en droit français. C'est-à-dire qu'elle a un fondement constitutionnel puis une mise en œuvre législative et réglementaire.

§ 1 : Le fondement constitutionnel de la protection de l'environnement

Contrairement à de nombreuses constitutions en Europe ou hors Europe, la Constitution française n'avait pas pris en compte la question de l'environnement et n'avait jamais été révisée en ce sens. C'est chose faite avec l'adoption de la charte constitutionnelle en 2005.⁹⁷ La Charte ne crée pas, elle reprend des principes et notions bien connus et les redéfinit. Il suffit de comparer ce texte avec l'article L 110-1 du Code de l'Environnement pour constater les différences.

⁹⁷ L'élaboration de cette charte a pour la première fois, pour un texte de ce niveau, fait participer les citoyens à travers un questionnaire et des assises régionales. Le préambule de la Constitution a ainsi été modifié afin d'affirmer l'attachement du peuple français aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

A - Le patrimoine commun de la Nation

Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, la qualité de l'air, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation. Cette affirmation s'appuie sur la Charte de l'environnement adossée à la Constitution depuis la révision constitutionnelle de 2005.

B - Les principes du développement durable

La protection de ces espaces, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général. Selon le texte constitutionnel ils concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement et la santé des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes de précaution⁹⁸, d'action préventive et de correction⁹⁹, de pollueur-payeur¹⁰⁰ et de participation¹⁰¹.

Il convient de noter, à ce stade de l'analyse, que le droit positif applicable est ainsi la répercussion des traités longuement négociés les années précédentes et avalisés par les Parlements et des propositions de la commission acceptées par le conseil. Il n'est pas l'expression directe de la loi votée à cet effet par le Parlement. L'adhésion du citoyen à ces dispositions est indirecte et lointaine : le droit se construit loin de sa vue et parfois de sa conscience.

L'insertion de la Charte de l'environnement dans le bloc constitutionnel est un événement de très grande portée. Elle fait des principes du développement durable des références pour l'évaluation par le Conseil Constitutionnel de la conformité d'une loi à la Constitution.

En insérant dans le « bloc constitutionnel » les principes du développement durable, le constituant français a créé un outil majeur pour leur diffusion dans la législation et leur mise en œuvre par l'administration. L'introduction par le Parlement des principes du développement durable dans le bloc de constitutionnalité français aura aussi eu ce mérite, de rappeler que le développement durable n'est pas un système démocratique alternatif, mais que son introduction

⁹⁸ Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable.

⁹⁹ Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable.

¹⁰⁰ Le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur.

¹⁰¹ Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

dans le droit et les pratiques de la République peut et doit passer par les institutions que le peuple français s'est données à ces fins.

§ 2 : Le fondement législatif du droit de l'environnement

La législation étend progressivement son champ d'application à la protection de l'environnement. Elle se développe, jusqu'à l'élaboration d'un véritable code en la matière.

A - A Le champ d'application de la loi

Dans le texte initialement adopté en 1958, l'article 34 de la Constitution n'intègre pas l'environnement dans le domaine législatif. Toutefois, la Constitution précise que relève de la loi, la fixation des garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques et aussi celle des règles du régime de la propriété et des droits réels. A certains égards, ce domaine de compétence inclut la protection des sols et de l'environnement. C'est cependant par voie d'ordonnance que certaines directives communautaires ont été ou seront dans un proche avenir, transposées. En effet, la France a accumulé régulièrement un certain retard dans ce domaine.¹⁰²

Suite à une initiative parlementaire, l'adoption de la Charte de l'environnement complète l'article 34 de la Constitution et ajoute aux compétences du parlement, « la préservation de l'environnement »¹⁰³

En effet, la Charte de l'environnement évoque à deux reprises le développement durable. D'abord, le 6^e « considérant » le définit comme un objectif, un but à atteindre, et indique la méthode pour ce faire : « Afin d'assurer un développement durable, les choix destinés à répondre aux besoins du présent ne doivent pas compromettre la capacité des générations futures et des autres peuples à satisfaire leurs propres besoins ». Ensuite, l'article 6 dispose : « **les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social** ». Dans la rédaction de cet article, les droits des générations futures sont absents.

En droit interne, c'est avec la loi relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite loi Barnier du 2 février 1995¹⁰⁴ que les termes « développement durable » sont inscrits dans un texte

¹⁰² La loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire de janvier 2004 portait quant à elle sur une vingtaine de directives dont 8 entrent dans le domaine environnemental. JO du 19 mars 2003.

¹⁰³ Loi constitutionnelle n° 2005-205 du 1^{er} mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JORF du 2 mars 2005.

¹⁰⁴ Op. cit. p. 27.

de loi. Le législateur a estimé que définir le développement durable comme un « principe » était une aberration, il s'agit d'un objectif à atteindre. C'est un concept de droit international qui vaut engagement réciproque des Etats qui sont parties aux différentes conventions internationales.

B - Le Code de l'environnement¹⁰⁵

Les textes, jusque-là éparpillés entre différents codes (Code rural, Code de l'urbanisme, Code général des collectivités territoriales, Code des Impôts..), sont enfin rassemblés. Cependant, certains textes sont encore intégrés dans d'autres codes, ce qui ne semble guère rationnel. La partie réglementaire du code a quant à elle, été adoptée en août 2003¹⁰⁶.

Les grands principes du droit de l'environnement sont relativement anciens, d'autres ont été dégagés et mis en forme ou simplement réaffirmés lors du Sommet de Rio, mais dans tous se trouve l'idée selon laquelle la protection de l'environnement est d'un intérêt commun pour l'humanité.

Le droit de l'environnement est un droit spécial. Comme l'a remarqué Raphaël ROMI, « le droit de l'environnement ne peut être limité à une dimension du droit : voué à la prise en compte d'un objet influencé par l'écologie –qui suppose que soit développée une vision globale des problèmes- il ne peut être qu'un droit carrefour ».¹⁰⁷ Ainsi, la protection des espaces naturels sensibles par le droit international répond aux besoins des populations.

CHAPITRE 2 : FONDEMENTS DE LA PROTECTION JURIDIQUE DES ESPACES NATURELS

Les espaces naturels sensibles ne font l'objet que de peu de conventions en droit international de l'environnement.¹⁰⁸ Le droit communautaire, quant à lui, est discret dans le domaine de la

¹⁰⁵ Adopté par ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement, JO du 21 septembre 2000.

¹⁰⁶ Décret n° 2003-768 du 1^{er} août 2003 relatif à la partie réglementaire du livre II du Code rural, JO du 7 août 2003.

¹⁰⁷ In *Droit et administration de l'environnement*, 7^{ème} Edition, Raphaël ROMI, Montchrétien, 2010, p. 3.

¹⁰⁸ Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel UNESCO du 23 novembre 1972, convention européenne du Paysage, Conseil de l'Europe, Convention de Londres du 1^{er} juin 1972 pour la protection des phoques, convention pour la protection de la faune et de la flore marine de l'Antarctique du 20 mai 1980, le protocole de Madrid a pour objet d'assurer la protection globale de l'environnement en Antarctique....

protection d'espaces spécifiques. Cependant, l'Union européenne participe à des conférences internationales ou est signataire de certains traités. La forêt fait l'objet de deux règlements portant sur sa protection contre la pollution atmosphérique et à sa protection contre les incendies. La communauté européenne a également mis en place une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

De ce fait, en droit français, l'accent sera mis sur le littoral, les forêts, les espaces boisés et les zones humides.

En France, le droit positif définit les espaces naturels sensibles de la façon suivante : ils sont composés des sites, paysages et milieux naturels rares ou menacés, des champs naturels d'expansion des crues, des habitats naturels, des parties naturelles de la zone dite des 50 pas géométriques, des sentiers figurant sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée¹⁰⁹, des chemins et servitudes de halage et de marchepied des voies d'eau domaniales concédées, des chemins situés le long des cours d'eau et plans d'eau et des bois et forêts. La protection des espaces naturels n'est pas automatique, elle dépend du caractère rare ou sensible de l'espace concerné.

La politique des espaces naturels sensibles a connu une histoire assez complexe depuis son origine à la fin des années 1950 jusqu'à aujourd'hui.¹¹⁰ Elle provient du droit de l'urbanisme, de la création des parcs nationaux et régionaux, de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature¹¹¹, de la loi n° 77-2 sur l'architecture¹¹², des lois de décentralisation en 1985. Elle est marquée par la double préoccupation d'offrir des espaces récréatifs et de protéger et gérer la nature.

Section 1 : La protection des forêts et des espaces boisés

Dans une étude théorique, Kristin Bartenstein¹¹³ décèle les prémisses du concept de développement durable dans la gestion forestière. A sa suite, Alexandre Touzet rappelle les antécédents historiques

¹⁰⁹ PDIPR.

¹¹⁰ C'est la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme, JORF du 1^{er} janvier 1977, qui a institué l'Espace Naturel Sensible.

¹¹¹ JO du 13 juillet 1976

¹¹² JO du 4 janvier 1977

¹¹³ In *les origines du concept de développement durable*, R/env n° 3/2005 p. 289 ; droit et développement durable, RD pub. 1^{er} mars 2008, n° 2 p. 453

de la gestion du foncier : « en 1661, Louis XIV confie à son ministre Colbert une mission visant à réformer la foresterie.

Il ne s'agit pas à l'époque de protéger l'environnement mais d'assurer l'approvisionnement en bois de la marine » avec la « volonté d'assurer la pérennité d'une ressource pour satisfaire aux besoins futurs ». Cette méthode est saluée comme une innovation car elle « appelle à une maîtrise de la consommation domestique du bois afin de pourvoir aux besoins des nouvelles générations » de sorte que « la gestion du bois doit permettre une utilisation « continue » de la ressource ».

Cette problématique demeure. Elle justifie aujourd'hui un dispositif de protection. Dans ce domaine, il existe d'abord des orientations législatives puis des dispositions qui fixent le statut départementalo-domanial des forêts.

§ 1 : Orientations législatives en droit foncier

Le droit forestier intègre la durée, la forêt étant un « héritage que chaque génération souhaite transmettre ». Le concept de développement durable, loin d'être si moderne qu'il y paraît, aurait donc déjà sous-tendu de nombreuses politiques publiques comme privées.

La législation forestière, quant à elle, est ancienne, elle remonte à une ordonnance du 13 août 1669¹¹⁴ et le code forestier¹¹⁵ a été élaboré en 1827. C'est désormais la loi n° 2001-602 d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001¹¹⁶, qui détermine le régime des forêts françaises.¹¹⁷

La pratique de la randonnée a pour cadre essentiel les milieux ruraux et très fréquemment les espaces naturels sensibles (ENS) ou non. En Martinique, la randonnée se pratique quasiment exclusivement en milieu naturel sensible, ou du moins dans les milieux inventoriés comme tels.

La loi (Art. L. 142-1 à L. 142-13 et R. 142-1 à R. 142-19 du code de l'urbanisme et Circulaire du ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports n°95-62 du 28 juillet 1995) précise que le Département peut confier la gestion des ENS à une personne publique ou privée.

¹¹⁴ Ordonnance de Louis XIV.

¹¹⁵ Il marque un tournant décisif dans l'histoire du droit forestier. Les pouvoirs publics consacrent le triomphe de la propriété.

¹¹⁶ JO du 11 juillet 2001

¹¹⁷ Texte fondateur du droit forestier, il reconnaît la responsabilité planétaire de la forêt française dans le maintien de la biodiversité et pour la survie des hommes, il met en avant le caractère multifonctionnel de la forêt (économique, environnemental, social) en ce qu'il s'intègre dans la notion de territoires. Il redynamise la filière bois en prenant en compte la qualité et la gestion durable du matériau.

§ 2 : Le statut départementalo-domanial des forêts

Présente partout sur l'île au début du siècle, la forêt martiniquaise ne couvre plus aujourd'hui que 43 % du territoire soit 47 000 ha sur 110 000 ha. De nombreux dangers la menacent : coupes de bois abusives, urbanisation, pollution, morcellement, introduction d'espèces envahissantes et disparition de faune et flore locales. Il convient, au stade de l'analyse, d'appréhender la protection des sols et la réglementation de l'usage des sols.

Ce statut départementalo-domanial est propre aux DOM (Antilles et Réunion). Il s'agit de l'ancien domaine de la Colonie, passé sous ce statut en 1948. La nue-propriété revient au Département, mais l'État en conserve le droit d'usage¹¹⁸. En Guadeloupe, il y aurait 27 764 ha, à La Réunion, 90 535 ha et à la Martinique, 9 719 ha de FDD.¹¹⁹

Section 2 : La protection des sols et la réglementation de l'usage des sols

Dans notre environnement, le sol remplit des fonctions essentielles mais force est de constater qu'il s'agit d'une ressource non renouvelable -les vitesses de dégradation pouvant être rapides, alors que les processus de formation et de régénération sont extrêmement lents- et soumise à de fortes pressions. Ce qui justifie d'une part, la protection des sols (§1) d'autre part, la réglementation de l'usage des sols (§2).

§ 1 : La protection des sols

La dégradation des sols a des incidences considérables sur des domaines aussi essentiels que la protection des eaux superficielles ou souterraines, la santé humaine, le changement climatique, la biodiversité et la protection de la nature.

Or, cette ressource naturelle est soumise à de fortes pressions, aussi diverses que l'érosion, les inondations ou glissements de terrains, la teneur en matières organiques, le tassement,

¹¹⁸ Arrêté interministériel du 30 juin 1948 et la circulaire du 30 août 1948.

¹¹⁹ Ce statut particulier induit l'obligation pour le propriétaire, donc pour ces Départements, d'obtenir l'accord de l'État pour intervenir dans la gestion des FDD que traversent la majorité des sentiers de randonnée.

l'artificialisation¹²⁰ et les contaminations ponctuelles ou diffuses. Dans ce contexte, en 2002, le 6^e programme d'action communautaire pour l'environnement a reconnu l'importance de la protection des sols et préconisé l'établissement d'une stratégie thématique sur ce thème. La politique de protection des sols définie globalement doit être appliquée dans le respect des particularités locales. La commission européenne, à la suite de nombreuses consultations qu'elle a conduites, indique avoir retenu le mécanisme d'un instrument juridique souple, sous la forme d'une directive-cadre sur les sols « ambitieuse dans sa portée, sans être trop normative dans son contenu » et respectueuse des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Il est difficile de concilier les vœux exprimés par les Etats, lors des grandes conférences internationales, avec les réalités économiques nationales, et de promouvoir un développement durable qui satisfasse les besoins des populations locales et soit compatible avec les lois du marché. En France, depuis le décret n° 77-760 du 7 juillet 1977, une procédure d'agrément donne aux associations de défense de l'environnement des pouvoirs juridiques ; à compter de cette date, les associations à forte capacité de mobilisation, considérées comme étant les mieux placées pour permettre une meilleure mise en œuvre des décisions de l'Etat, ont été instituées comme des partenaires officiels de la politique publique.

§ 2 : La réglementation de l'usage des sols

La prise de conscience des risques de pollution des eaux, de l'air mais aussi l'érosion de la biodiversité et de dégradation des sols s'est traduite par un durcissement de la réglementation sur l'usage des produits phytosanitaires.

A la suite du Grenelle de l'environnement¹²¹, le gouvernement a décidé de réduire de 50 % l'usage des pesticides, si possible dans un délai de 10 ans (Ecophyto 2018). Au sein des collectivités, de plus en plus de services espaces verts tendent à réduire voire à supprimer l'usage des pesticides (démarche « zéro phyto »).

Cela passe notamment par une connaissance de techniques alternatives mais aussi par une meilleure intégration de la végétation spontanée et une conception différente des espaces pour initier le

¹²⁰ On parle d'artificialisation pour toute construction ou transformation qui modifie, de manière généralement irréversible, la physionomie et le fonctionnement d'un espace naturel, d'un milieu ou d'un paysage.

Artificialisés, les sols perdent leurs fonctions en ressources naturelles et agricoles

¹²¹ Le Grenelle de l'environnement a été lancé le 6 juillet 2007 en France.

C'est un ensemble de rencontres politiques visant à prendre des décisions à long terme en matière d'environnement et de développement durable en particulier pour restaurer la biodiversité.

désherbage. A cela s'ajoute la nécessité de communiquer auprès de la population et de former les agents à de nouvelles pratiques.

Depuis le 1^{er} juillet 2002, les installations d'élimination des déchets par stockage (décharges) ne sont plus autorisées à accueillir que les déchets ultimes.¹²² Les installations d'élimination des déchets sont soumises à autorisation en application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées.¹²³ ¹²⁴ La loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels,¹²⁵ a modifié l'article L 541-3 sur la question des sols pollués. En cas de pollution, de simple risque ou d'abandon de déchets ou de dépôt ou traitement contraire à la réglementation, le maire peut, après mise en demeure assurer d'office l'exécution des travaux ou obliger le responsable à consigner la somme nécessaire.¹²⁶

Ces précisions liminaires étant apportées, il convient d'analyser le droit de la gestion du foncier et le développement durable.

PARTIE 1 : DROIT DE LA GESTION DU FONCIER ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

La gestion du foncier se distingue de l'administration territoriale classique qui possède des possibilités d'anticipation dans le contexte antillais. Elle implique des responsabilités vis-à-vis du citoyen et de son avenir. C'est la raison pour laquelle la question du foncier semble mieux traitée à

¹²² Ceux-ci sont définis comme des déchets résultant ou non du traitement des déchets, qui ne sont plus susceptibles d'être traités dans les conditions techniques et économiques du moment, notamment par extraction de la part valorisable ou par réduction de leur caractère polluant ou dangereux.

¹²³ JO du 20 juillet 1976

¹²⁴ L'étude d'impact sera, plus particulière, en ce sens qu'elle devra comprendre les conditions de remise en état du site et les techniques envisageables pour une reprise des déchets si aucune autre technique ne convient.

Elle doit également comporter des renseignements sur les éventuels effets directs et indirects d'un rejet accidentel des déchets stockés dans l'environnement.

¹²⁵ JO du 31 juillet 2003

¹²⁶ Si le maire est compétent en matière de déchets, il ne l'est pas en matière d'installations classées.

Il ne peut donc pas suspendre ou mettre fin à l'arrêté d'autorisation d'une installation d'élimination des déchets.

travers la gestion que la réglementation. Cette remarque est liée à l'analyse générale de la législation et aux insuffisances qui ont été relevées. Il s'agit de déterminer les moyens d'une bonne gestion du foncier dans la perspective du développement durable et solidaire.

Selon Edgard PISANI¹²⁷, l'administration est aujourd'hui encore trop bien faite pour être un organe de gestion, trop peu faite pour devenir cet organe de mission qui correspondrait pourtant aux nécessités du présent et de l'avenir. Comment pourraient être menées parallèlement des tâches de gestion et des tâches de mission ? La poursuite des unes semble détourner l'administrateur de l'entreprise des autres.

L'administration de mission doit présenter des propriétés différentes (rapidité d'intervention pour des opérations innovantes) de celles de l'administration traditionnelle et qui peuvent justifier la création d'organes autonomes dotés de la personnalité et dotés d'un budget programme.¹²⁸

Depuis 1992 et le Sommet de Rio, la place de l'environnement et du développement durable n'a cessé de croître dans les préoccupations des français. Ce changement dans les mentalités s'est traduit par une évolution de la réglementation dans le domaine de la protection de l'environnement et du développement durable.

Adoptée le 3 juin 2003, la stratégie nationale de développement durable (SNDD)¹²⁹ redéfinit la politique de « verdissement » des administrations, engagée en 1996, en politique d'éco responsabilité au sein du programme d'actions « vers un État exemplaire ».

Cette nouvelle stratégie, riche de 500 actions, a permis de rendre plus concret, le concept de développement durable.

Ses principales missions sont :

- Le changement climatique et l'énergie propre,
- Le transport durable,
- La consommation et la production durables,
- La conservation et la gestion des ressources naturelles,
- La santé publique,
- L'inclusion sociale, la démographie et la migration,
- La pauvreté dans le monde et les défis en matière du développement durable.

¹²⁷ In *Utopie foncière, l'espace pour l'homme*, Edgard PISANI, L'air du temps, Gallimard, 1977.

« L'administration de gestion est formaliste (...) elle a le goût de faire et se caractérise par le besoin de consommer les crédits disponibles alors que, l'administration de mission est, dit-il, légère, elle a le goût de faire faire. »

¹²⁸ Cf. *Administration de gestion, administration de mission*, Article d'Edgard PISANI, Revue Française de Science politique, volume 6, n°2, 1956, pp. 315-330.

¹²⁹ La SNDD 2003-2008 inclut un ensemble de 500 actions organisées en 10 programmes.

A l'issue de cette première stratégie et dans le prolongement des engagements du Grenelle de l'Environnement¹³⁰, le Ministère de l'écologie, de l'énergie et du développement durable et de l'aménagement du territoire, a sollicité l'avis des français par le biais d'une consultation sur son site internet. La stratégie nationale de développement durable 2010-2013 a été adoptée le 27 juillet 2010 par le Comité Interministériel pour le développement durable.¹³¹

S'engager dans des démarches de développement durable nécessite d'être en mesure d'évaluer les avancées que l'on fait, identifier les impacts de nos choix, la robustesse de ces décisions.

Pour ce faire, des indicateurs ont été mis en place. Les plus connus sont l'empreinte écologique¹³² ou encore l'indice de développement humain¹³³. D'autres approches sont naissantes comme la notion de service écologique¹³⁴.

A titre d'exemple de l'influence du développement durable sur la réglementation, le Code des marchés publics a été réformé le 7 janvier 2004, puis à nouveau en août 2006.¹³⁵

A compter de cette date, l'environnement est devenu un élément à intégrer aux marchés publics au même titre que tout autre exigence, spécification, critère de nature technique.

Les conditions d'exécution de ce Code des marchés publics¹³⁶ comportent aujourd'hui des éléments à caractère social ou environnemental qui prennent en compte les objectifs de développement durable, tout en conciliant développement économique, protection et mise en valeur de l'environnement et progrès social.

¹³⁰ Processus de concertation et de mobilisation sans précédents de la société française.

¹³¹ La SNDD se présente sous la forme d'un volet synthétique structuré en 9 défis clés (écrits en termes d'objectifs, de choix stratégiques et de leviers d'action).

¹³² L'empreinte écologique est une mesure de la pression qu'exerce l'homme sur la nature.

C'est un outil qui évalue la surface productive nécessaire à une population pour répondre à sa consommation de ressources et à ses besoins d'absorption de déchets. A l'échelle du globe, l'empreinte écologique de l'humanité est une estimation de la surface terrestre ou marine biologiquement productive nécessaire pour répondre à l'ensemble de nos besoins.

¹³³ L'indicateur de développement humain (IDH) a comme objectif d'essayer de mesurer le niveau de développement des pays sans en rester simplement à leur poids économique mesuré par le PIB ou le PIB/habitant.

C'est un indicateur qui fait la synthèse de plusieurs données (espérance de vie à la naissance, niveau d'instruction et PIB réel/habitant).

¹³⁴ Les services écologiques sont comme « une main invisible » qui a permis le développement de l'humanité.

On peut affirmer comme le fait J.C. LEFEBVRE que l'économie industrielle au XIXe siècle a pris son essor grâce à la constitution de gisements de charbon dans les zones humides du carbonifère, ce qui constitue en quelque sorte, un service écologique à retardement.

¹³⁵ Décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 portant Code des marchés publics

¹³⁶ Le Code permet de prendre en compte un ou plusieurs critères environnementaux comme l'a confirmé d'ailleurs la Cour de Justice des Communautés Européennes

(Arrêt du 17 septembre 2002 Concordia Bus Finland Oy Ab, aff. C- 513//99).

En France, la diminution de l'espace agricole et naturel s'accélère au profit des espaces construits, les champs et les forêts perdent l'équivalent d'un département tous les 7 ans et non plus tous les 10 ans.¹³⁷ L'artificialisation atteint 9 % du territoire en 2009. Les sols agricoles représentent encore en 2009 plus de la moitié du territoire. Ils perdent en moyenne 93 000 ha sur les 3 dernières années. Les espaces dits naturels en occupent plus du tiers.

Parmi eux la forêt, qui a longtemps progressé, ne semble plus gagner du terrain. Les espaces artificialisés progressent donc et atteignent désormais 9%.

La réalité est que le droit de l'environnement et la préoccupation écologique sont majoritairement l'affaire de pays à haut niveau de développement économique. N'est-il pas vain de croire que les textes français puissent s'appliquer dans ce domaine aux départements en retard de développement que sont les DOM ? C'est pourquoi, la réflexion s'ouvre sur la perspective d'un droit spécifique à l'outre-mer tenant compte de l'ensemble de ces paramètres.

Les caractéristiques de cette gestion

La question fondamentale est de savoir si les compétences dont disposent les élus dans le domaine de la gestion du foncier sont de simples compétences règlementaires ou s'il s'agit d'un réel pouvoir politique.

L'analyse de la situation foncière des communes, la réflexion limitée des élus sur la problématique foncière à long terme militent en faveur d'une équation pertinente au triple niveau politique, des obligations légales et des besoins de la population.

L'évolution des besoins de la population devrait impacter les stratégies foncières. Ainsi, les élus doivent appréhender les logiques foncières découlant des nouveaux modes de vie. Comment absorber la décohabitation ? Comment reconstruire dans les quartiers d'habitat social, comment recomposer les quartiers d'habitat spontané ?

Les élus détiennent le pouvoir d'élaborer une stratégie foncière d'anticipation intégrant les logiques économiques. Ils détiennent également des compétences mais il leur appartient de prendre des décisions d'animation de la politique foncière sur le territoire de leur commune en intégrant les enjeux du transport, corollaire nécessaire à la question foncière.

Mais le foncier est à la fois propriété privée et enjeu public. Le foncier peut être considéré comme un marché à part. La Martinique s'inscrit dans une économie de marché. Le foncier ne saurait échapper à ce cadre. Pour autant, le marché du foncier est très imparfait, à la différence de la

¹³⁷ Etude Agreste Primeur publiée par le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, intitulée : « *L'utilisation du territoire entre 2006 et 2009* » du 21 juillet 2010.

plupart des biens et services, un bien foncier n'est pas déplaçable, sa valeur dépend de l'usage qui pourra en être fait (usage agricole, usage d'activité...). Une multitude de critères peuvent influencer sur sa valeur : sa taille, sa forme, sa situation, son site, son orientation, son relief, son sol et son sous-sol, son accessibilité et son raccordement aux réseaux de tous ordres, matériels et immatériels...

La définition des marchés fonciers :

Les marchés fonciers peuvent être identifiés par le type d'espace et par le mode de formation des prix¹³⁸. On distingue deux modes de formation des prix qui concernent les terrains qui vont changer d'usage en zones U ou AU.

Le prix est basé sur l'usage ancien (agricole, friche industrielle...) car l'usage futur n'est pas défini juridiquement par le PLU¹³⁹ et l'acquéreur (collectivité, aménageur) se trouve en position de quasi monopole et/ou bénéficie de prérogatives de puissance publique. Ce marché est aussi appelé « marché aménageur ». En général, les terrains nécessitent une restructuration foncière et ne sont pas ou pas suffisamment équipés. En espaces d'extensions, ces terrains sont classés en AU strict, voire en A ou N couvert par une zone d'aménagement différé (et une destination urbaine dans le SCOT¹⁴⁰ s'il en existe un). En espaces urbanisés, ces terrains sont classés en zone U mais le règlement et l'affectation de l'usage ancien (par exemple, industrie de transformation, habitat pavillonnaire) et éventuellement la servitude d'inconstructibilité de cinq ans.¹⁴¹

Le prix est basé sur l'usage futur qui est défini par le PLU : zone U en espaces urbanisés, zone AU à règlement en espaces d'extension. Les acquéreurs sont en concurrence et la collectivité n'interfère pas sur le marché. Ce marché est également appelé « marché promoteur ».

Le marché de l'usage futur est directement relié au marché immobilier par le compte à rebours du promoteur. Il n'est en fait qu'un décalque du marché immobilier et n'a pas d'autonomie à son égard. Sur ce marché du futur, les prix des terrains à bâtir pour maisons individuelles sont assez

¹³⁸ Les quatre types d'espaces correspondent aux zonages PLU :

- Les espaces urbanisés (zone U des PLU).
- Les espaces d'extensions urbaines (zones AU).
- Les espaces agricoles (zones A).
- Les espaces naturels de protection et de loisirs (zones N).

¹³⁹ Plan Local d'Urbanisme.

¹⁴⁰ Schéma de COhérence Territoriale.

¹⁴¹ Art L 123-2 issu de la loi SRU.

faciles à suivre car il s'agit d'un produit relativement homogène. Mais il faut distinguer entre terrains en lotissements et terrains en diffus.

Les prix des terrains à équiper pour lotissements ou permis de construire groupés de maisons individuelles se forment par compte à rebours à partir de l'usage futur (de terrain à bâtir) et après déduction des coûts d'équipement, des participations et taxes à verser à la collectivité et de la marge brute de l'opérateur. Le prix des terrains pour immeubles collectifs est plus difficile à suivre.

En effet, ce qui compte pour apprécier le marché, ce n'est pas le terrain lui-même, mais la « charge foncière »¹⁴².

Sur le marché de l'usage ancien, les prix sont moins dépendants des prix immobiliers bien que les anticipations tendent à les en rapprocher. Avec l'affichage des projets (plans d'aménagement de zones) tel qu'il est prévu par la loi SRU¹⁴³ dans les PLU et les PADD¹⁴⁴, les possibilités d'acquérir au prix de l'usage ancien vont se réduire. En pratique, le marché de l'usage ancien va se trouver limité aux terrains acquis bien en amont des projets à l'amiable auprès de propriétaires ayant pris la décision de vendre. Plutôt que d'un marché « aménageur » il faudra parler d'un marché de la réserve foncière.

« Le marché du foncier en Martinique a subi sur les quinze dernières années des variations importantes, sous des influences diverses. Il progresse fortement dans le diffus, mais régresse sur les lotissements et stagne à un niveau très faible dans les zones d'aménagement concertées. Sur 2004-2005, les villes de Fort-de-France et du Lamentin arrivent en tête pour le nombre de transactions foncières, suivies par celles du Diamant, de Ducos, du Robert et des Trois-Ilets. »¹⁴⁵

La rareté du foncier ne permet pas la production des activités, des services, des communications, des logements. A ce titre, le foncier, matière première de l'aménagement, partage le statut des matières premières et plus encore des sources d'énergie.

Il s'agit d'un marché atypique sur lequel la puissance publique peut jouer un rôle d'encadrement, de régulation, voire de direction, ou à l'inverse refuser d'intervenir : **le foncier, propriété privée est aussi un enjeu public.**

Ainsi, dès l'Antiquité, le foncier est un enjeu stratégique. Cette situation va perdurer en Europe jusqu'à la fin du Moyen-âge avec le sevrage : le serf est un homme non libre, attaché à sa terre.

¹⁴² Le coût du foncier rapporté à un m² de surface de plancher.

¹⁴³ Op. Cit. p. 27

¹⁴⁴ Projet d'Aménagement et de Développement Durable.

¹⁴⁵ In *Etude du marché martiniquais de l'habitat et du foncier*, Philippe VILLARD (Consultant du COBATY Martinique), Mars 2008, p. 4 à 10.

Entre la Renaissance et la Révolution, deux phénomènes se produisent en France, qui vont profondément marquer le rapport imaginaire au foncier.

Tout d'abord, l'extension progressive du domaine royal. Ce phénomène est le fondement historique du droit du sol. Il suffit d'être né sur le territoire national pour être français : l'Etat précède la Nation. D'autres pays, comme l'Allemagne, se sont construits sur une logique inverse, celle du droit du sang.

Ensuite, autour du pouvoir royal, émergent les premiers ancêtres des grands corps de l'Etat, comme les Ponts et Chaussées et les Eaux et Forêts, qui vont avoir mission de gérer des espaces ou de les aménager. C'est à partir de là que se développe en France une approche de la légitimité quant au sol, celle de l'intérêt général.

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen d'août 1789 érige en droit « inviolable et sacré » la propriété. Le choc entre les deux légitimités, celle de l'intérêt général et celle de la propriété individuelle, est donc retenu dès la Révolution française.

« Toutes les nations dès l'origine de leur gouvernement, ont reconnu la nécessité de faire concourir les revenus particuliers aux dépenses générales de l'Etat. Le mode le plus simple est qui devant se présenter le premier, fut de demander à chaque citoyen une portion du produit des terres qu'il possédait ; cette portion se perçut d'abord en nature, puis en argent, devenu le signe représentatif de toutes les valeurs.

L'impôt sur le revenu des terres une fois établi, on dut chercher à le rendre égal pour tous. Il devint nécessaire dès lors de constater la contenance du territoire et de procéder à l'évaluation de ses revenus. Ces deux opérations constituent ce que l'on nomme un cadastre. »¹⁴⁶

Le cadastre est né en France dès les premières années du XIXe siècle. Le Premier Consul Bonaparte avait déclaré dès 1799 : « on n'a jamais rien fait en France pour la propriété ; celui qui fera une bonne loi sur le cadastre méritera une statue »¹⁴⁷

L'application de ces intentions en 1802, c'est le cadastre par masse de culture. Il s'agissait de diviser le territoire des communes, non pas en présentant toutes les propriétés en détail, mais seulement les masses de différentes natures de cultures (terres labourables, forêts...). Progrès très lent du dispositif.

C'est la loi du 15 septembre 1807 qui mit en place le cadastre parcellaire dans lequel on prenait en considération la personne des propriétaires dans la mesure des parcelles.

¹⁴⁶ In *Recueil méthodologique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de la France*, Imprimerie impériale, Paris, 1811, p. 3.

¹⁴⁷ In *Le Cadastre en France, histoire et rénovation*, André MAURIN, Editions du CNRS, Paris, 1990, p. 33.

Les travaux se sont terminés pour toute la France en 1850. La loi de 1821 décentralisa le financement des opérations cadastrales en en confiant l'exécution aux départements et aux communes. Une réforme partielle commença avec la loi de 1898 qui instaura notamment une répartition plus équitable des dépenses de réfection ou de révision entre l'Etat et les collectivités locales. Après la guerre, il est advenu la nécessité de remodeler le cadastre.

C'est la loi du 16 avril 1930 qui fonde le cadastre moderne en décidant la révision des évaluations foncières et en posant le principe d'une rénovation de l'ancien cadastre et d'une conservation annuelle des plans rénovés.

Puis la loi du 17 décembre 1941 fusionna les activités cadastrales en un seul service et les décrets du 4 janvier et 30 avril 1955 établirent les dernières bases du régime cadastral actuel.

Le cadastre a en fait un objectif purement fiscal : il n'apporte pas de description précise des propriétés et n'a pas de valeur de preuve au regard du droit.

Ce sont les sources complémentaires que sont les minutes notariales, les archives de l'enregistrement et des hypothèques qui permettent d'effectuer des recherches.

Enfin, la loi n° 74-645 du 18 juillet 1974 a mis en place le remaniement du cadastre. Le cadastre actuellement en vigueur en France a été élaboré tout au long du XXe siècle. Deux grandes problématiques ressortent de cette lente maturation, l'une concernant le droit (cadastre juridique contre cadastre fiscal) et l'autre concernant la technique de rénovation cadastrale (réfection contre simple mise à jour, rattachement au réseau géodésique ou non). Le grand chantier de la dématérialisation engagé pendant une décennie s'est achevé fin 2004. Depuis fin 2007, le cadastre français est consultable sur internet¹⁴⁸.

En 1982, les lois de décentralisation transfèrent aux collectivités territoriales tout le secteur de l'urbanisme opérationnel des services de l'équipement.

De leur côté, les collectivités, obnubilées par leur nouveau pouvoir, se focalisent sur les Plans d'Occupation des Sols, (POS), parce qu'ils donnent une visibilité à leur action. Depuis 2002, l'Etat est sans cesse interpellé par les élus sur les enjeux fonciers et sommé d'agir... alors que, depuis les lois de décentralisation, il ne détient presque plus aucune compétence opérationnelle.

La gestion du foncier a évolué avec le temps et retranscrit l'évolution de la société. La maîtrise du foncier pour accueillir les activités économiques est ce qui préoccupe le plus les collectivités territoriales. Accueillir de l'activité rapporte presque toujours fiscalement (taxe professionnelle) et socialement (donc électoralement) à une collectivité, tandis qu'accueillir de l'habitat coûte en

¹⁴⁸ <http://www.cadastre.gouv.fr>.

termes d'équipements d'infrastructures, de services publics, d'aide sociale... L'activité passe toujours devant l'habitat.

Ainsi, la France a adopté une stratégie nationale du développement durable qui a des conséquences sur la gestion du foncier. Mais la question se pose de savoir si la stratégie nationale est une réglementation adaptée ?

De plus, si le développement durable doit être un déterminant fondamental de l'action, il concerne chacun, dès lors, ne faut-il pas que tous les acteurs et non seulement l'Etat, soient dotés de réglementations à cette fin ?

Cette première partie analyse le droit de la gestion du foncier et le développement durable. Ce qui conduit à envisager d'abord l'évolution du droit applicable au foncier (1.1.) Sera ensuite abordée plus particulièrement la protection et la valorisation du littoral (1.2.) et enfin les instruments territoriaux de protection du foncier (1.3.).

1.1 L'EVOLUTION DU DROIT APPLICABLE AU FONCIER

Plusieurs types de réglementations juridiques sont utilisables pour la gestion du foncier. Celle applicable au foncier est relativement abondante et codifiée (Code de l'urbanisme, Code Général des Collectivités Territoriales, Code Civil, Code de l'environnement....) et fait référence au droit de propriété. Pour mieux l'appréhender, il faut retracer l'évolution de la législation générale sur le foncier (1.1.1) les documents d'urbanisme et la prise en compte de l'environnement (1.1.2) la réforme du droit de préemption et du FRAFU¹⁴⁹ (1.1.3) et l'expropriation pour cause d'utilité publique et la gestion locale du foncier (1.1.4).

1.1.1 L'évolution de la législation générale sur le foncier

L'urbanisme contemporain concerne principalement la capacité des personnes publiques à encadrer les possibilités d'utiliser le sol en autorisant ou en interdisant telle ou telle activité en un lieu donné.

¹⁴⁹ Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain.

Le droit de l'urbanisme est un droit récent, né après la Première guerre mondiale. La loi n° 67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière (LOF)¹⁵⁰ dispose que les prévisions et règles d'urbanisme s'expriment dans des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols.

Ni la loi n° 83-663 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat¹⁵¹ ni la loi SRU¹⁵² ne modifient ce dualisme fondamental des documents de planification urbaine tel qu'il existe depuis 1967.

Avec les années 80, la France approfondit sa décentralisation. Cette réforme d'envergure va modifier fondamentalement l'équilibre des rapports entre l'Etat et les collectivités locales.

La loi transfère alors aux maires la compétence de délivrer les permis de construire dans toutes les communes dotées de plans d'occupation des sols. La loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre des principes d'aménagement, complète la décentralisation de l'urbanisme en prévoyant que les communes puissent désormais exercer le droit de préemption urbain. Elles ont également la responsabilité de mettre en œuvre les procédures d'aménagement urbain : lotissement, Zone d'Aménagement Concerté, restauration immobilière.

Mais cette liberté est encadrée pour éviter les abus : la légalité des actes pris par les collectivités locales est contrôlée par le préfet.¹⁵³ La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU »¹⁵⁴ a profondément renouvelé le Code de l'urbanisme pour promouvoir un aménagement plus cohérent, solidaire et soucieux du développement durable. Cette réforme s'est appuyée sur deux réflexions idéologiques. D'une part, la théorie du développement durable, en vertu de ce principe, les générations présentes sont responsables sur la gestion de l'espace vis à vis des générations futures. D'autre part, la cohésion sociale et territoriale. La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat » qui s'est considérablement enrichie au cours des travaux parlementaires est venue modifier de façon significative certains éléments essentiels de la loi « SRU ».

¹⁵⁰ La Loi n° 67-1253 dite « d'Orientation Foncière » a établi en France les principaux documents d'urbanisme qui ont servi à l'aménagement local (POS, SDAU, COS, ZAC).

¹⁵¹ JO du 9 janvier 1983

¹⁵² Op. Cit. p. 27

¹⁵³ Il s'agit d'un contrôle à posteriori et non d'une tutelle de l'Etat sur les collectivités locales.

¹⁵⁴ Op. Cit. p. 27

Les principales modifications apportées par la loi « Urbanisme et habitat »¹⁵⁵ visent à assouplir la règle de la constructibilité limitée en l'absence de schéma de cohérence territoriale (SCOT) afin de mettre un terme aux blocages apparus sur le terrain, à réformer les procédures de modification et de révision des plans locaux d'urbanisme (PLU) et à modifier la gestion du droit des sols (gestion de la densité, restauration des bâtiments en ruine...).

La loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (ENL)¹⁵⁶, emporte, elle aussi, des incidences importantes en droit de l'urbanisme. Le droit de l'urbanisme touche un espace où s'enchevêtrent des intérêts publics et privés. L'urbanisme constitue ainsi le lieu de rencontre privilégié de nombreux acteurs, souvent en situation conflictuelle : l'Etat, à travers le préfet qui veille au respect des intérêts supérieurs de l'Etat ; les collectivités locales, dont l'acteur principal reste, dans une logique de décentralisation, la commune et si possible les communes regroupées dans le cadre de l'intercommunalité ; les propriétaires et les associations foncières urbaines (AFU) ; les aménageurs et constructeurs publics ; les établissements publics ; les sociétés d'économie mixte ; les associations de défense sans oublier les professionnels.

Le droit de l'urbanisme voit s'opposer deux conceptions du droit de propriété : l'usage dans l'intérêt général et l'usage dans l'intérêt particulier. Le droit de l'urbanisme est une discipline de plus en plus complexe. Les règles sont nombreuses, souvent enchevêtrées ou éparées.¹⁵⁷

Si l'Union européenne n'a pas développé de politique d'urbanisme en application du principe de subsidiarité, la Communauté n'est toutefois pas totalement étrangère à l'évolution de l'urbanisation (politique des transports, environnement, agriculture...).¹⁵⁸ En définitive, les collectivités locales et essentiellement **les communes, détiennent maintenant l'essentiel du pouvoir foncier.**

En l'absence d'une planification stratégique forte, ce sont elles qui fixent la règle du jeu, principalement à travers le PLU. Elles peuvent intervenir directement sur le marché foncier, par exemple, avec le puissant outil que constitue le droit de préemption urbain et surtout elles détiennent l'arme de dissuasion, la délivrance du permis de construire.

¹⁵⁵ Ce texte a été complété par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels, JO du 31 juillet 2003 ainsi que par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, JO du 2 août 2003.

¹⁵⁶ JO du 16 juillet 2006

¹⁵⁷ Bien que rassemblées pour l'essentiel dans le Code de l'urbanisme depuis 1954, l'étude de la discipline s'avère impossible sans le secours du Code général des collectivités territoriales, du Code du droit de l'environnement, du Code rural, du Code général des impôts.

¹⁵⁸ C'est souvent par le biais du droit de l'environnement que le droit de l'urbanisme est touché par le droit communautaire.

A la lecture des textes, on peut avoir l'impression que le système de pouvoir, en matière d'urbanisme, présente un équilibre intéressant entre le pouvoir stratégique traduit par les SCOT¹⁵⁹, au niveau des agglomérations, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme le plus souvent au niveau de la commune, qui conserve dans la plupart des cas la responsabilité du permis de construire, le tout sous contrôle de l'Etat, qui assure le contrôle de légalité.

La réalité est différente. La planification stratégique se cherche. Elle se cherche ailleurs depuis la décentralisation et le déclin progressif des schémas directeurs. Les premiers SCOT ont émergé avec beaucoup de difficultés en France hexagonale et au risque de se tromper, en outre-mer. **C'est donc la commune qui joue le rôle central dans la politique foncière qu'il s'agisse d'urbanisme réglementaire ou d'urbanisme opérationnel.** Le législateur est intervenu pour préserver l'environnement et plus particulièrement le littoral.

1.1.1.1 L'évolution de la législation sur le droit de propriété¹⁶⁰

Fondamentalement, Joseph COMBY¹⁶¹ pose la question de savoir de quoi on est propriétaire lorsqu'on est propriétaire d'un terrain ?

Comment apprécier la valeur d'un terrain ? En fait, un terrain n'est pas un objet mais un espace à trois dimensions, la propriété du sol emporte la propriété « du dessus et du dessous »¹⁶².

Les prérogatives attachées au droit de propriété foncière ont beaucoup varié selon les époques et les pays et ils varient d'un pays européen à un autre, mais le propriétaire n'a jamais eu tous les droits sur son terrain. On peut citer les droits des occupants et bien sûr les droits de la collectivité nationale puisqu'un terrain appartient à un territoire et que le territoire « est le bien commun de toute la nation »¹⁶³.

Le propriétaire d'un terrain ne peut en disposer comme il l'entend. Tous les changements d'usage sont soumis à autorisation et l'exercice même d'un usage inchangé est encadré réglementairement.

¹⁵⁹ Schéma de Cohérence territoriale

¹⁶⁰ L'Article 544 du Code Civil sensé définir le droit de propriété, subordonne son exercice au respect des lois et règlements : « la propriété est le droit le plus absolu... de respecter les règlements ».

¹⁶¹ In *Les droits de propriété se renforcent et la propriété décline*, Joseph COMBY, Revue Etudes foncières n°100, novembre 2002.

¹⁶² Dans les premiers temps de l'aviation, des propriétaires facétieux avaient installé des ballons captifs au-dessus de leurs terrains pour ne pas être survolés. Il a donc fallu une loi pour obliger les propriétaires à laisser les avions traverser leur volume d'air privatif. Un droit de passage comme un autre, au profit d'autres particuliers.

¹⁶³ Code de l'Urbanisme.

La propriété foncière n'est plus alors que la propriété d'un droit sur un espace, en concurrence avec d'autres droits que celui du propriétaire. L'origine du « droit de propriété foncière » est double, une savante et juridique et l'autre populaire et historique.

L'origine savante remonte à la fameuse trilogie de *l'usus, du fructus et de l'abusus*. Le droit romain venait contrer le droit féodal. La pratique de la propriété individuelle remonte à la fin du moyen-âge comme un droit saisonnier. Il s'agissait du droit de récolter ce que l'on a semé sur un terrain et de transmettre librement ce droit. La Révolution a ensuite introduit une autre période marquée par la réapparition progressive de nouvelles superpositions de droits sur le sol à commencer par les droits de la collectivité.

1.1.1.2 Les spécificités de la législation outre-mer

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite loi Littoral¹⁶⁴, comporte des dispositions relatives à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Ces dispositions s'appliquent dans les DOM avec les adaptations mentionnées aux articles L 156-1 à 4 du Code de l'urbanisme.

Les articles L 146-6 et R 146-1 exigent la préservation dans les DOM des récifs coralliens, des lagons et des mangroves.¹⁶⁵

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques complète, outre-mer, le dispositif législatif relatif au littoral.

Le degré de mise en œuvre de la loi Littoral dans les SAR et l'état d'application effective des dispositions du SAR-SMVM sont constitutifs d'un bilan d'application de la loi Littoral.

L'application de cette loi répondait à des objectifs sociaux (régularisation foncière des personnes en situation d'occupation illégale) environnementaux (protection de l'environnement littoral) et économiques (développement d'activités liées au littoral). Il est projeté le lancement d'une évaluation de la loi du 30 décembre 1996 à la lumière des objectifs précités.

En juillet 1986, apparaît le dispositif de la défiscalisation porté par le ministre de l'outre-mer¹⁶⁶. Il propose comme dispositif central pour augmenter l'offre de logement et dynamiser le BTP, le recours à l'outil fiscal. Il mise sur la libération de l'initiative privée (particuliers, sociétés, entreprises) et l'incitation des investissements pour le logement et les secteurs économiques.

¹⁶⁴ JO du 4 janvier 1986.

¹⁶⁵ Nécessité préconisée de prendre des mesures de préservation dans les documents d'urbanisme tels que le POS et le SAR.

¹⁶⁶ Bernard PONS, 1986-1988

Concernant le logement, tout particulier payant l'IRPP¹⁶⁷ bénéficie de la réduction de ses impôts de manière dégressive sur 5 ans à hauteur de 50 % de l'investissement dans la construction d'un logement neuf. Le secteur des entreprises y trouve également son compte puisque le dispositif permet d'envisager les retours sur investissement que procurent les dépenses de créations d'activités et d'entreprises nouvelles, de modernisation des équipements des PME¹⁶⁸.

Une disposition de la loi PONS n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer,¹⁶⁹ prétextant de l'insuffisance de l'épargne locale, avait retenu l'option du « tiers investisseur » notamment pour les opérations soumises en raison de leur montant (3MF) à la commission d'agrément ; la loi RICHARD du 28 octobre 1997 portant réforme du service national,¹⁷⁰ ensuite, la loi PAUL en 2000 et enfin la loi GIRARDIN¹⁷¹ en 2003 ont toutes gardé quasiment intact ce recours au « tiers investisseur ».¹⁷²

Tout se passe comme si pour financer les opérations défiscalisables notamment celles soumises à l'agrément (supérieur à 1,5 M€ depuis 2003) avec l'intervention des banques et de cabinets de défiscalisation, il fallait impérativement trouver des sources de financement et des investisseurs extérieurs aux régions d'outre-mer.

En réalité, c'est l'articulation des deux espaces qui s'est produite, les DOM sont des espaces à « offre de défiscalisation » tandis que l'espace français exprime une « demande de défiscalisation » des classes possédantes.

Ce dispositif complexe appelle donc des définitions et l'identification des règles applicables.

Définitions :

Loi PONS : « il s'agit d'un régime de défiscalisation. Cette loi s'adresse à des particuliers souhaitant acquérir un bien immobilier neuf, à but locatif, (minimum 6 ans) dans les DOM-TOM, l'investissement permet de réaliser une économie d'impôts totale de 45 % du prix d'acquisition. »

La loi PAUL remplace la loi PONS depuis le 1^{er} janvier 2001 et ce jusqu'au 31 décembre 2006. En matière immobilière on note une augmentation du taux de défiscalisation qui passe à 40 % au lieu de 35 % dans le locatif intermédiaire. Les investissements dans les secteurs éligibles bénéficient d'une déduction d'impôts allant jusqu'à 50 % du montant.

¹⁶⁷ Impôt sur les Revenus des Personnes Privées.

¹⁶⁸ Petites et Moyennes Entreprises.

¹⁶⁹ JO du 14 décembre 2000.

¹⁷⁰ JO du 8 novembre 1997.

¹⁷¹ Loi Girardin n° 2003-660 du 21 juillet 2003.

¹⁷² Source de financement extérieur aux DOM se traduisant par une participation minoritaire au capital d'un entrepreneur en réponse à l'insuffisance de l'épargne locale.

La loi Girardin 2010, Loi Scellier outre-mer : elle a pour objectif d'inciter et d'aider à « produire » un logement neuf dans les territoires d'outre-mer, ce qui contribuera à résorber les carences actuelles des marchés « locatifs locaux ».

La défiscalisation a donc des incidences sur le nombre de permis de construire délivrés et sur les autorisations d'urbanisme, ce qui apparaît dans la perspective des documents d'urbanisme.

Depuis la Ve République de nombreuses restrictions au droit de propriété sur le sol ont été instituées et de nouvelles superpositions de documents qui appartiennent à des titulaires différents qui peuvent les exercer et les céder chacun pour son compte.

De nouveaux documents se sont greffés sur le droit de la propriété du sol : droits à produire et bâtir. Alors que tous les droits d'image d'un terrain appartiennent théoriquement au propriétaire du terrain (tant qu'il ne le loue pas) différents dispositifs juridiques et pratiques administratives se sont développés pour transférer certains de ces droits à d'autres bénéficiaires.¹⁷³ L'écart se creuse entre l'idée commune du droit de propriété et la réalité économique et des contraintes sociales qui conduisent à son progressif éclatement.

Mais le droit de propriété privé du sol dans le même temps se renforce et se durcit. Son périmètre ne cesse de s'étendre et les facteurs suivants le démontrent :

- Changement de représentation dû à la prépondérance croissante de l'urbain sur le rural (le droit d'être chez soi).
- Développement d'une véritable demande d'espace qui conduit à approprier tout ce qui peut l'être.
- Extension des attributs reconnus au propriétaire (droit du propriétaire sur l'image de sa propriété).
- Le droit à polluer : « droit acquis à polluer, librement négociable. »

Le législateur a créé un outil d'urbanisme et d'aménagement par le biais du droit de préemption. Les lois relatives au foncier comportent un certain nombre d'instruments spéciaux de protection qui intègrent les principes du développement durable liés à la gestion du foncier.

¹⁷³ La propriété de l'espace du sous-sol appartient au propriétaire du sol mais pas les ressources minières qui s'y trouvent. Le droit de construire est attaché à la propriété mais le droit de l'urbanisme conçu comme un complexe de servitudes le soumet à autorisation.

1.1.2 Les documents d'urbanisme et la prise en compte de l'environnement

Les documents d'urbanisme doivent répondre à trois objectifs : assurer un certain équilibre dans les territoires ; maintenir la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale ; permettre une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels. Dans le cas de la Martinique, cela conduit à analyser le permis de construire (1.1.2.1) le SCOT (1.1.2.2) et le SAR (1.1.2.3).

1.1.2.1 Le permis de construire dans la décentralisation

Cet acte juridique peut être défini comme l'autorisation donnée par une autorité administrative d'édifier une ou plusieurs constructions nouvelles ou de modifier une ou plusieurs constructions existantes préalablement à l'exécution des travaux. **« Le permis de construire est l'acte administratif individuel par lequel l'autorité administrative autorise une construction après avoir vérifié qu'elle respecte les règles d'urbanisme applicable au lieu prévu pour son implantation. »**¹⁷⁴

Avec les lois de décentralisation, les maires ont reçu compétence pour délivrer les permis de construire dans les communes dotées de POS ou de cartes communales approuvées.

La simplification du régime applicable aux constructions, aménagements et démolitions a fait l'objet d'une ordonnance le 8 décembre 2005 dont l'objectif est triple et vise à redéfinir le champ d'application et simplifier les règles de délivrance et d'autorisations d'utiliser le sol ; regrouper les procédures de délivrance de ces actes ; redéfinir les procédures de contrôle de la conformité des travaux.

Lorsque le permis de construire est délivré au nom de l'Etat, l'instruction est confiée à la DDE. Dans les autres cas, l'instruction est effectuée par les services municipaux. Il existe une possibilité de convention signée avec le Préfet au titre de laquelle l'instruction peut être confiée à la DDE gratuitement. Le législateur a réformé les procédures liées à la délivrance des permis de construire et des autorisations d'urbanisme.

¹⁷⁴ Définition de R. Savy.

Onze régimes d'autorisation et cinq déclarations sont fusionnés en trois permis : permis de construire, permis d'aménager et permis de démolir et une déclaration préalable auxquels s'appliquent les mêmes règles de fond (RNU) et les mêmes règles d'instruction (délais, procédure). Des champs d'application plus précis et des délais d'instruction garantis et un contenu précis des dossiers de demande permettront aux particuliers une réponse optimale à leurs demandes. Du niveau national au niveau communal, les documents de planification stratégique doivent répondre au principe de compatibilité (un PLU doit être « conforme » avec les principes et les orientations du SCOT).

1.1.2.2 L'outre-mer et le Schéma de Cohérence territoriale (SCOT)

Le SCOT symbolise en quelque sorte le passage à l'âge adulte de la planification. Il constitue d'abord un changement d'échelle et donc une petite révolution pour les élus locaux puisqu'il doit au minimum être élaboré au niveau de l'intercommunalité voire du bassin de vie.

Contrairement au schéma directeur, le SCOT ne se résume pas à une carte de destination générale des sols et de localisation des grands équipements. Il s'agit de réfléchir à moyen terme et d'élaborer un projet de territoire pour les 10 années à venir qui conciliera développement et renouvellement urbains et utilisation économe et équilibrée des espaces naturels urbains et ruraux présenté dans le projet d'aménagement et de développement durables. Huit ans après leur naissance, les SCOT commencent tout juste à faire vivre les territoires puisque les premières approbations datent de 2006.

Quelques bilans montrent déjà une grande variété de projets : peu ont utilisé les outils prescriptifs du Code de l'urbanisme, certains se limitent à de grandes déclarations d'intention, d'autres ont montré la voie aux orientations qui s'annoncent dans le cadre du Grenelle 2. De l'avis de tous, les SCOT auront au moins favorisé la prise de conscience de la nécessité d'un changement d'échelle pour penser le territoire et son développement, et la compréhension des enjeux du développement durable.

Présenté comme « la clé de voûte de la nouvelle planification territoriale » le SCOT doit mettre en cohérence les différentes politiques publiques en matière de commerce, de développement économique et d'environnement. Son échelle varie notamment selon « le bassin de vie »

déterminé¹⁷⁵. Au niveau national, ce sont les directives territoriales d'aménagement (DTA) qui favorisent la planification urbaine décentralisée.

Les DTA concernent certaines parties de territoire, élaborées par l'Etat, elles permettent de mieux encadrer, dans des domaines spécifiques, la planification urbaine décentralisée. Les territoires concernés ne coïncident pas forcément avec des découpages administratifs, elles s'appliquent à l'échelle d'un ou plusieurs départements ou régions¹⁷⁶.

Enjeux difficiles, difficultés d'articuler les différentes politiques, la loi SRU (solidarité et renouvellement urbains) de décembre 2000 donne la possibilité aux collectivités de recourir à l'élaboration de documents de planification tels que le schéma de cohérence territoriale. Au 1^{er} janvier 2010, la France comptait 395 SCOT. Ces derniers concernent près des deux tiers de la population française (44 750 195 habitants) et la moitié de ses communes (18 065 communes pour une superficie de 252 224 km². On assiste à une grande diversité des SCOT (géographique, historique, urbaine) mais l'objectif demeure : un aménagement durable du territoire au service des hommes et des femmes qui y vivent.¹⁷⁷

Outil de planification, le SCOT n'en est pas moins un document supplémentaire dans le millefeuille foisonnant de l'urbanisme. Pourquoi un schéma de cohérence territoriale et pour quoi faire ? Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) imagine et fixe des grands principes d'aménagement. Mais pour rendre ces orientations opérationnelles, on a besoin de concevoir à une autre échelle des documents de programmation, des plans d'action (programme local de l'habitat, PLH, plan de déplacement urbain (PDU)...

Les collectivités se sont donc engagées dans des démarches sectorielles rendues obligatoires par les différentes lois qui impliquent des partenaires différents en fonction des thèmes. La loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) a réaffirmé les principes d'emboîtement des outils les uns par rapport aux autres. Le Plan local d'urbanisme (PLU) doit être compatible au schéma de cohérence territoriale (SCOT) qui lui-même doit l'être au Schéma d'Aménagement Régional (SAR).

Le droit en vigueur impose aux communes un exercice particulier et délicat : concevoir un projet véritable, mener la concertation avec les habitants et mettre en cohérence l'ensemble des schémas imposés par la loi (PLH, PDU, SCOT...).

¹⁷⁵ Code de l'Urbanisme Art. L 122-1 et s.

¹⁷⁶ Code de l'Urbanisme, Art. L 111-11 et s.

¹⁷⁷ Cf. Guide des SCOT

On ne peut que faire le constat d'une prolifération de démarches institutionnelles, difficilement hiérarchisables entre elles, composant un ensemble très complexe d'autant qu'à ce foisonnement s'ajoute un emboîtement d'échelles et une multiplicité d'acteurs avec leurs échéances propres.

Travailler en même temps à plusieurs échelles est devenue une nécessité. Que ce soit au niveau des communes ou des communautés, les enjeux globaux sont partagés par tous les acteurs. En effet, soumise à des mutations rapides dans un environnement contraint, la Martinique doit gérer une problématique double : aménager son territoire en préservant les espaces destinés aux activités économiques dans le cadre du principe du développement durable. La difficulté à laquelle sont confrontés les acteurs de l'urbanisme et de l'aménagement réside dans l'articulation de plusieurs « gestions » à travers les divers projets dans un objectif commun de développement équilibré et harmonieux.

Le SCOT est-il une complication supplémentaire pour l'aménagement des communes de la Martinique ? Quelles sont les incidences, les impacts sur les projets, sur les communes d'un SCOT ?

La nécessité d'un SCOT :

Il est important que les structures intercommunales disposent d'un document où elles pourront mettre en cohérence et coordonner les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales.

Ainsi elles pourront mieux maîtriser leur développement, tenir compte de ses effets sur l'environnement, prévenir et réduire les nuisances de toute nature : risques naturels ou technologiques, nuisances sonores, pollution...

Certains choix (ex : investissements routiers, transports collectifs, enjeux de protection de l'environnement, implantation d'infrastructures lourdes) doivent être nécessairement faits au niveau de l'intercommunalité et non au seul niveau communal.

Il est important d'harmoniser et de coordonner les projets de développement des différentes communes appartenant au même territoire dans la mesure où les projets peuvent avoir des conséquences sur les territoires voisins : le choix d'une commune de développer largement et rapidement de nouvelles zones d'habitat ou une grande surface commerciale a des incidences sur les autres communes (départ de populations, augmentation des déplacements..).

Il est donc normal que ces choix, dans leurs grandes lignes, fassent l'objet d'une vision d'ensemble et de décisions collectives.

1.1.2.2.1 La recherche d'intérêts pour les élus locaux

Le SCOT est le lieu d'émergence d'un projet territorial. Cette démarche permet aux élus de dialoguer et de programmer l'aménagement du territoire à une échelle supra-communale, dans l'intérêt de tous. Il réunit dans un même projet des territoires urbains, périurbains, et ruraux, en considérant cette différence territoriale comme une complémentarité à valoriser.

Elaboré dans une perspective à moyen terme, chaque SCOT doit être suivi et réexaminé au moins tous les dix ans pour s'adapter aux évolutions. Ainsi aucune situation n'est figée et toute modification enrichi le SCOT. La procédure de mise en œuvre d'un SCOT laisse une grande initiative aux collectivités locales pour la conduite de son projet, le contenu de ses documents en même temps, qu'elle prévoit une participation renforcée pour le public : nécessité d'une concertation et d'une enquête publique.

Ce document de planification permet aux élus de mieux connaître leur territoire dans des domaines larges et variés.

1.1.2.2.2 La place du SCOT dans l'ordonnancement juridique

Les orientations du SCOT doivent être notamment compatibles avec la loi Littoral¹⁷⁸, la charte des Parcs naturels régionaux, ainsi qu'avec les articles énoncés aux L 110 et L 121-1 du Code de l'Urbanisme : principe d'équilibre, principe de diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale et principe du respect de l'environnement. Cette démarche du législateur traduit l'influence du développement durable sur la réglementation relative au foncier.

Le SCOT doit être compatible avec le schéma d'aménagement régional (SAR). Il doit prendre en compte les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités locales, des établissements et services publics.

Le SCOT impose ses orientations (selon le principe de compatibilité)

- aux documents de planification sectoriels :
- les plans de déplacements urbains (PDU)
- les programmes locaux de l'habitat (PLH)
- et les schémas de développement et d'équipement commercial (SDEC)

¹⁷⁸ Op. Cit. p. 63

aux documents d'urbanisme :

- plan local d'urbanisme (PLU)
- carte communale (CU)
- et plans de sauvegarde et de mise en valeur
- à certaines opérations foncières et d'aménagement :
- la zone d'aménagement différée (ZAD)
- la zone d'aménagement concertée (ZAC)
- opérations de lotissement,
- constructions soumises à autorisation de plus de 5 000 m² de SHON,
- constitution de réserves foncières de plus de 5 ha d'un seul tenant,
- autorisations d'urbanisme commercial.

Cela ne signifie en aucun cas qu'il faille attendre que le SCOT ait été approuvé pour pouvoir disposer d'un Plan Local de l'Urbanisme ou d'une Carte Communale ni pour pouvoir modifier ou réviser ceux qui existent. En cas d'incompatibilité avec le SCOT, les documents d'urbanisme déjà en place devront être révisés dans les 3 ans après que le SCOT ait été approuvé.

1.1.2.2.3 C - La prise en compte de l'environnement dans le SCOT

Le SCOT doit se conformer aux principes de développement durable :

- principes d'équilibre entre développement et protection
- principe de diversité des fonctions urbaines et mixité sociale
- principe de respect de l'environnement

Les SCOT ont obligation d'identifier un état initial de l'environnement complémentaire du diagnostic territorial, de contenir dans le rapport de présentation un chapitre sur l'évaluation des incidences prévisibles des orientations du SCOT sur l'environnement et qui expose la manière dont le SCOT prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur. L'objectif est d'élaborer une politique d'aménagement et de développement en intégrant l'environnement et en décloisonnant les approches sectorielles.

1.1.2.3 Procédures de concertation

Conformément au principe de développement durable, le SCOT doit être un projet largement débattu avec les acteurs et les usagers. La concertation doit avoir lieu pendant toute la durée de l'élaboration du SCOT. Elle est obligatoire sous peine d'annulation ou déclaration d'illégalité du SCOT mais le groupement de communes n'est pas lié par les résultats de la concertation.

La loi SRU soumet les SCOT à enquête publique. C'est une procédure plus lourde mais plus démocratique. Elle est encadrée et dotée d'une force juridique. Elle est précédée d'une large information et permet une contribution active de toutes les personnes concernées.

La concertation peut prendre la forme de réunions publiques, d'expositions de plans et maquettes, d'affichages, de la tenue d'un registre à la disposition du public, d'un site internet...

La question se pose aujourd'hui de la nécessité de trois SCOT au sein de chaque intercommunalité compte tenu de l'étroitesse du territoire et de la définition de l'intérêt communautaire des projets de développement. La réponse figure partiellement dans le schéma d'aménagement régional.

1.1.2.3.1 A - L'évolution de la coopération intercommunale

En France, depuis la loi du 22 mars 1890¹⁷⁹, le nombre d'EPCI n'a cessé de croître, on en compte aujourd'hui 2461. Cette volonté d'organisation et de rationalisation de l'espace est de plus en plus forte dans les DOM où les déséquilibres spatiaux sont nombreux et exacerbés par l'insularité. L'intercommunalité semble donc un outil susceptible de répondre aux disparités spatiales, d'équipements et de services.

La coopération intercommunale s'est longtemps réduite à des SIVU (Syndicats intercommunaux à Vocation Unique) chargés de l'alimentation ou du traitement de l'eau. Après 1985, sont apparus les SIVOM (syndicats intercommunaux à vocation multiple) qui se sont transformés en Communauté de communes et en Communauté d'agglomération.

- Le SIVOM du Nord :

En 1995, le SIVOM du Nord regroupant 18 communes¹⁸⁰ se transforme en Communauté de Communes du Nord de la Martinique (CCNM). La Communauté de communes du Nord s'est engagée dès 2003 dans la démarche du Schéma de cohérence territoriale¹⁸¹. La phase de diagnostic entamée en avril 2006 s'achève fin de premier trimestre 2007 pour laisser place à l'élaboration du PADD.

- Le SIVOM du SUD :

En 1999, les 12 communes du Sud se regroupent en Communauté de Communes du Sud de la Martinique. Celle-ci est transformée en Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud à partir du

¹⁷⁹ Date de création des premiers syndicats intercommunaux.

¹⁸⁰ Soit 110 873 habitants.

¹⁸¹ La CCNM a choisi en 2005 un bureau d'études (TETRA) pour réaliser ce document accompagnée dans cette démarche par l'Agence Départementale d'Urbanisme et d'Aménagement de la Martinique.

1^{er} janvier 2005.¹⁸² Il s'agit de renforcer les moyens d'actions et d'améliorer les domaines et possibilités d'intervention communautaire. Au titre des compétences nouvelles, il faut noter la politique de la ville. La CAESM, dans le cadre d'une démarche de projet de territoire, s'intéresse au lancement de la réalisation d'un SCOT sur son territoire.

- Le SICEM du Centre :

Le 27 décembre 2000, les quatre communes du centre faisant partie du syndicat intercommunal du centre de la Martinique, se regroupent en Communauté d'Agglomération (CACEM) et augmentent leurs champs de compétences. La Communauté d'Agglomération du Centre Martinique s'est engagée dès 2002 dans la démarche du Schéma de Cohérence Territoriale avec l'aide d'un bureau d'étude. Le diagnostic a été approuvé. Le PADD adopté s'articule autour de 4 thèmes majeurs :

- Bâtir la ville sur la ville
- Ouvrir l'agglomération sur la baie
- Développer l'économie
- Améliorer les déplacements

Le SCOT doit être en conformité avec le SAR.

1.1.2.3.2 B - Le schéma d'aménagement régional (SAR)

Il s'agit d'un outil de planification initié et adopté par le Conseil Régional et approuvé en Conseil d'Etat. Il est également l'expression d'un projet politique pour la Martinique.

Il reste applicable pendant 10 ans, à l'issue de cette période, une étude permettra de décider de son maintien en vigueur. Il fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de protection du territoire régional et de mise en valeur.

Il détermine la destination générale des différentes parties du territoire, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et de communication, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités (portuaires, agricoles, touristiques.) Il contient un rapport présentant l'analyse de la situation existante et l'état de l'environnement, les principales perspectives de développement envisagées pour un aménagement adapté ; le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) détermine la vocation générale des différentes zones et précise la vocation des secteurs maritimes et les conséquences qui en résultent pour les diverses parties qui lui sont liées et des documents graphiques permettant de localiser les différents zonages.

¹⁸² Soit 105 000 habitants.

Le SAR encadre les autres documents d'urbanisme. A valeur descriptive, il impose ses orientations aux documents d'urbanisme que sont les SCOT, les PLU et les cartes communales. Sans sous-estimer les différences de conception entre ces deux instruments, force est de constater que les enjeux globaux que doivent traiter ces deux outils sont sensiblement identiques : assurer une gestion et un aménagement durable du territoire alliant développement des activités économiques et de l'occupation humaine et préservation de l'environnement.

Travailler à plusieurs, sur un même territoire, à différentes échelles tant temporelles que géographiques pour un objectif commun de développement équilibré voilà le défi que doivent relever les acteurs (politiques, techniciens, acteurs socio-économiques).

La complexité réside en grande partie dans l'utilisation des outils et dans leur articulation : comment faire pour simplifier ces articulations dans un objectif d'efficacité et de résultats tel est l'enjeu de la recherche proposée. Pour apprécier leur pertinence, il convient d'examiner la réforme du droit de préemption et du Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain.

1.1.3 Vers une réforme du droit de préemption et du FRAFU¹⁸³

Prérogative de puissance publique et précieux outil des collectivités en matière d'urbanisme et d'aménagement, le droit de préemption est un instrument original qui puise ses racines dans le « droit de retrait féodal ».

Dans la plupart des coutumes françaises, en effet, le « Seigneur du lieu » pouvait dans un certain délai s'immiscer dans une transaction privée en annulant à son profit une vente d'immeuble et en remboursant l'acheteur.

La fonction de cette institution était à la fois de choisir les futurs redevables, permettre la réorganisation foncière du domaine, mais elle était également un outil de contrôle fiscal, car la menace du retrait seigneurial, moyennant le prix déclaré dans l'acte de vente dissuadait d'éventuelles fraudes par déclaration sous-évaluée, sur la base de laquelle les droits de mutation, alors impôt seigneurial, étaient calculés.

Si les objectifs ont quelque peu évolué, le mécanisme est resté le même. Il s'agit toujours de la faculté en vertu de laquelle une personne publique, le préempteur, peut exiger d'une autre personne, le promettant, le transfert de propriété d'une chose, dans l'éventualité où le promettant vend cette

¹⁸³ Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain.

chose à un tiers (le bénéficiaire, futur acquéreur évincé). Ce mode d'acquisition permet aux collectivités et leurs groupements ou délégataires y ayant vocation, de se porter acquéreurs prioritaires de tout ou partie de biens en voie d'aliénation.

1.1.3.1 Le droit de préemption dans la législation nationale

Le droit de préemption en tant qu'outil d'aménagement s'est développé aux débuts de la Ve République, d'abord avec les zones à urbaniser (ZUP) créées en 1958 remplacées par la ZAC.

Il s'agissait d'un droit de préemption exercé par ou pour l'Etat qui détenait alors la totalité du pouvoir d'urbanisme.

Peu après, avec les Zones d'aménagement différées de 1962, la collectivité avait désormais le pouvoir de délimiter des zones déterminées en raison de leurs perspectives lointaines d'urbanisation, ou la commune peut soit préempter au prix pratiqué avant la création de la ZAD, soit taxer la plus value réalisée depuis la dernière transaction portant sur le bien.

La loi qui crée les ZIF¹⁸⁴ décentralise quant à elle le droit de préemption et offre désormais aux communes dotées d'un POS, « un outil de gestion opportuniste de leur tissu urbain ». D'autres droits de préemption se sont adjoints et toute recherche de simplification et d'unification se heurtant à la multiplicité des bénéficiaires.

Depuis 2002, dans le cadre de la démocratie de proximité des mesures ont été prises à l'initiative du Conservatoire du littoral ; puis la Loi Bachelot n° 2004-338 du 21 avril 2004, relative aux zones de captage d'eau¹⁸⁵ (périmètres à vocation de glaciais de protection) et en 2005, la loi Gaymard n° 2005-157 du 23 février 2005¹⁸⁶ pour la mise en œuvre de la protection des espaces agricoles et naturels périurbains¹⁸⁷.

1.1.3.1.1 A – Pluralité des textes sur les droits de préemption

Trois chapitres du Code de l'urbanisme définissent les objectifs et les champs d'application des droits de préemption urbain (DPU) et en Zone d'Aménagement Différé (ZAD)¹⁸⁸. (Les articles L

¹⁸⁴ Ancêtre du DPU du 31 décembre 1975, zone d'intervention foncière.

¹⁸⁵ Art. L 211-1 du Code de l'Urbanisme.

¹⁸⁶ JO du 24 février 2005.

¹⁸⁷ Ce dispositif novateur doit contribuer à sécuriser sur ces espaces les activités qui s'y exercent.

¹⁸⁸ Art L 211-1 et s et R 211-1 du Code de l'urbanisme et L 213.1.

211-1 et s et R 211-1 du Code de l'urbanisme et L. 213-1.). Il s'agit de dispositions spécifiques : institution du DPU qui réserve la compétence aux communes ou certains EPCI.

Pour instituer un DPU il faut qu'il existe un document d'urbanisme POS ou PLU. La commune dotée d'une carte communale peut toutefois sous certaines conditions instituer un DPU.

L'article L 212-1 et s. concerne la création de ZAD. Une ZAD peut être créée en zone U. La commune n'a pas de référence légale.¹⁸⁹ Le droit de préemption des ZAD intéresse quant à lui toutes les communes dotées ou non d'un POS, elles ne sont pas nécessairement de la compétence de la commune. Pour les ENS, la compétence revient au département qui assure la protection des sites, paysages et milieux naturels des départements.

Le droit de préemption des ENS relève des dispositions des articles L 142-1 et s et R 142-1 et s du code de l'urbanisme. Il faut noter que la finalité de ce droit de préemption en ENS est radicalement différente de celle du DPU, ou de la ZAD puisqu'il s'agit ici d'assurer la protection, la gestion et l'ouverture au public d'un espace naturel quant les autres ont pour objectif des opérations et actions d'aménagement.

Le titulaire de ce droit est le département mais s'il n'use pas de son droit, le Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres peut se substituer à lui lorsque le terrain se trouve dans son champ territorial. S'il ne réagit pas, la compétence passe à un parc naturel ou régional s'il en existe, puis à la commune. La Martinique dispose d'un parc naturel régional.¹⁹⁰

La création de l'ENS est subordonnée à la volonté de la commune, il a vocation à s'appliquer dans tous les départements.

1.1.3.1.2 B - Les usages du droit de préemption

Les surfaces couvertes par le droit de préemption et la fréquence de son utilisation sont mal connues. Dans les usages autorisés par la loi, il y a lieu de distinguer les objectifs, les motivations de la décision de préempter et la destination des biens visés.

¹⁸⁹ L'article L 213-1 concerne des dispositions communes au DPU et aux ZAD.

¹⁹⁰ Créé le 10/09/1976, il a pour mission la protection et la valorisation des paysages martiniquais.

1°) Objectifs de la préemption urbaine

Le droit de préemption urbain recouvre trois grandes catégories d'objectifs qui correspondent grossièrement aux trois étapes de développement de cet outil, 1958, 1962 et 1975 :

- assurer la maîtrise foncière d'une future opération publique
- récupérer les plus values d'urbanisation (ZAD)
- saisir une opportunité foncière pour conduire l'aménagement de son territoire.

Ici le pragmatisme l'emporte sur la programmation.

Et puis, il existe les usages qui n'étaient pas prévus par la loi. Il s'agit là du point le plus sensible du droit de préemption. Les objectifs peuvent être variés :

- la connaissance des transactions et des mutations pouvant affecter un territoire communal
- le filtrage des acquéreurs (objectif d'homogénéité sociale et électorale)
- le choix de l'opérateur et de l'opération (bâtiments mixtes, commerce et habitation).

2°) La motivation de la décision de préempter

La décision par laquelle le titulaire décide de préempter doit être motivée.¹⁹¹ Le cadre de la motivation en ENS s'appuie tout simplement sur l'obligation de motiver les actes administratifs qui résultent de la loi du 11 juillet 1979.

La loi n° 2006-685 du 13 juin 2006 a donné un nouvel article L 210-2 au Code de l'urbanisme qui autorise à préempter pour assurer le maintien des locataires.

La jurisprudence¹⁹² apprécie la motivation sous un double aspect :

- la motivation formelle : la décision mentionne bien l'objet pour lequel le droit de préemption est exercé.
- La motivation matérielle : la commune dispose d'un projet précis d'aménagement.

La motivation constitue effectivement la meilleure protection des intérêts privés auxquels s'oppose cette prérogative de puissance publique qu'est le droit de préemption, puisque ces intérêts privés sont écartés face aux existences caractérisées de l'intérêt général. Après un contentieux important dans les années 2005/2006, la position jurisprudentielle a été assouplie par l'arrêt Commune de

¹⁹¹ Selon l'article L 210-1 « la motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ».

¹⁹² Les arrêts Dame LAUDON du 6 juin 1969 (le CE exigeait en effet une « opération dont la réalisation est prévue mais différée dans le temps » ; arrêt LEBouc (CE 25/07/1986) parlait quant à lui d'un « projet précis et exigeait qu'il ressorte du dossier qu'il ait été au moins discuté ».

Lamotte Beuvron (06/02/06) qui autorise à préempter pour revendre à une usine qui veut s'étendre¹⁹³

Pour la détermination du prix d'acquisition, deux possibilités s'offrent à la collectivité :

- préempter au prix et conditions indiqués dans la Déclaration d'Intention d'Aliéner (DIA)
- faire une contre-proposition en indiquant qu'à défaut d'accord amiable, elle saisira le juge de l'expropriation afin qu'il fixe le prix de la transaction.

Lorsque le propriétaire manifeste son désaccord sur le prix, ce dernier est fixé par le juge. Mais les propositions préalables de l'Administration s'inspirent généralement de son évaluation probable. Le juge va rechercher les valeurs de référence qui vont lui permettre d'apprécier le bien en fonction des règles définies.

L'article L 13-15 du code de l'expropriation indique à ce propos que la qualification du terrain à bâtir dépend cumulativement de 2 critères :

- l'un technique : il faut que le terrain soit desservi : réseaux, accès, assainissement éventuellement.
- l'autre juridique : il faut qu'il soit situé dans une zone désignée dans les documents d'urbanisme comme un terrain constructible.

3°) La destination des biens préemptés

Le bien acquis doit recevoir une utilisation finale conforme à l'objet indiqué au moment de la décision de préempter. Si le bien préempté n'a pas été utilisé au terme d'une période de 5 ans, à l'une des fins prévues par la loi, l'expiration du délai ouvre droit à la mise en œuvre du mécanisme de rétrocession : le vendeur ou par substitution, l'acquéreur évincé peut exiger que le bien lui soit rétrocédé.¹⁹⁴

Le droit de préemption est un outil utilisé dans des contextes très variés et auquel de nombreuses municipalités sont attachées. Il suscite un nombre important de contentieux en France hexagonale.

Au rang des propositions figure notamment l'instauration d'un guichet unique de la préemption auquel toutes les demandes seraient adressées ce qui aurait comme vertu au moins de clarifier le circuit et améliorer les délais d'instruction. Cet outil ne permet pas cependant de faire des acquisitions cohérentes dans leur ensemble car son déclenchement est conditionné par la volonté de l'acquéreur de mettre en vente son bien. Le droit de préemption permet à une collectivité territoriale

¹⁹³ L'objectif poursuivi par la commune était le maintien des emplois

¹⁹⁴ Le nom de l'acquéreur ne figure pas obligatoirement dans la déclaration d'intention d'aliéner et pourtant il est nécessaire de connaître son identité pour pouvoir faire jouer la proposition de rachat prévue à l'article L 213-11 du Code de l'urbanisme.

d'être prioritaire lors de l'aliénation (vente) d'un bien. Cette intervention foncière est strictement encadrée par le Code de l'urbanisme¹⁹⁵.

Tout propriétaire d'un bien situé dans une zone de préemption doit informer les pouvoirs publics : c'est la déclaration d'intention d'aliéner (DIA). A titre d'exemple, en moyenne, le Conseil Général de la Martinique reçoit chaque année environ 100 déclarations d'aliéner et 10 offres de ventes.¹⁹⁶

1.1.3.1.3 C – Répartition de la préemption entre collectivités territoriales

Dans le contexte martiniquais, le droit de préemption est utilisé comme outil de gestion par deux catégories de collectivités : d'une part, le département en concertation avec le Conservatoire du littoral, d'autre part les communes.

1°) Les zones de préemption du Conseil Général et du Conservatoire du littoral

L'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme précise « qu'afin de préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels, et selon les principes posés à l'article L. 110 du Code de l'urbanisme, le Département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non ».

Cet article L. 142-1 indique également que le Conseil Général peut instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)¹⁹⁷ qui doit lui permettre, notamment, d'acquérir des terrains, d'aménager et d'entretenir tout espace naturel et de participer aux acquisitions du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et d'autres collectivités publiques.

Le Conseil Général bénéficie à ce titre d'un droit de préemption. L'article L. 142-3-CU lui permet donc de créer des zones de préemption.

L'article L. 142-10-CU précise que les terrains acquis, notamment par la voie de la préemption au titre des espaces naturels sensibles, « **doivent être aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Cet aménagement doit être compatible avec la sauvegarde des sites, des paysages et des milieux naturels.** »

2°) Le droit de préemption des communes

¹⁹⁵ Art L 210 à L 213.

¹⁹⁶ Source Conseil Général de la Martinique – Service du Patrimoine.

¹⁹⁷ Pour le Conseil Général de la Martinique, cette taxe permet tout juste d'assurer l'entretien des ENS.

Le droit de préemption urbain (DPU) permet à une collectivité locale, d'acheter en priorité, des biens mis en vente dans des zones préalablement définies. Le but de cette procédure est de réaliser des opérations d'intérêt général.

Toute décision de préemption doit mentionner l'objet pour lequel le droit est exercé¹⁹⁸. Toutefois, la commune a le droit d'utiliser le bien à d'autres fins que celui indiqué initialement, à la condition que l'opération soit susceptible de justifier le droit de préempter.

Les biens préemptables :

La commune peut exercer son droit sur tous les biens immobiliers achevés depuis au moins 10 ans qui font l'objet d'une vente (volontaire ou forcée) ainsi que sur les titres des sociétés immobilières (civile ou par actions).

Le droit de préemption s'exerce de plein droit :

- à l'intérieur des périmètres urbains (zone U)
- dans les zones d'urbanisation future (zone NA)
- dans les espaces naturels et sensibles couverts par un plan de sauvegarde et de mise en valeur
- dans les zones d'aménagement concerté (ZAC).

Dans les autres zones, la préemption peut se faire, mais sur délibération du conseil municipal.

La commune peut exercer son droit de préemption sur une partie seulement de l'ensemble immobilier.

La procédure : la déclaration d'intention d'aliéner : si le bien est situé dans une zone couverte par le droit de préemption, il faut adresser au maire de la commune une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) indiquant le prix et les conditions de la vente (en pratique, le notaire se charge de cette formalité).

Le défaut de DIA peut donner lieu à une action en annulation de la vente pendant 5 ans à compter de la signature de l'acte authentique. La mairie a deux mois à compter de la réception de la DIA pour faire connaître sa réponse. Le maire n'est toutefois pas lié par la décision des domaines, il peut donc proposer un prix différent (inférieur ou supérieur sur délibération du conseil municipal).

A ce stade, la commune peut :

- ne pas répondre (son silence vaut alors renonciation)
- accepter au prix proposé
- faire une contre-proposition

¹⁹⁸ La jurisprudence est bien fixée sur cette question : « les communes ne peuvent décider d'exercer leur droit de préemption urbain que si elles justifient de l'existence, à la date à laquelle elles exercent ce droit, d'un projet d'action ou d'opération d'aménagement suffisamment précis et certain. (CE Section 26 février 2003, « Bour et a. », req. n° 231558).

La rétrocession :

En cas de préemption, la commune doit affecter le bien préempté à la destination invoquée dans sa décision. A ce titre, l'ancien propriétaire a un droit de regard sur l'utilisation du bien. Pour s'en assurer, il est possible de consulter le registre des préemptions qui doit être tenu à la disposition de tous en mairie.

Si dans un délai de 5 ans suivant l'acquisition, le titulaire du droit de préemption décide d'aliéner ou d'utiliser le bien à un usage différent ou celui prévu par la loi, la municipalité doit prévenir les anciens propriétaires ou leurs héritiers afin de leur proposer la vente du bien en priorité (sorte de droit de préemption inversé). A défaut d'entente sur le prix, le juge de l'exécution saisi le fixe d'office.

Les réflexions actuelles autour du droit de préemption devraient déboucher sur quelques pistes de réforme. Un rapport du Conseil d'Etat et une proposition de loi déposée en fin d'année ont lancé le débat. Ainsi, en juillet 2006, le gouvernement avait sollicité l'avis du Conseil d'Etat sur l'évolution et la pratique du droit de préemption.¹⁹⁹ En 2008, la Haute Assemblée a rendu son rapport sur cette question²⁰⁰ et formulé plusieurs propositions qui ont en partie pris forme dans une proposition de loi déposée par le Député J.L. WARSMANN²⁰¹.

Le droit de préemption urbain ne sera exercé que dans des zones urbaines ou à urbaniser, le droit de préemption renforcé étant supprimé. La proposition de loi projette également de créer un nouveau droit de préemption. Un nouvel article du Code de l'Urbanisme permettra aux communes et EPCI par décision motivée d'instaurer un droit de préemption au sein des périmètres de protection. Au titre des nouveautés procédurales, toute préemption à des fins patrimoniales, par le biais d'une acquisition à un prix inférieur à celui du marché, est désormais rendue impossible dans les secteurs urbains ou urbanisés. Pour l'essentiel, même si le texte proposé n'est pas exempt de critiques, il opère une clarification de l'existant et ambitionne de simplifier la mise en œuvre du droit de préemption²⁰².

¹⁹⁹ Sur les mesures qui pourraient être prises pour aboutir à une procédure équilibrée permettant aux collectivités locales de faire face à leurs besoins et à leurs obligations, notamment en matière de construction de logement.

²⁰⁰ Cf. Rapport sur le droit de préemption, Les études du CE, Documentation française, 2008.

²⁰¹ Adoptée en 1^{ère} lecture à l'assemblée nationale le 2 décembre 2009. Cette proposition de loi modifie le Code de l'Urbanisme en créant plusieurs formes du droit de préemption. Aux côtés du droit de préemption urbain, conservé mais dont le régime juridique est bouleversé, la réforme propose de créer un droit de préemption dans des périmètres prédéfinis par les collectivités ou l'Etat, pour des projets d'aménagement ou pour la protection d'un secteur particulier.

²⁰² Jean-Baptiste DUBRULLE - Avocat au Barreau de Lille-, La lettre du Cadre territorial n° 394, 1^{er} février 2010.

Si l'utilisation du foncier doit répondre aux besoins de logement de la population et également au développement d'activités économiques, il ne faut pas perdre de vue que le FRAFU est un outil à la disposition des communes en faveur du développement des politiques foncières.

1.1.3.2 Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU)

Le FRAFU est mis en place en Martinique à titre expérimental en 1999²⁰³. Il est ensuite institué dans les DOM par la loi d'orientation pour l'outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 et le décret n° 2002-666 du 29 avril 2002 portant modification des articles R 340-2 à R 301 et 380-6 du Code de l'urbanisme.

1.1.3.2.1 *Présentation du dispositif et historique du FRAFU*

Le FRAFU²⁰⁴ participe à la constitution de réserves foncières, à la réalisation des équipements nécessaires à l'aménagement d'espaces déjà urbanisés ou qui ont vocation à l'être, au financement de la construction de logements sociaux et des équipements de proximité. Il apporte également sa contribution au financement des études préalables à la réalisation de ces opérations. En résumé, le FRAFU a favorisé la redynamisation de l'offre de logements sociaux.

Le FRAFU dispose des ressources provenant des subventions allouées par l'Etat, le Conseil Régional et le Conseil Général ; des participations de l'Union Européenne ; des subventions des communes et de leurs groupements ; des éventuels remboursements de subventions et des produits financiers de la gestion de trésorerie du Fonds.

Le financement global du FRAFU s'inscrit dans les contrats de plan Etat/Région/département (CPERD) et dans le programme opérationnel (PO)²⁰⁵.

Les bénéficiaires des fonds FRAFU sont essentiellement les collectivités et leurs groupements, les établissements publics, les sociétés d'économie mixte d'aménagement ou de construction ainsi que les organismes HLM mentionnés à l'article L 411-2 du Code de la Construction et de l'Habitation et

²⁰³ Signature du 1^{er} protocole d'accord le 3 mai 1999.

²⁰⁴ Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU) a été institué par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et par le décret n° 2002-666 du 20 avril 2002 relatif aux Fonds Régionaux d'Aménagement Foncier et Urbain dans les départements d'Outre-mer modifié par le décret n° 2004-1207 du 8 novembre 2004 portant modification des articles R 340-2 et R 340-3 du Code de l'Urbanisme.

²⁰⁵ Le programme opérationnel a remplacé le Document Unique de Programmation (DOCUP).

les organismes et sociétés agréées par le Préfet à cet effet, qui assurent la maîtrise d'ouvrage de logements sociaux.

1.1.3.2.2 Mise en œuvre du FRAFU

Le FRAFU comprend trois instances de fonctionnement²⁰⁶. Sa présidence est assurée alternativement par le Président du Conseil Général, et par le Président du Conseil Régional.

Un protocole d'accord pour une durée de deux ans est signé par les partenaires (Etat, Région, Département) afin de définir leurs modalités d'interventions pour le financement des dossiers de subventions FRAFU.²⁰⁷

Les nouveaux textes tiennent compte de la situation actuelle au droit du contexte financier général difficile, de la rareté du foncier et du souhait de développer des quartiers à mixité sociale. Les mesures du FRAFU ont été adaptées à ces contraintes et ont pour objet d'inciter les bailleurs à réaliser des logements dans des zones existantes où les réseaux sont déjà en place (d'où une majoration des taux de subvention dans ces zones). L'avenir dira si elles ont répondu à cette attente. Il s'avère important compte tenu des contraintes du territoire que d'autres contributeurs puissent rejoindre les instances du FRAFU, par exemple les établissements Publics de coopération intercommunale.

Une nouvelle mesure a été instituée, « le financement du foncier aménagé » qui permet de compenser pour l'aménageur, la perte de revenu liée à la vente des terrains pour réaliser du logement social. L'analyse du fonctionnement de cet outil révèle que son existence n'est pas suffisante pour inciter à la création d'une politique foncière. Le besoin d'un opérateur foncier reste clairement exprimé, particulièrement pour ce qui concerne la création de réserves destinées aux activités économiques. Mais il existe un outil qui n'est pas suffisamment usité par les décideurs, il s'agit de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

²⁰⁶ Le Comité de gestion et d'engagement (CGE) le Comité Permanent, la Cellule Technique.

²⁰⁷ Le décret n° 2009-787 du 23 juin 2009 relatif au FRAFU a imposé la réécriture d'un nouveau protocole et de ses annexes (règlement financier et règlement intérieur).qui précise outre les conditions d'éligibilité du FRAFU, les taux de subventions, les champs d'intervention du dispositif, le fonctionnement des instances de concertation et de décision ainsi que les modalités d'instruction des demandes.

1.1.4 L'expropriation pour cause d'utilité publique dans la gestion locale du foncier

L'expropriation est l'une des procédures les plus connues en matière d'urbanisme. Elle peut être utilisée pour améliorer la gestion locale du foncier. Cela suppose une nouvelle approche des notions d'utilité publique et d'intérêt général. Dans une perspective gestionnaire, il convient donc de rappeler brièvement comment l'expropriation a évolué (1.1.4.1) avant d'envisager un exemple de mise en œuvre dans le département (1.1.4.2).

1.1.4.1 Evolution historique de l'expropriation

A propos de l'expropriation, il est possible d'évoquer une problématique, qui consiste à adapter son régime juridique aux évolutions économiques et sociales. Sous « l'Ancien Régime, à l'époque de la distinction entre « domaine éminent » et « domaine utile » le Roi, seul propriétaire véritable du sol, prononçait par lettres patentes le « retrait » de la propriété des biens privés, avec ou sans indemnité. Toutefois, on ne pouvait parler d'expropriation. Puis le droit de propriété a vu le jour sous la Révolution. Il devenait « inviolable » et « sacré ».

Les particuliers ne pouvaient en être dépossédés que pour un motif grave de « nécessité publique » et à la condition que leur patrimoine, transformé sans doute dans son contenu, ne s'appauvrisse pas, grâce à l'allocation d'une indemnité compensatrice qui devrait être « juste et préalable ».²⁰⁸

Au fil du temps, on a assisté à la diversification des textes relatifs à l'expropriation, puis à l'éclatement de la procédure de l'expropriation et aujourd'hui à une extension du domaine de l'expropriation. Il apparaît intéressant de relater les conditions dans lesquelles a évolué le projet d'aménagement du parking de Grande Anse des Salines, à Ste-Anne par le biais d'une expropriation.

1.1.4.2 L'expropriation de la Grande Anse des Salines à Sainte-Anne

La plage de Grande Anse des Salines est l'espace littoral le plus fréquenté de toute la Martinique.²⁰⁹ Pour améliorer les conditions d'accueil des très nombreux visiteurs et garantir la préservation des

²⁰⁸ Art 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

²⁰⁹ 2,5 millions de visiteurs par an, 3^{ème} site touristique de France.

paysages et milieux naturels exceptionnels, la commune de Sainte Anne, l'Office National des Forêts et le Conservatoire du littoral ont prévu depuis 2005 de réaliser un programme de protection et d'aménagement du site de Grande Anse, dans la partie qui s'étend à l'ouest de l'étang.

En effet, la présence de nombreux véhicules en stationnement sur la plage (jusqu'à 500) est de plus en plus incompatible avec les activités balnéaires.

Les véhicules entraînent par le tassement des sols une détérioration des boisements et sont à l'origine d'une pollution du sable dans lequel peuvent s'accumuler des traces d'hydrocarbures et des microbes pathogènes. De plus, la sécurité des usagers ne peut pas être assurée dans des conditions permanentes et satisfaisantes, tant la circulation des véhicules est parfois dense.

Il a été jusqu'à présent impossible de réaliser des aires de stationnement derrière la forêt domaniale du littoral, en raison de l'absence de réserves foncières et du caractère privé de l'ensemble des parcelles concernées.

Les projets d'aménagement portés par les propriétaires (goudronnage d'un parking payant de 1200 places et réalisation d'un village de 200 bungalows), n'étaient pas compatibles ni avec le SAR, ni avec la loi sur l'eau ni enfin avec la loi Littoral. Ces projets auraient conduit à la disparition irréversible de ces paysages remarquables de Martinique.

C'est pourquoi le Conservatoire du littoral et la commune de Sainte-Anne ont convenu de procéder par voie de déclaration d'utilité publique, à l'aménagement d'aires naturelles de stationnement et par voie de conséquence à l'expropriation d'environ 80 hectares entre les anciennes salines et l'étang. La mission est d'assurer en concertation avec les autorités locales, la protection définitive de paysages et d'écosystèmes littoraux remarquables et menacés.

S'ajoutant aux aires naturelles de stationnement qui ne seront pas goudronnées, il est prévu l'aménagement de sentiers permettant de parcourir ce site et d'itinéraires de découverte, à l'image de celui qu'il a déjà installé dans les mangroves de l'étang des salines ; celui-ci reçoit déjà plus de 30 000 visiteurs par an. Dans le cadre de ce projet d'aménagement, les installations commerciales existantes seront maintenues sur des emplacements prévus à cet effet.

Les usagers de la plage pourront alors bénéficier d'un cadre naturel exceptionnel, en ne parcourant que quelques dizaines de mètres depuis les lieux de stationnement de leurs voitures. Ce projet a été initié dans un volet du plan de développement durable et solidaire de la Commune de Sainte Anne.

Après le cyclone DEAN²¹⁰, l'ouverture de la nouvelle voie qui permet d'accéder à la pointe de la saline et plus loin vers l'anse à prune a constitué la première étape de ce projet, sur une emprise appartenant à l'ONF, mais l'aménagement d'aires de stationnement correctes n'avait pas été possible, à cause de l'opposition des propriétaires riverains.

La Commune et le Conservatoire, ont déploré le retard qui s'est accumulé dans l'instruction de la procédure judiciaire qui conduit à déterminer le prix des parcelles à acquérir, soit 4 millions d'euros. C'est une étape indispensable qui permettra de démarrer les travaux d'aménagement des aires de stationnement. Cet exemple démontre s'il en est besoin que l'action conjuguée des établissements publics et des décideurs favorisent la préservation de notre environnement dans une démarche de développement durable.

La Martinique a une particularité. La grande majorité de sa population réside dans les communes littorales. Au nombre de 27, elles sont majoritaires par rapport aux communes d'intérieur (7). Il apparaît donc indispensable d'analyser la gestion du littoral qui a des incidences sur les autres éléments du patrimoine foncier.

1.2 PROTECTION ET VALORISATION DU LITTORAL

Considéré jusqu'au début du XXe siècle comme un véritable no man's land, le littoral est aujourd'hui un espace particulièrement convoité, puisque les 2/3 de la population mondiale y résident. Prendre conscience que la préservation de la qualité sanitaire du milieu littoral est une priorité, c'est faire un pas décisif vers la conservation et l'aménagement durable du milieu.²¹¹

²¹⁰ En août 2007, un aménagement de réhabilitation a été effectué avec notamment la fermeture de l'accès routier à la plage, la mise en place de zones de protection pour permettre le renouvellement arbustif malgré la forte fréquentation. La mission de sauvegarde du milieu naturel est complétée par la mise en place d'un sentier en deck sur l'étang des salines et d'une palissade d'observation de la faune permettant la sensibilisation du public.

²¹¹ Les arguments développés dans cette page s'inspirent largement du dossier « *Aménagement, environnement et développement dans les départements et territoires d'outre-mer* », sous la direction de Pascal SAFFACHE, Ecologie et progrès, La revue du développement durable n° 3, 2003.

1.2.1 Le cadre juridique du littoral

Le cadre juridique du littoral résulte d'abord de sa définition, complétée par les interventions du Conservatoire du littoral, ce qui permet de préciser les objectifs de la législation.

1.2.1.1 Définition légale du littoral

La définition du littoral fait appel à 3 critères : le droit, l'usage et la science. Le droit devrait permettre de savoir qui décide sur le domaine public maritime, la loi Littoral devrait préciser le rôle des autorités sur la mer territoriale et les 50 pas géométriques. A quoi sert le littoral ? À habiter, à échanger, à rêver, à s'approvisionner et à transmettre ?

La science propose des critères spécifiques pour distinguer le littoral des autres territoires. L'observation, la qualification et l'évaluation des disciplines (à la fois au sens de sciences et de comportements) sont indispensables à la définition du littoral. Le système d'information géographique constitue une base d'échanges essentiels d'aide à la décision.

Le littoral est un territoire de contact entre terre et mer, un double système de mesures et une zone blanche. Le foncier littoral représente une réalité : à terre, l'étalement urbain, les transports d'hommes et de marchandises. Les sciences du littoral se décroissent avec l'approche par écosystème et la gestion de l'eau douce, saumâtre ou salée.

La gouvernance est un critère essentiel de la définition du littoral, un bien collectif unique, c'est-à-dire non renouvelable : le littoral entre dépendances et trop plein. La mer ne peut remplacer la terre. Une gouvernance, intégrée de la mer et du littoral pour une définition partagée entre toutes les parties prenantes.

Le littoral renvoie à une perception diversifiée selon les populations : un patrimoine foncier, un patrimoine naturel, un patrimoine à valoriser ; des paysages sous-marins exceptionnels, des écosystèmes aquatiques riches et fragiles. Il est intéressant de se pencher sur la définition du littoral en Martinique.

Selon Pascal SAFFACHE²¹², il existe de multiples définitions du littoral. La plus commune est la zone d'interface entre la terre et la mer (espace situé entre les milieux différents). Cette définition comporte une restriction, elle ne nous éclaire pas sur les limites du littoral côté mer et côté terre. Au sens strict : espace compris entre les plus hautes et les plus basses mers. Il s'agit d'une vision naturaliste très étroite. Au sens étendu : espace influencé par les forces marines situées au contact

²¹² Président de l'Université des Antilles et de la Guyane, Maître de Conférences en Géographie.

d'une terre. L'exemple des embruns est significatif. En Martinique, ils sont évalués à 250 m et dans le Nord de la France à 7 km. Il est difficile d'obtenir une limite précise du littoral côté terre.

Côté mer, la limite du littoral correspond au lieu où les houles cycloniques n'ont plus d'incidences (entre -15 m et -20 m de profondeur en moyenne). Cependant, les modifications climatiques contemporaines suite aux ouragans plus puissants, aux houles plus énergétiques entraînent des incidences jusqu'à -40 m de profondeur, voire plus. Les limites du littoral côté mer ne cessent de reculer ! Comme du côté terre, il n'y a pas de limite fixe du littoral côté mer.

Deux précisions ultimes sont à apporter ici, les termes « rivage » et « côte » sont souvent présentés comme étant synonymes. Or rivage n'équivaut pas à côte. Le rivage est un espace sur lequel déferlent les vagues. La côte est une bande de terre dont le relief se développe horizontalement (qui est généralement vue à partir d'un bateau). Il ne faut donc pas confondre les notions de littoral, de côte et de rivage. Le littoral est un terme générique, la côte et le rivage des vocables spécifiques.

Il n'y a pas de définition du littoral, mais des définitions, chaque corps de métiers ayant sa définition. Par exemple, pour les juristes, **le littoral n'est pas un lieu mais le champ d'application d'une juridiction spécifique**. Pour appliquer de façon efficiente le droit, il convient de maîtriser le lieu et sa contenance.

Il s'agit d'une zone particulièrement mise à mal par une urbanisation croissante et souvent mal maîtrisée avec une population très dense. En France, la densité de population est presque deux fois et demie la moyenne nationale, un tourisme important et des activités (notamment portuaires) qui peuvent être sources de pollutions importantes. Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres ainsi que la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral doivent contribuer à diminuer l'action néfaste de l'homme.

1.2.1.2 Le rôle du Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres

Le Conservatoire²¹³ doit assurer la gestion des terrains acquis. Il les confie par voie de conventions aux communes (prioritaires si elles en font la demande) et à leurs groupements.

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 DTR relative au développement des territoires ruraux²¹⁴, a, quant à elle, permis la création d'un Conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise

²¹³ C'est la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 qui a été à l'initiative de la création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et en 1986 a été adoptée la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, loi n° 86-2 du 3 janvier 1986.

en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières.²¹⁵ Le Conservatoire du littoral est un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature.²¹⁶ Le Président est élu par le Conseil en son sein, en revanche le directeur du conservatoire est nommé par décret.²¹⁷

Le Conservatoire est assisté de neuf conseils de rivage qui sont composés d'élus locaux²¹⁸. La Martinique fait partie du Conseil des rivages français d'Amérique. Ces conseils ont une compétence uniquement consultative. La mission du Conservatoire est définie par la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975, elle a été par la suite étendue par la loi paysage de janvier 1993 et la loi Barnier de 1995²¹⁹ et la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité²²⁰ et la loi DTR de 2005.²²¹

Il peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié, ceci afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières et depuis 2005, son intervention peut être étendue par arrêté préfectoral à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et communes et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère, ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers.

Pour protéger les terrains, le Conservatoire peut procéder de la façon suivante :

- Il peut les acquérir par voie amiable, il peut exercer un droit de préemption dans le cadre de la législation sur les espaces naturels sensibles des départements, il peut même agir par voie d'expropriation.

²¹⁴ JO du 25 février 2005

²¹⁵ Présidé par le Premier ministre, il sera composé de membres du parlement, de représentants des collectivités territoriales concernées et des établissements publics intéressés, des milieux socioprofessionnels et de la société civile. Il est doté de fonctions consultatives, obligatoires ou facultatives.

²¹⁶ Il est administré par un conseil d'administration composé d'élus, de représentants des administrations concernées et de quatre personnalités qualifiées.

²¹⁷ Décision conjointe du ministre de l'Aménagement du territoire, du ministre de l'Équipement, du ministre de l'environnement.

²¹⁸ Conseil des rivages de la Méditerranée, Conseil des rivages atlantiques, conseil des rivages de Normandie, conseil des rivages de Bretagne-Pays de Loire, Conseil des rivages du nord Pas de Calais Picardie, Conseil des rivages des Lacs, Conseil des rivages de la Corse, Conseil des rivages français d'Amérique, Conseil des rivages français de l'Océan indien.

²¹⁹ Op. Cit p. 27

²²⁰ JO du 28 février 2002

²²¹ Le Conservatoire est chargé de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique et ce, après avis des conseils municipaux intéressés et en partenariat avec les collectivités territoriales. Sa compétence s'étend aux cantons délimités au 10 juillet 1975, aux communes riveraines des mers, océans, étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie égale ou supérieure à mille hectares.

- Il peut aussi recevoir des dons et legs et depuis 1996, profiter du système de la dation en paiement des droits de succession. Depuis la loi DP²²², il peut, enfin être affectataire à titre gratuit d'immeubles dépendant du domaine public ou privé de l'Etat.

Le Conservatoire doit ensuite assurer la gestion des terrains acquis. Il les confie par voie de conventions à des collectivités locales (prioritaires si elles en font la demande), à leurs groupements, à des établissements publics, à des fondations ou des associations spécialisées agréées. La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 avait également innové en créant des gardes du littoral dotés d'un pouvoir de police sur le domaine administré par le conservatoire.²²³ Il convient à présent d'examiner les objectifs de la loi Littoral.

1.2.1.3 Les objectifs de la loi littoral

La loi n° 86-3 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral avait pour objectif de concilier la protection du littoral avec les aménagements urbains, économiques et touristiques. 18 ans après l'adoption de la loi, son objectif ambitieux a été freiné par la non-adoption de décrets d'application avant 2004. Elle a été l'objet de nombreuses critiques, et a laissé une grande marge d'appréciation au juge.

Cette politique nécessite une grande coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales pour la préservation des sites et paysages et du patrimoine, pour la mise en œuvre d'une politique d'intérêt général d'aménagement, de protection et de mise en valeur.

La loi n'a pas forcément permis de résoudre les conflits d'usage, ensuite parce que la loi souffre de la non définition de certains termes fondamentaux, tels que les notions de continuité, d'espaces proches du rivage, d'aménagements légers...

La loi a pu être perçue par les maires comme une source importante de complications, sinon comme une entrave au développement. La loi relative à la Corse²²⁴ avait d'ailleurs intégré des dispositions « paillotes » permettant de construire des aménagements légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public dans la zone littorale des 100 mètres normalement inconstructible.

Deux documents de planification portent plus précisément sur le littoral : le schéma de cohérence territoriale (SCOT) et le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Le premier

²²² Op. Cit p. 91

²²³ Le Conservatoire du Littoral intervient outre-mer sur 8 départements et collectivités, 20 000 ha protégés, 167 sites, 15 espèces classées « en danger » et « en danger critique d'extinction » 58 espèces strictement endémiques.

²²⁴ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 créant un article L 4424-10-II du CGCT.

n'est pas spécifique au littoral mais joue un rôle important lorsqu'il s'applique en partie sur cette zone. Traditionnellement, les SMVM sont élaborés par l'Etat. Ils ont pour fonction de déterminer les orientations fondamentales de l'aménagement et de la protection d'espaces côtiers. Ces documents d'urbanisme doivent être compatibles avec leurs dispositions (y compris le SCOT).

La loi DTR²²⁵ a modifié la donne en mettant en place une planification concertée SCOT/SMVM. Désormais, les SCOT littoraux peuvent comporter un chapitre spécifique valant SMVM, ce qui change tout puisque ce sont dans ce cas les collectivités territoriales qui décident. Le préfet est alors consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral.

La loi SRU²²⁶ a ajouté un article L 146-1 au Code de l'urbanisme afin de permettre à la commune ou à un établissement public de coopération intercommunale d'établir un schéma d'aménagement de plage.

Il s'agit de réduire sur une plage ou des espaces naturels proches, les conséquences des nuisances causées par des constructions existant avant l'entrée en vigueur de la loi de 1986 ou de permettre un meilleur accès du public à la plage ou parfois aussi pour autoriser le maintien ou la reconstruction de ces équipements.

Dans les espaces proches des rivages, une urbanisation limitée est possible si elle est justifiée et motivée dans le PLU. En revanche, sont interdites en dehors des espaces urbanisés, les constructions littorales dans une zone de 100 mètres de la limite haute du rivage, exception faite des constructions nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Des servitudes de passage et de désenclavement des plages s'imposent afin d'assurer l'accès du public au rivage. Ces servitudes concernent aussi les propriétés privées. Paradoxalement, le décret relatif aux DOM n'est paru²²⁷ qu'en octobre 2010²²⁸ malgré de nombreuses interventions parlementaires.

La construction de nouvelles routes est réglementée, avec notamment l'interdiction de construire des routes en corniche ou des routes longeant le rivage. Il faut noter que pour des raisons de

²²⁵ Op. Cit. p. 91

²²⁶ Op. Cit. p. 60

²²⁷ Un avis favorable a été émis par le Conseil Général et le Conseil Régional de la Martinique sur le projet de décret relatif aux servitudes de passage sur le littoral dans les DOM pris notamment en application de l'Article L 150-1 du Code de l'Urbanisme le 22 décembre 2009.

²²⁸ Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux DOM des servitudes de passage des piétons sur le littoral.

nécessité technique impératives, certains aménagements publics ne sont pas soumis aux dispositions précitées.

Enfin, les départements d'outre-mer font l'objet de dispositions particulières²²⁹.

Comme la loi Montagne²³⁰, la loi Littoral²³¹ est le fruit de l'élaboration progressive d'un régime spécifique pour un espace naturel particulièrement menacé à la fois pour des raisons naturelles et pour des raisons tenant à la pression croissante des activités humaines.

La nécessité d'une adaptation du régime général à la situation particulière des DOM se fait sentir en raison des conditions géographiques naturelles (insularité, formations spécifiques comme le lagon ou la mangrove..) de la concentration du développement sur la côte et surtout de l'existence d'une vieille institution spécifique, la réserve domaniale de 50 pas géométriques. La loi s'efforce de concilier le poids de cet héritage historique avec une tendance générale au rapprochement des régimes législatifs.

La loi procède donc à une adaptation limitée mais explicite de ses dispositions générales aux DOM. C'est la partie la plus visible de l'œuvre législative puisqu'elle résulte de dispositions expresses dont la confrontation avec les normes générales ne suscite pas de difficultés particulières d'analyse.²³² La gestion du littoral en Martinique est imprégnée par son histoire vers laquelle il convient de se tourner maintenant.

1.2.2 Protection de la zone dite des 50 pas géométriques

L'article L. 5111-2 du CGPPP précise que « la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département de la Guyane une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation. » La loi ne précise pas la largeur de la zone en Guadeloupe et en Martinique dès lors que la délimitation en est faite par arrêté préfectoral mais la largeur de 81,20 mètres reste la référence. Elle correspond

²²⁹ Art. L. 156-1 à 156-4 du Code de l'Urbanisme.

²³⁰ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

²³¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, JO du 4 janvier 1986.

²³² In *La loi Littoral dans les DOM*, Jean-Claude DOUENCE, SFDE, 1987, p. 37.

à cinquante pas du roi, devenus les pas géométriques, chaque pas représentant une longueur de cinq pieds, soit environ 1,64 mètre²³³.

Depuis les années 1950, cette bande littorale est investie d'un habitat qui s'est spontanément développé sur l'ensemble des côtes, et donc sur des portions du territoire mal adaptées à l'urbanisation (fortes pentes, relief accidenté, perméabilité du sol...) et plus fortement exposées aux risques naturels. Les conditions d'occupation sont préoccupantes au regard de l'hygiène et/ou de la sécurité des populations conduisant à des situations d'insalubrité. Cette pression urbanistique très forte a fait l'objet de plusieurs ouvrages et travaux universitaires.²³⁴ **La zone des 50 pas est l'une des particularités les plus remarquables du foncier outre-mer.**

Sous la pression des parlementaires ultramarins, et en l'occurrence du Sénateur R. LISE²³⁵, des propositions ont vu le jour tendant à la création des Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des « 50 pas géométriques²³⁶ » dont la mission prioritaire est l'aménagement et la mise en valeur des **Quartiers d'Habitat Spontané** situés dans la zone urbaine des 50 pas géométriques.

1.2.2.1 Contexte historique des cinquante pas géométriques

C'est à l'époque de l'Ancien Régime que date la création de la zone dite "des 50 pas géométriques"²³⁷. Joseph Chailley-Bert, spécialiste de la colonisation, distingue quatre périodes principales :

La période de la Compagnie de Saint-Christophe (1626-1635) sous le régime de la Charte de 1626 ;

La période de la Compagnie des îles d'Amérique et des Seigneurs propriétaires (1635-1664) sous le régime de la Charte de 1635 ;

²³³ Le pas du roi était donc un pas de géant. Voltaire nous en rapporte la valeur dans son conte philosophique *Micromégas* qui commence ainsi : « Il avait huit lieues de haut : j'entends, par huit lieues, vingt-quatre mille pas géométriques de cinq pieds chacun (...) puisque monsieur Micromégas, habitant du pays de Sirius, a de la tête aux pieds vingt-quatre mille pas, qui font cent vingt mille pieds de roi, et que nous autres, citoyens de la terre, nous n'avons guère que cinq pieds ».

²³⁴ On peut citer *La solution définitive des 50 pas géométriques*, Théodore BAUDE, Bibliothèque officielle, 1930 et la thèse de Philippe SAINT-CYR, *La zone des 50 pas géométriques*, 1980.

²³⁵ Sénateur de la Martinique de 1986 à 1995.

²³⁶ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 dite des « 50 pas géométriques ».

²³⁷ Le terme juridique a été défini en 1681 par l'ordonnance sur la Marine de Colbert : « sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves. »

La période de la Compagnie des Indes occidentales (1664-1674) sous le régime de la Charte de 1664 ;

La période de pleine propriété de l'Etat à partir de 1674 sous le régime de l'Edit portant révocation de la Compagnie des Indes occidentales donné à Saint-Germain-en-Laye au mois de décembre 1674.

Les Antilles ont donc été conquises, achetées ou vendues à plusieurs reprises soit par les Compagnies, soit par des particuliers, jusqu'à ce qu'elles fussent définitivement acquises au domaine du roi, en 1674, et que des ventes ont été validées par le roi à cette date. Les cinquante pas relèvent du domaine de la Couronne et deviennent inaliénables et imprescriptibles.

Trois statuts juridiques successifs sont donc à retenir, domaine public de 1674 à 1955²³⁸, domaine privé de l'Etat de 1955 à 1985 et domaine public de 1986 à nos jours. Au cours de la période classée en domaine public, nombreuses ont été les concessions décidées par les divers propriétaires ou les gouverneurs.²³⁹ Ce principe d'inaliénabilité a subi de sérieuses atteintes, particulièrement par un décret du 4 juin 1887 qui, à la Martinique, avait prévu l'octroi de titres définitifs et incommutables à tous les détenteurs de terrains bâtis ou non à l'intérieur des bourgs. Puis par une ordonnance du 26 janvier 1825, l'Etat faisait abandon aux colonies de toutes les propriétés domaniales, les cinquante pas compris, à l'exception des ouvrages de défense.²⁴⁰

D'autre part, le gouvernement en place décide arbitrairement de remplacer le "pas du roi" (environ 1.136m) par le "pas géométrique" (environ 1.625m). La réserve côtière passe alors à la Martinique de 2455 à 3513 hectares et devient officiellement la "zone des 50 pas géométriques", propriété du roi, imprescriptible sauf en cas de travaux ou services d'utilité publique et dans certains cas spéciaux prévus par la commission.²⁴¹ Pour la Guadeloupe, un décret du 21 mars 1882 permet l'aliénation de certaines parcelles de la réserve des cinquante pas géométriques.

A partir de la fin du XIX^{ème} siècle dans les Antilles, les cessions de parcelles des 50 pas géométriques à des particuliers ont été fréquentes, pour des raisons économiques (activités liées à la pêche, commerces, exportation et importation...) et topographiques. Des occupants de terrains bâtis

²³⁸ Les avis sont contestés sur la réalité de la propriété publique des 50 pas. En 1883, le Ministre de la marine et des colonies écrivait déjà « qu'aucun des textes sur lesquels se fondent les usages et la doctrine suivis à la Martinique ne présentent un véritable caractère législatif ».

²³⁹ Cf. cartographie de 1671 en annexe.

²⁴⁰ In *L'habitat littoral des 50 pas géométriques*, mémoire d'Odile LANGENBRONN, Angers, 2010.

²⁴¹ Arrêté relatif à l'aliénation des terrains situés dans la zone autrefois réservée des 50 pas géométriques du littoral – 31 juillet 1887 signé Albert GRODET en annexe.

ont reçu des titres de propriété "définitifs et incommutables" et, sur les terrains non bâtis, des "concessions irrévocables" ont été octroyées.

Il convient de rappeler que suite à l'abolition de l'esclavage en 1848, les nouveaux affranchis ne pouvant accéder à la propriété et ne trouvant pas de travail en ville, se sont installés illicitement en zone côtière. En conséquence, on assistait déjà à la cohabitation de populations aisées ayant payé leur droit de construire en bord de mer avec des populations plus démunies.

A partir de 1946, à la suite de la départementalisation, cette zone domaniale publique, méconnue en Métropole, plus ou moins respectée par les uns et les autres, fortement amputée après trois siècles d'existence et qui de surcroît par son inexploitation, devenait une entrave importante au développement économique du département, représentait aux yeux de tous un certain anachronisme.²⁴² Dans un contexte socio-économique difficile à partir des années 1950 (forte croissance démographique, crises économiques successives, développement des emplois tertiaires, fort taux de chômage, offre insuffisante en logements...) l'agglomération de Fort-de-France voit sa population augmenter avec de nouveaux arrivants issus de l'exode rural qu'elle ne peut rapidement plus accueillir. La squattérisation des terrains "socialement accessibles" explose, donnant naissance aux premiers gros noyaux d'insalubrité.²⁴³

Suite aux véhémentes protestations et aux nombreuses démarches des élus, dont Aimé CESAIRE²⁴⁴ et R. LISE, en 1955, le gouvernement considérant que le régime de la réserve domaniale freine le développement économique, agricole et touristique classe les 50 pas géométriques dans le domaine privé de l'Etat, inaliénable et prescriptible. Soucieux de limiter la prolifération des installations de fortune, il attribue aux Eaux et Forêts la gestion d'une grande partie de cet espace, et propose par la même la régularisation des situations foncières en offrant "aux ayants droit potentiels la possibilité de faire valoir les titres de propriété antérieurs au décret"²⁴⁵ ²⁴⁶

²⁴² Cf. *Neuf années d'activité parlementaire 1977-1986*, Roger LISE, Michel Fricker Productions, 1987.

²⁴³ A cette époque, le littoral étant considéré avant tout comme une zone à risques, il est peu convoité et donc essentiellement squatté par les personnes en difficultés économiques et sociales.

²⁴⁴ Député-Maire de Fort-de-France.

²⁴⁵ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, de la législation et de la réglementation métropolitaines concernant le domaine public maritime et d'exécution des travaux mixtes, et modifiant le statut de la zone dite des cinquante pas géométriques existant dans ces départements.

²⁴⁶ Exposé des motifs du décret : « par sa situation au voisinage de la mer, la réserve domaniale constitue dans les départements d'Outre-mer, la zone qui se prêterait le mieux aux installations industrielles et commerciales, ainsi qu'à la construction d'immeubles à usage touristique. Il n'est pas douteux que les départements d'outre-mer souffrent de sous-emploi et d'un développement économique insuffisant : l'utilisation des terrains dépendant de cette zone permettrait de remédier dans une large mesure à cette situation.

En fait, très peu de personnes ont accès aux informations et ignorent les démarches à entreprendre pour devenir légalement propriétaires.

A partir des années 1970, le territoire côtier devient attractif²⁴⁷, les quartiers d'habitat spontané se densifient et s'étalent rapidement. La bande des 50 pas géométriques devient alors un espace de choix, fortement convoité par toutes les classes sociales.

1.2.2.2 L'évolution de la gestion de la zone des 50 pas géométriques

Dans le but de protection, le législateur réintègre, par la Loi "Littoral" de 1986, la zone des 50 pas géométriques au DPM, la rendant inaliénable et imprescriptible. Cette loi, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral²⁴⁸ offre une seconde fois aux occupants la possibilité de régulariser leur situation, en leur permettant, sous certaines conditions, de devenir propriétaires des terrains qu'ils occupent. Mais d'ores et déjà, elle intervient dans un contexte complexe.

En effet, la loi n'autorise pas l'acquisition des terrains exposés aux risques naturels. Or, les constructions se durcifiant²⁴⁹, il devient difficile d'expulser les occupants comme cela se pratiquait auparavant.²⁵⁰ De plus, les maires, sollicités par des spéculateurs, qui convoitent ces zones afin d'y implanter des équipements touristiques, se montrent réticents aux régularisations et ne veulent pas prendre de dispositions d'ordre global. L'absence de titre de propriété devient le prétexte idéal pour justifier leur refus de satisfaire les besoins en infrastructures des quartiers concernés²⁵¹. On entre alors dans une période de "laisser-faire" de la part des autorités locales,²⁵² facteur qui conforte l'explosion de ces quartiers et explique, dans une certaine mesure, leurs dysfonctionnements actuels. Dans le but de mettre un terme aux problèmes liés à l'occupation sans titre de la zone des 50 pas géométriques en Martinique et en Guadeloupe, la loi des 50 pas géométriques n° 96-1241 du 30 décembre 1996 vient mettre en place de nouveaux mécanismes de cession des terrains et de gestion

²⁴⁷ Arrêt Kreitman précise que « la limite du rivage de la mer s'étend jusqu'au point où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

²⁴⁸ La Loi "Littoral" n°86-2 du 3 janvier 1986.

²⁴⁹ Terme utilisé pour définir un processus de consolidation des habitats précaires par des matériaux solides et durables tels que le ciment, la brique ou le bois.

²⁵⁰ La volonté politique a souvent été défavorable aux opérations d'expulsion, car les occupants des zones des 50 pas représentent un électorat non négligeable (René GOUYER, 1998).

²⁵¹ Guide pratique : *l'aménagement et la gestion du littoral en Martinique*, DDE Martinique, Dossiers du Service Aménagement, Urbanisme et Habitat, 30 mars 2004.

²⁵² Laisser-faire de l'Etat (services de la DDE) sous prétexte de la pénurie de logements sociaux dans l'ensemble des DOM-TOM

des espaces urbanisés littoraux.²⁵³ Le préfet de chaque département d'outre-mer délimite à l'intérieur de la zone les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et les espaces naturels.

D'une part, elle fixe l'objectif d'un transfert progressif et contrôlé des terrains appartenant au DPM au bénéfice des communes, occupants privés ou organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social ; de l'autre, elle crée les Agences des 50 pas géométriques, chargées de l'aménagement des espaces urbanisés et de la coordination entre Etat et collectivités territoriales. Dans une optique de protection, la loi impose en amont de toute action, la délimitation sur l'ensemble de la bande des 50 pas géométriques, de trois types d'espaces classifiés dans les Plans Locaux d'Urbanisme : les espaces urbanisés (Zone U) ; les espaces d'urbanisation diffuse (Zone UD) ; et les espaces naturels (Zone N).

Les deux premiers sont voués à être aménagés et valorisés, tandis que les derniers impliquent une forte protection. La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 prévoit, pour les terrains situés en zone urbaine ou d'urbanisation diffuse de la zone des 50 pas géométriques, différents types de cession suivant l'usage :

- La cession à titre gratuit aux communes et aux organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social²⁵⁴ ;
- La cession à titre onéreux aux occupants ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 1995 des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel²⁵⁵ ;
- La cession à titre onéreux aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1er janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation qu'elles occupent à titre principal ou qu'elles donnent à bail en vue d'une occupation principale²⁵⁶.

La superficie des terrains cédés est limitée à 500 m², ajustables en fonction des équipements nécessaires, des cessions des terrains voisins, ainsi que de la topographie du site. Pour les activités professionnelles, elle se limite à 1,5 fois la surface des bâtiments et installations.

Les objectifs de cette loi visent à favoriser les politiques d'aménagement de la zone des 50 pas géométriques par le biais des agences et à faciliter le développement de l'activité économique dans les parties urbanisées en permettant le développement et l'implantation de nouvelles activités (commerces, structures artisanales, équipements touristiques et hôteliers...). Elles pourront être

²⁵³ Le nombre d'habitants occupant la zone des 50 pas est d'environ 65 000 (enquête de la DDE juillet 1995) soit environ 30 000 constructions.

²⁵⁴ Art L 89-3 du Code du Domaine de l'Etat.

²⁵⁵ Art L 89-4 du Code du Domaine de l'Etat.

²⁵⁶ Art L 89-5 du Code du Domaine de l'Etat.

implantées dans les secteurs déjà équipés ou occupés avant le 1er janvier 1995 ; et mieux protéger et gérer les espaces naturels dans le DPM.

En matière de cession, les terrains supportant des résidences secondaires ne peuvent aujourd'hui être régularisés que dans le cadre de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, sous réserve que les constructions soient antérieures au 4 janvier 1986. La validation des titres représente une régularisation sans achat.

Pour ce faire, la loi a aussi prévu la mise en place d'une nouvelle commission départementale de vérification des titres, chargée *"d'apprécier la validité de tous les titres antérieurs à l'entrée en vigueur du décret n°55-885 du 30 juin 1955"* et qui ne sont pas passés en validation auprès de la commission de 1955²⁵⁷ créée par ce décret et établissant les droits de propriété réels ou de jouissance sur des terrains compris dans cette zone.

La loi prévoit toutefois la possibilité de céder, dans certaines conditions, des terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation future.

Le régime juridique de la zone des cinquante pas géométriques est aujourd'hui inscrit dans l'article L. 5111-1 du CGPPP ainsi rédigé : « La zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie à l'article

L. 5111-2 fait partie du domaine public maritime de l'Etat. »

De nombreuses validations ont été refusées au cours des deux années de la validité de cette commission. Un nombre important de recours a été déposé auprès de la Cour d'Appel. L'histoire de la zone des cinquante pas géométriques depuis le XVIIe siècle démontre que l'article L. 5112-3 du CGPPP, tel qu'interprété par la Cour de Cassation, n'est contraire à aucune disposition de la Constitution et notamment pas à l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 aux termes duquel : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité »²⁵⁸. Le transfert de propriété doit donc obéir à la « double exigence du caractère juste et du caractère préalable de l'indemnisation. »²⁵⁹

Par ailleurs, les lois relatives au foncier comportent un certain nombre d'instruments territoriaux de protection qui intègrent les principes du développement durable liés à la gestion du foncier.

²⁵⁷ Art L 89-2.

²⁵⁸ Décision n° 2010-96 QPC du 4 février 2011 (M. Jean-Louis de L.)

²⁵⁹ Décision n° 81-132 DC du 16 janvier 1982. Loi de nationalisation, cons. 46.

1.3 LES INSTRUMENTS TERRITORIAUX DE PROTECTION ET DE GESTION DU FONCIER

Les instruments territoriaux de protection concernent les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes, la protection des sites inscrits ou classés, les cartes communales, les plans d'urbanisme et l'ouverture à l'urbanisation et le pouvoir foncier des communes.

- les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes :

Le Préfet peut fixer, par arrêté, les mesures favorisant sur tout ou partie du territoire d'un département, la conservation des biotopes tels que mares, marécages, marais, haies, bosquets, landes, dunes, pelouses ou toutes autres formes naturelles, peu exploitées par l'homme, dans la mesure où ces biotopes ou formations sont nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de ces espèces.

- la protection des sites inscrits ou classés :

La loi du 2 mai 1930, relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, JO du 4 mai 1930, avait pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque. L'idée de départ est de faire bénéficier les paysages naturels, des mêmes protections que les monuments historiques.

Les sites inscrits : l'inscription des sites à l'inventaire est une mesure de protection qui relève plutôt de la simple surveillance par l'administration.

Les sites classés : le classement peut porter sur tout site ou monument naturel dont la préservation ou la conservation, présente un intérêt général au point de vue artistique, historique, scientifique ou légendaire. Une fois le site classé, le propriétaire ne peut plus effectuer de travaux pouvant détruire ou modifier l'état ou l'aspect du site ou monument naturel, sans une autorisation préalable et expresse du ministre. Le déclassement du site est possible après avis de la commission supérieure des sites et par décret du Conseil d'Etat.

Les cartes communales la loi SRU du 13 décembre 2000 a réformé le dispositif mis en place par la loi du 7 janvier 2003 qui institua le système des modalités d'application du règlement national d'urbanisme.

Jusqu'à la loi SRU²⁶⁰, l'élaboration du document faisait l'objet d'une « véritable cogestion ». Lorsque le projet de carte communale avait été approuvé par délibération du conseil municipal, il était ensuite transmis pour approbation au préfet. Ce dernier détenait donc un pouvoir de blocage. En effet, sans réponse pendant 4 mois, il était réputé refuser l'approbation, ce qui bloquait l'entrée en vigueur de la carte. Le dispositif actuel modifie les modalités d'approbation de la carte communale en prévoyant que le préfet dispose d'un délai de 2 mois pour approuver explicitement la carte communale. S'il ne s'est pas prononcé dans ce délai, il est réputé l'avoir approuvée implicitement. La délibération et l'arrêté préfectoral approuvant ou révisant la carte font l'objet de mesures de publicité et d'information, conditions de leur opposabilité.²⁶¹.

L'urbanisme est une « affaire mixte » qui exige que l'Etat et les collectivités territoriales agissent de concert. Sans remettre en cause la décentralisation, le rôle régulateur de l'Etat doit demeurer. Si les élus locaux sont libres de déterminer leur politique d'urbanisme, notamment par le biais de la planification, ils ne le peuvent que dans des limites déterminées par l'Etat.

Celui-ci reste donc très présent en veillant à la cohérence indispensable des actions menées et en préservant l'intérêt général dans les domaines qui dépassent la simple action locale. On peut distinguer deux sortes de normes supérieures : d'une part, celles insérées dans le Code de l'urbanisme et qui s'appliquent à l'ensemble du territoire ; d'autre part, celles applicables à certaines parties du territoire seulement.

Les plans d'urbanisme et l'ouverture à l'urbanisation font que les codes sont richement dotés en matière de planification urbaine, plus un certain nombre de réglementations spécifiques à objectif sectoriel.

Il est à noter la grande faiblesse de l'articulation entre l'ensemble de ces règles et l'ouverture à l'urbanisation. Les plans apparaissent essentiellement comme un ensemble de contraintes sur le mode d'utilisation des terrains, sans contrainte, ni incitation pour l'ouverture à l'urbanisation. Ils n'intègrent généralement pas la dimension de production de terrains à bâtir.

²⁶⁰ Op. Cit. p. 27

²⁶¹ L'arrêté préfectoral doit être publié au recueil des actes administratifs de l'Etat dans le département. Enfin, dès son approbation, la carte est tenue à la disposition du public.

Une fois approuvée, la carte communale reste en vigueur tant qu'elle n'est pas révisée. Elle peut être abrogée, soit pour revenir aux règles de la constructibilité limitée, soit pour basculer dans le régime du PLU.

Le droit à l'urbanisme ne fait aucune objection à une commune de développer l'urbanisation si du moins l'on fait abstraction de l'article L.121-1, en vertu duquel « les SCOT », PLU, cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer la diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitation. Cet article donne donc expressément une valeur normative aux objectifs que doivent poursuivre les documents d'urbanisme, mais il n'en est concrètement pas fait usage dans la jurisprudence.

Le pouvoir foncier des communes

A la lecture des textes, on peut avoir l'impression que le système de pouvoir, en matière d'urbanisme, présente un équilibre intéressant entre le pouvoir stratégique, traduit par les SCOT, au niveau des agglomérations, l'élaboration des plans locaux d'urbanisme le plus souvent au niveau de la commune, qui conserve dans la plupart des cas la responsabilité du permis de construire, le tout sous contrôle de l'Etat, qui assure le contrôle de légalité.

La réalité est différente. La planification stratégique se cherche. Elle se cherche ailleurs depuis la décentralisation et le déclin progressif des schémas directeurs en France métropolitaine. Les premiers SCOT n'émergent qu'avec une certaine difficulté, plus de 10 ans après le vote de la loi SRU²⁶².

En Martinique, la question foncière constitue un enjeu central pour l'agglomération foyaloise.²⁶³ C'est elle, en effet, qui conditionne le développement futur et donc les possibilités de croissance de la conurbation. Les zones NA et les réserves foncières communales sont encore importantes mais pour la plupart en cours de construction. Par ailleurs, les valeurs foncières dans l'agglomération semblent conformes au marché martiniquais.

Seul le centre ville de Fort-de-France fait exception avec des prix très élevés en décalage total avec les difficultés rencontrées par ce quartier. Schœlcher et St-Joseph disposent de réserves limitées. Le Conseil Général et le Conseil Régional ne disposent pas de réserves foncières importantes sur le territoire de l'agglomération.²⁶⁴

C'est la commune qui joue le rôle central dans la politique foncière, qu'il s'agisse d'urbanisme réglementaire ou d'urbanisme opérationnel. Il est intéressant d'étudier l'harmonisation entre le droit de l'environnement et le droit des collectivités locales (1.3.1) les rôles, pouvoirs et limites des

²⁶² Op. Cit. p. 27

²⁶³ Ville de Fort-de-France.

²⁶⁴ Source ADUAM.

partenaires de la commune dans le domaine du foncier (1.3.2) la mise en œuvre du partenariat (1.3.3) et enfin les dispositifs spéciaux de protection (1.3.4).

1.3.1 Harmonisation entre le droit de l'environnement et le droit des collectivités locales

La loi SRU²⁶⁵ illustre les relations entre le droit de l'environnement et le droit des collectivités locales. Ce texte n'est en effet pas, malgré sa dernière lettre, une loi d'urbanisme, mais bien plutôt une loi réformant et réunissant les différents secteurs du droit immobilier qui, souvent, font l'objet de législations distinctes et éparses.

Elle porte un regard global et bienvenu tant sur l'immeuble que sur la ville. Trois principes ont présidé à l'élaboration du texte : l'exigence de solidarité, le développement durable et la qualité de la vie, et enfin un renforcement de la démocratie et de la décentralisation.

La loi laisse apparaître des évolutions affectant l'inscription du patrimoine environnemental dans les documents d'urbanisme, d'autres concernant l'intégration de la protection de l'environnement dans la procédure d'élaboration de ces documents.

Au total, on estime que, malgré certaines avancées positives, la loi a le défaut de considérer l'environnement davantage « comme une contrainte à contourner que comme un élément positif de l'aménagement durable ». Malgré les mots, l'ambiguïté sémantique demeure et la prise en compte de l'environnement se heurte toujours aux tensions dont le droit de l'urbanisme est à la fois l'objet, le champ clos et le symbole.

Le sens ambigu de la simplification est source de tensions. L'Etat ne renonce pas à tout ce qui facilite son contrôle. Le choix entre urbanisme prévisionnel et opérationnel. Tout se joue entre une logique opérationnelle et une logique réglementaire plus rigide. Enfin, la troisième source de tensions est l'interrogation sur les termes d'urbanisme et d'environnement et la contradiction entre sauvegarde de l'environnement et développement du territoire à l'échelle de l'agglomération.

Ainsi, la prise en compte des contraintes et des normes environnementales par l'implantation et la gestion des activités touristiques constitue un phénomène relativement nouveau, en même temps qu'une exigence impérative d'un développement durable et reproductible. Dans des pays ou régions

²⁶⁵ Op. Cit. p. 27

à fort potentiel touristique « exotique » celui-ci trouve sa raison d'être et son support essentiel dans un patrimoine de biodiversité constitutif de l'environnement naturel, qui fournit la matière première de « l'offre » commerciale y afférente. Son développement et sa pérennisation sont donc directement liés à la valorisation de cette « ressource ». A ne pas la préserver, il provoquerait à terme son propre déclin puis sa disparition.²⁶⁶

La réforme du Code de l'urbanisme concerne très directement la prise en compte de l'environnement. Et c'est à deux niveaux qu'il faut s'interroger sur cet urbanisme qualifié de durable : celui de l'inscription du patrimoine environnemental dans les documents d'urbanisme et celui de l'intégration de la défense de l'environnement dans les procédures d'élaboration de ces documents.

1.3.1.1 La décentralisation du droit de l'environnement

Les relations entre le droit de l'environnement et le droit des collectivités locales ont toujours été difficiles, voire paradoxales. Alors que l'idéologie sous-jacente à la défense de l'environnement devrait conduire à la revendication d'un pouvoir proche des citoyens et recouper les aspirations à la décentralisation, la tendance française est toujours allée en sens inverse²⁶⁷.

Le droit de l'environnement s'est construit en France dans un cadre extrêmement centralisé. Des considérations techniques et scientifiques expliquent l'élaboration de normes uniformes au niveau national (d'ailleurs de plus en plus supplanté par le niveau communautaire). La structure du système juridique français a conduit à confier à des autorités de l'Etat les pouvoirs de police spéciale correspondants. L'idéologie traditionnelle qui voit dans l'Etat le seul garant de l'intérêt général est restée singulièrement vivace dans ce domaine et a renforcé la légitimité de l'administration centrale contre les autorités locales élues, présumées irrationnelles ou asservies à des intérêts contraires à la protection de l'environnement.

Les compétences locales en la matière se sont rétrécies comme peau de chagrin au fur et à mesure du développement de dispositifs juridiques spécialisés. Ainsi le pouvoir de police générale du maire a été progressivement cantonné dans un domaine résiduel par la multiplication des polices spéciales ; les services publics locaux (ordures ménagères, assainissement) ont été encadrés par des

²⁶⁶ Cf. *Tourisme, environnement et aires protégées (Antilles-Guyane-Haïti-Québec)*, sous la direction de Jean-Marie BRETON, Karthala, CREJETA, 2004.

²⁶⁷ V. M. PRIEUR, les compétences locales en matière d'environnement, in F. Moderne, dir. Les nouvelles compétences locales, op. cit, pp. 172-185.

normes étatiques... D'une façon générale, les collectivités locales ont été tenues à l'écart des nouveaux circuits de concertation et de décision.

Les réformes engagées, à partir de 1982, permettent de dire que l'élément le plus novateur à terme est la prise en compte de l'environnement dans des compétences décentralisées de nature transversale. La question centrale de la responsabilité de la gestion du foncier et de la protection de l'environnement s'inscrit dans les relations du droit de l'environnement et du droit des collectivités locales.

En matière d'environnement, la commune principale bénéficiaire du transfert de compétences, devient responsable d'une politique d'aménagement équilibrée, intégrant les préoccupations d'environnement, et ses moyens d'action sont réajustés en ce sens. La lutte contre les pollutions de toute nature devient aussi un objet explicite de la police municipale. L'amélioration de l'environnement et du cadre de vie devient un des objectifs principaux de la nouvelle planification régionale, soutenue par les contrats de plan Etat-Région.

L'Etat conserve dans ses mains l'essentiel des prérogatives de réglementation, de police et de sanction. Mais le nouveau droit positif invite les collectivités locales à exercer leurs compétences propres en prenant en compte les finalités d'environnement et à mettre en œuvre des programmes d'action, autonomes ou coordonnés, poursuivant ces objectifs. Cette orientation latente a sans doute un aspect négatif, le désengagement progressif de l'Etat de l'action concrète. Mais elle a le mérite de favoriser l'apprentissage graduel par tous les acteurs (y compris l'Etat) de nouvelles logiques d'action. Il reste que la dissociation, nettement marquée, entre pouvoir et action, entre prérogative et gestion effective, présente des inconvénients juridiques et pratiques et que des réajustements s'imposeront un jour ou l'autre.

Le droit de l'urbanisme est de plus en plus pénétré de considérations d'environnement. Il est dans son ensemble uniforme, réserve faite des spécificités du littoral et de la montagne ou encore de la résorption de l'habitat insalubre.²⁶⁸

La loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005²⁶⁹ consacre le droit de l'environnement dans l'ordre juridique français en intégrant ses principes dans la Constitution. Selon l'article 6 de cette charte de l'environnement, les « politiques publiques doivent promouvoir le développement durable ». Pendant longtemps en France, la notion de « politique publique » était synonyme « d'action de l'Etat » et le domaine de l'environnement n'échappait pas à la règle. Mais aujourd'hui c'est avec les communes, les départements et les régions que l'Etat concourt à l'aménagement du territoire, à la

²⁶⁸ Décret n° 73-879 du 4 septembre 1973 adaptant aux DOM les dispositions de la loi du 10 juillet 1970.

²⁶⁹ Op. Cit. p. 42

protection de l'environnement, à la lutte contre l'effet de serre ainsi qu'à l'amélioration du cadre de vie.

Organisé par les lois de décentralisation, qui accordent aux collectivités des compétences éparses en matière d'environnement, ce partenariat institutionnel induit cependant un enchevêtrement de responsabilités, et des dispositifs complexes et diversifiés.

1.3.1.2 Les compétences des collectivités d'Outre-mer en matière d'environnement

Toutes les catégories de collectivités et la plupart des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) participent à la protection de l'environnement. Les collectivités peuvent se voir confier par le conservatoire du littoral la gestion de terrains protégés et elles sont associées au développement et à la protection de la montagne. Les collectivités sont en outre responsables de l'application des nombreuses directives environnementales européennes.

Les compétences régionales :

L'élaboration du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) et du SMVM ((schéma de mise en valeur de la mer). Les instances régionales, qui soutiennent les technologies innovantes et encouragent les économies d'énergie, se préoccupent de plus en plus d'environnement. Une volonté qui s'inscrit dans le prolongement naturel de leur rôle en matière d'aménagement du territoire, en liaison avec les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR).

Quant aux départements, sans être les principaux acteurs de la politique environnementale, ils possèdent quelques compétences spécifiques. La région est une force de proposition, de planification et d'association.

L'aménagement rural n'est pas moins important pour l'environnement. Il se compose d'un ensemble disparate de textes généraux et de mesures particulières, notamment en matière d'intervention des SAFER et de mise en valeur des terres incultes, qui ont servi de base à une véritable réforme foncière liée au déclin de l'économie de plantation.

Un certain nombre de directives européennes relatives à l'environnement s'imposent aux collectivités locales.

1.3.1.3 Les directives européennes relatives à l'environnement qui s'imposent aux collectivités locales

En matière de pollution de l'air, ce sont deux directives de 1989²⁷⁰ sur l'incinération des déchets municipaux qui concernent directement les collectivités locales.

Ces directives ont été remplacées par la directive 2000/76/CEE. Pour la pollution sonore, les collectivités locales sont concernées par la directive européenne du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement ; ce sont précisément les Présidents des communautés de communes pour des unités urbaines ayant plus de 100 000 habitants qui sont compétents en matière de lutte contre les nuisances sonores.

La directive européenne 92-43/CEE du 21 mai 1993 est précisée par le décret 2001/1031 du 8 novembre 2001 pour la protection de la nature.²⁷¹ Les collectivités locales sont concernées en étant associées à la création voire à la gestion des espaces protégés. Plusieurs directives²⁷² sur l'eau les concernent.

S'agissant des déchets ménagers, c'est la directive n° 94-62 du 20 décembre 1994 qui a déterminé la mise en place des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. La loi a prévu la possibilité d'un transfert de compétences au bénéfice du Président du Conseil général sur demande de celui-ci après délibération des membres de la collectivité départementale.

La gestion des risques est un domaine à responsabilités partagées. Les missions relevant de l'Etat sont mises en œuvre par l'intermédiaire du Préfet. Il s'agit de procéder à l'évaluation et à la localisation des risques. Il appartient à l'Etat d'informer les collectivités des risques majeurs présents sur le territoire, grâce au porter à connaissance (PAC)²⁷³.

Pour la gestion du territoire, l'Etat doit veiller à l'élaboration du Plan de prévention des risques (PPR)²⁷⁴ à l'imposition des servitudes d'utilité publique (SUP)²⁷⁵ et à posteriori, au contrôle de

²⁷⁰ 89/ 369 CEE du 8 juin 1989 et 89/429 CEE du 21 juin 1989.

²⁷¹ Directive « Habitat » elle porte sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.

²⁷² Directives sur les Eaux Résiduaires Urbaines (DERU).

Directive cadre sur le bon état écologique des eaux.

Directive sur les eaux de baignade qui transfère aux collectivités locales la charge de l'obligation de recenser les risques, de contrôler la qualité et de traiter les eaux intérieures et côtières.

²⁷³ Art L 1211 du Code de l'Urbanisme.

²⁷⁴ Art L 562 du Code de l'Environnement.

²⁷⁵ Art R 126-1 du Code de l'Urbanisme.

légalité sur les documents d'urbanisme. Pour la gestion de la crise, il doit procéder à l'organisation, le déclenchement, la mise en œuvre, la direction et le financement des plans de secours dans le département et au pouvoir de substitution²⁷⁶.

Pour l'information préventive de la population le dossier départemental sur les risques majeurs (DDRM) doit être élaboré. La responsabilité de l'Etat et/ou de la collectivité peut être engagée pour absence ou insuffisance de mesures de prévention, soit dans le cadre des activités de police générale, soit en matière d'urbanisme. Le dispositif de prévention fait partie des missions de la commune, sous la responsabilité du Maire.

Concernant l'analyse des risques, il n'existe pas d'obligations légales. Une meilleure connaissance des risques et des pratiques locales pour y faire face est à l'initiative des collectivités. Lorsque le Maire est en possession d'informations utiles, il a l'obligation de les transmettre au Préfet.²⁷⁷

Prévenir le risque appartient à la commune. A partir du PAC, la commune met en œuvre des mesures de prévention pour gérer le territoire, gérer la crise et informer la population.

Au niveau de la gestion du territoire, il existe une obligation de prendre en compte les risques dans les documents de planification.²⁷⁸ Un permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de prescriptions spéciales.²⁷⁹

Gestion de la crise :

Les Pouvoirs de police du maire²⁸⁰ sont pris en compte dans la gestion de la crise.²⁸¹ L'information préventive de la population relève du pouvoir de police du Maire. A partir du PAC, le Maire a obligation de conduire l'information préventive (DICRIM, réunions publiques...)²⁸² Le législateur a confié à la commune des pouvoirs dans le domaine du foncier, ces pouvoirs sont partagés avec d'autres partenaires.

²⁷⁶ Art L 2215-1 du CGCT.

²⁷⁷ Art L 2212 du CGCT.

²⁷⁸ Art L 121, L 123 du Code de l'Urbanisme.

²⁷⁹ Art R 111-2 du Code de l'Urbanisme.

²⁸⁰ Art L 2212 du CGCT.

²⁸¹ Elaboration du plan communal et intercommunal de sauvegarde (PCS/PICS) loi n° 2004-811 et décret n° 2005-1156.

²⁸² Art L 125 du Code de l'Environnement.

1.3.2 Rôles, pouvoirs et limites des partenaires de la commune dans le domaine du foncier

La loi SRU²⁸³ a opéré une véritable rupture avec les mécanismes antérieurs, bouleversant la conception du droit de l'urbanisme, en dehors de l'instauration de nouvelles dénominations (Scot, PLU, cartes communales...), en imposant une nouvelle vision de la ville et en remodelant le cadre des interventions publiques. Au delà des trois objectifs majeurs poursuivis par la loi – renouvellement urbain, cohérence et solidarité- la question s'est posée de déterminer s'il s'agissait d'une loi de décentralisation ou de recentralisation.

En réalité, il s'agit d'une clarification entre les responsabilités de l'Etat et celles des collectivités locales. Dans cette redistribution des cartes, il est utile de déterminer quels sont désormais les rôles, pouvoirs et limites d'intervention des partenaires habituels des collectivités dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

1.3.2.1 Le porter à connaissance du Préfet

La loi SRU²⁸⁴ a modifié le système antérieur dans la mesure où, désormais, les services de l'Etat ne sont plus automatiquement associés à l'élaboration du PLU, en l'absence de demande en ce sens du maire ou du préfet. Le porter à connaissance est, selon les termes de la loi ; l'opération par laquelle le préfet porte à la connaissance de la commune les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme.

L'article R.121-1 du Code de l'urbanisme précise le contenu du porter à connaissance. Celui-ci inclut les éléments à portée juridique tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, ainsi que les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national²⁸⁵.

Le porter à connaissance fournit également les études techniques dont dispose l'Etat, notamment en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. Si le préfet est invité à adresser sans délai au maire son porter à connaissance, il a la possibilité de le compléter tout au long de la procédure en cas d'éléments nouveaux.

²⁸³ Op. Cit. p. 27

²⁸⁴ Op. Cit. p. 27

²⁸⁵ Au sens de l'article L.121-9 du Code de l'Urbanisme.

1.3.2.2 La consultation des chambres d'agriculture

Sous l'autorité du maire ou du président de l'EPCI, le projet de plan local d'urbanisme doit être soumis, pour avis (article L.123-8, CU) aux personnes publiques associées (Etat, région, département, autorités compétente en matière de transports, de gestion des parcs naturels régionaux et de l'EPCI chargé du Scot, les chambres de commerce et d'industrie, des métiers et d'agriculture)...

Ces personnes émettent un avis, dans les limites de leurs compétences, au plus tard trois mois après transmission du projet de plan. A défaut, ces avis sont réputés favorables²⁸⁶. Il s'agit d'avis simples.

En ce qui concerne la chambre d'agriculture, son avis est sollicité dans deux hypothèses : en cas de prévision de zones d'urbanisation future de taille et de capacité limitées en zone de montagne²⁸⁷.

L'article L.121-1 du Code de l'urbanisme impose notamment aux PLU de déterminer les conditions permettant d'assurer « *l'équilibre entre le renouvellement urbain, le développement de l'espace rural, [...] et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières [...]* ». Au-delà de l'affirmation de ce principe, c'est surtout la rédaction de l'article R. 123-7 du code de l'urbanisme qui laisse peu de place à la fantaisie puisque, désormais, la zone agricole dite zone A correspond aux secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles.

Les chambres d'agriculture sont donc particulièrement vigilantes concernant la définition et la délimitation des zones agricoles, les communes rurales étant amenées à réaliser, en dehors du traditionnel inventaire du patrimoine bâti, un volet agricole du diagnostic économique préalable au PLU²⁸⁸ afin de mettre en exergue tous les périmètres d'implantation imposés aux exploitations agricoles et les problèmes liés à la mixité de l'activité d'élevage avec des tiers à l'exploitation.

1.3.2.3 L'Architecte des Bâtiments de France et la Commission départementale des sites

Aux termes de l'article L.146-4 II du Code de l'urbanisme, « *l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à*

²⁸⁶ Article L.123-9, CU.

²⁸⁷ (Article L.145-3, III) ; en application de l'article L.112-3 du code rural, dans le cas d'une réduction des espaces agricoles ou forestiers.

²⁸⁸ (Article L.123-1, CU)

1 000 hectares doit être justifiée et motivée, dans le PLU, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Toutefois, ces critères ne sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un Scot ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celles d'un schéma de mise en valeur de la mer ».

La loi Littoral²⁸⁹ prévoit la nécessité de la consultation de la commission départementale des sites, non pas lors de l'élaboration d'un PLU ou de la révision d'un POS, mais lors d'une demande concernant certaines actions ou opérations d'urbanisation. La procédure qui s'applique alors est définie au troisième alinéa de l'article L.146-4 II du code de l'urbanisme qui prévoit « *qu'en l'absence de ces documents, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département. Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande et après avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature* ».

La difficulté pratique en la matière est que le maire est lié par un éventuel refus du préfet, en quelque sorte co-auteur de la décision. Le choix de la commune consistant, soit à ne pas saisir le préfet – et rejeter en conséquence la demande dont elle est saisie –, soit à « endosser » par avance une part de responsabilité de l'erreur qui pourra être commise par le préfet, et le plus souvent par la commission des sites, dont les avis sont invariablement suivis.

Si le tribunal administratif de Rennes²⁹⁰ a récemment retenu la responsabilité de l'Etat, aux côtés de celles de la commune, à hauteur du tiers, des conséquences dommageables de l'annulation d'un permis de construire – délivré après avis favorable de la commission des sites –, l'influence des décisions de cette dernière reste inversement disproportionnée, au regard du risque encouru ; les collectivités ne disposant pas d'un mécanisme spécifique leur permettant de substituer leur propre appréciation, corollaire logique de la responsabilité prépondérante qu'elles assument en cas d'invalidation jurisprudentielle.

La loi dite « démocratie de proximité »²⁹¹ modifie notamment la procédure de recours contre les avis conformes de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Les maires ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation ou le permis de construire qui ne sont pas d'accord avec un avis rendu par l'ABF peuvent faire appel auprès du préfet de région²⁹².

²⁸⁹ Op. Cit. p. 60

²⁹⁰ FTA Rennes 13 mars 2003, n° 9801468-1.

²⁹¹ Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, JO du 28 février 2002.

²⁹² Décret du 5 février 1999.

Cette possibilité concerne les constructions situées dans une ZPPAUP, aux abords d'un édifice classé ou inscrit ou en secteur sauvegardé. Elle est étendue au pétitionnaire dont le recours s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux.

Une section de la commission régionale du patrimoine et des sites pour l'examen des recours contre les avis conformes de l'ABF est créée, présidée par le préfet de région et comprenant notamment deux conseillers généraux et un maire, désigné par l'association départementale des maires. Le préfet de région émet, après consultation de cette section, un avis qui se substitue à celui de l'ABF. S'il infirme l'avis de l'ABF, le maire ou l'autorité compétente est fondé à délivrer l'autorisation ou le permis de construire initialement refusé.

L'accord du préfet est requis, dans le cadre de l'élaboration du plan local d'urbanisme, lorsqu'est envisagé un classement qui n'est pas susceptible d'être justifié au regard de la configuration des lieux ou de l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Cette modification législative vise à compléter la jurisprudence d'un arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat²⁹³ qui avait considéré que l'autorité soumise à la procédure d'avis conforme ou d'accord peut refuser de suivre l'avis émis si elle juge illégale la position prise par l'autorité chargée de donner son accord. Cela supposait de prendre un risque puisque l'on renvoyait au juge l'appréciation de la légalité de l'avis, et par voie de conséquence de la décision finale prise par la collectivité publique, avec le risque évident que la décision de la commune soit déclarée illégale – pour avoir mal interprété l'avis contesté – et engage ainsi sa responsabilité à l'égard du pétitionnaire lésé. La loi limite donc désormais ce risque. Le législateur a prévu un dispositif visant à améliorer l'habitat pour les populations les plus fragiles, ce qui revient à mieux gérer le foncier.

1.3.3 Mise en œuvre du partenariat

Le partenariat laisse un rôle non négligeable à l'ANAH (1.3.1.1) par ailleurs, le Maire ne peut pas empiéter sur les attributions des autres collectivités (1.3.3.2).

1.3.3.1 Le rôle de l'ANAH dans la gestion du foncier

L'Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat (ANAH) finance les communes qui mettent en œuvre des Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) sur leur territoire. Ce sont des politiques du logement, des outils d'aménagement, des outils de cohésion sociale et de

²⁹³ FCE. Ass. 26 octobre 2001, M et Mme EISENCHTETER, req. n° 216.471

développement durable. Ce type d'opération s'inscrit dans la continuité d'une politique de l'habitat très ancienne et dans une perspective de développement durable du territoire.

Le but recherché est de favoriser la mixité sociale, de permettre le repeuplement de l'ensemble du territoire, de résorber la vétusté des logements occupés.

Parmi les objectifs ambitieux de l'ANAH figure la valorisation et la préservation du patrimoine architectural et paysager et l'habitat et l'environnement. La gestion des ressources et le maintien de la biodiversité sont au cœur des préoccupations. A l'heure où nous sommes confrontés à des conflits d'usage des sols, il y a urgence à traiter de ces questions et à y apporter des réponses. C'est un enjeu de société. Si le milieu rural ne se structure pas, il va être confronté aux mêmes situations d'échec généré par le milieu urbain.

Les OPAH paraissent devoir jouer un grand rôle : ce sont de véritables outils de gestion concertée de l'espace rural et de son patrimoine bâti, pouvant éviter ainsi une urbanisation sauvage, un mixage de nos quartiers et permettant de requalifier en priorité le bâti existant. Cette consommation d'espaces doit impérativement se faire dans le cadre de politiques claires. La réhabilitation du patrimoine existant doit être réalisée selon des règles bien établies au travers des chartes de qualités architecturales réalisées par les territoires avec le soutien des architectes de bâtiments de France et des CAUE. Il en va de la protection de l'environnement et de la richesse patrimoniale du territoire.

Gérer de façon responsable le foncier, c'est aller plus loin dans les politiques de décentralisation. Pour y parvenir, il faut sensibiliser les professionnels, mettre en place des formations en direction des artisans afin qu'ils réalisent des travaux d'assainissement conformes aux règles de l'art. De nouvelles filières d'assainissement doivent être promues, des solutions techniques présentant des contraintes de mise en œuvre moins importantes que celles qui existent aujourd'hui.

Le raccordement au tout-à-l'égout a longtemps été un gage de modernisme ! Encore faut-il que le réseau soit parfaitement dimensionné et bien entretenu pour que les choses fonctionnent correctement. Bien conçu, l'assainissement autonome apporte autant de garanties pour l'environnement et retrouve aujourd'hui ses lettres de noblesse. La question se pose de savoir si les subventions attribuées aux particuliers sont le meilleur moyen de faire prendre conscience aux citoyens qu'il faut changer d'attitude.

Il est nécessaire de sensibiliser mais c'est généralement insuffisant. Il faut donner des impulsions, parfois financières et offrir des solutions alternatives. Mais il faut aussi que les constructions et les collectivités publiques donnent l'exemple. Le Développement durable est désormais une réalité au cœur de la construction. Ce défi culturel, technologique et économique s'impose pour laisser aux futures générations des bâtiments qui préservent la santé, le confort et le bien être des hommes. Il

convient de s'intéresser aux matières réservées à une autre autorité que le Maire dans le domaine du foncier.

1.3.3.2 L'impossibilité pour le Maire d'intervenir dans les matières réservées à une autre collectivité.

Il est certes acquis, aux termes de l'article L.2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) que « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Plus précisément, le 5^{ème} alinéa de cet article confie au maire « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, (...) les pollutions de toute nature (...) de pourvoir d'urgences à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure ».

Mais ces pouvoirs de police générale s'effacent devant les pouvoirs de police spéciale, confiés au Préfet en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

Aux termes d'une jurisprudence aussi ancienne que constante, cette police relève de la seule compétence du préfet²⁹⁴ qui dispose pour accomplir sa tâche d'un arsenal législatif et réglementaire complet pour faire cesser les situations illicites²⁹⁵. A défaut, sa carence à agir serait susceptible de fonder une action en responsabilité contre l'Etat²⁹⁶.

Il en va de même en matière, par exemple, d'interdiction d'insecticides de type « Gaucho » ou « Régent » ; la réglementation des produits phytosanitaires étant attribuée au Ministre de l'agriculture, un maire ne peut régulièrement en interdire l'utilisation sur le territoire de sa commune²⁹⁷.

Seule l'imminence d'un danger grave justifierait l'intervention du Maire de l'édiction de mesures provisoires. Mais cette notion est strictement interprétée par la jurisprudence²⁹⁸. Il serait toutefois erroné de conclure à l'impuissance totale du maire pour protéger l'environnement. Il existe des hypothèses d'intervention bien délimitées

²⁹⁴ CE 22 janvier 1965, Crts Alix, Rec. P.44 -14 décembre 1981, Cne Montmorot, Rec. Tables, p.639.

²⁹⁵ Art L 514-2 du Code de l'Environnement sur les exploitations illicites.

²⁹⁶ CAA paris 21 janvier 1997, Cne Saint-Chéron, req. n° 94PA00119, Rec., p.951.

²⁹⁷ CAA Nantes 24 mai 2005, Cne Mûrs-Erigné, req.n° 04NT00628).

²⁹⁸ CE15 janvier 1986, Sté pec-Engineering, Rec. CE Tables, p. 425 -29 septembre 2003, Houillères Bassin de lorraines, req. N°218217 –CAA paris 29 juin 2004, préfet Seine-Saint –Denis, req. N° 03PA02867.

En premier lieu, l'article L. 2213-25 du Code général des collectivités territoriales autorise le Maire, « pour des motifs d'environnement » à faire exécuter à un propriétaire, ou à ses ayants droits, les travaux de remise en état d'un terrain non bâti situé à l'intérieur d'une zone d'habitation ou à une distance maximum de 50 mètres des habitations, dépendances, chantiers ateliers ou usines lui appartenant » ; plus encore, en cas de mise en demeure infructueuse, le maire peut faire procéder d'office à leur exécution aux frais du propriétaire ou de ses ayants droit.

On observera que le dispositif institué renvoie à des notions floues telles que « terrain non bâti situé à l'intérieur d'une zone d'habitation » ou « motifs d'environnement », qui n'ont pas été précisées par la jurisprudence.

Le maire retrouve également une plénitude de compétence « en cas de pollution des sols, de risque de pollutions des sols, ou au cas où des déchets sont abandonnés »²⁹⁹ étant précisé que la notion de « déchets » est largement entendue, puisque l'article L. 541-1 du même code la définit comme « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon ». Cela concernerait donc au premier chef les décharges dites sauvages –exploitées sans autorisation préfectorale- mais aussi les dépôts de déchets susceptibles d'engendrer une pollution, voire même des terres polluées non excavées.³⁰⁰

Dans le silence du texte, le Conseil d'Etat a considéré que le maire était compétent pour « après mise en demeure, assurer d'office l'exécution des travaux nécessaires aux frais du responsable ou obliger le responsable à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée au fur et à mesure de l'exécution des travaux ».³⁰¹

Au demeurant, la compétence du préfet peut resurgir en cas de carence du maire dans l'exercice du pouvoir de police des déchets au titre de son pouvoir de substitution. Il agirait dans ce cas au nom de la commune dont il engagerait, le cas échéant, la responsabilité. Il est constant, en effet, que lorsqu'une autorité administrative dispose d'une compétence, elle est tenue de l'exercer pleinement,³⁰² sauf à exposer la commune à une action indemnitaire³⁰³.

²⁹⁹ Art L 541-3 du Code de l'Environnement.

³⁰⁰ En ce sens : CJCE 7 septembre 2004, Aff. . C-1/03, Paul van de Walle et Texaco Belgium SA.

³⁰¹ CE 18 novembre Jaeger, rec. CE tables, p.1041 ; CE 17 nov.2004, Sté générale d'archives, req. n°252514 – 11 janvier 2007, min. Ecologie, req.n°287674).

³⁰² CE 25 septembre 1970, Cne Batz-sur Mer, Rec. P.540.

³⁰³ CAA Douai 21 septembre 2000, Cne Crépy-en-Valois, req n° 97 DA01883).

1.3.4 Dispositifs spéciaux de protection

Le foncier doit être réservé également à la production agricole et pour ce faire, il doit être protégé (1.3.4.1). De même, de nombreuses collectivités locales ont intégré la démarche haute qualité environnementale (HQE) dans leur gouvernance (1.3.4.2).

1.3.4.1 La protection du foncier agricole

La question se pose de savoir si la réglementation actuelle relative à la préservation du foncier agricole peut permettre d'endiguer le problème du foncier agricole martiniquais et plus largement l'agriculture martiniquaise soumise à une énorme pression foncière. Pour ce faire, le contexte administratif et réglementaire sera évoqué (1.3.4.1.1) et illustré par un exemple de protection du foncier : la Ville de Rivière-Salée (1.3.4.1.2).

1.3.4.1.1 Le contexte administratif et réglementaire

Les trois outils cités participent à la protection du foncier agricole : le POS/PLU, le SAR et le SMVM.

Le POS/PLU :

La commune dispose soit d'un POS³⁰⁴ ou d'un PLU qui est un document déterminant les conditions permettant d'une part de limiter l'utilisation de l'espace, de préserver les activités agricoles, de protéger les espaces forestiers, les sites et paysages et d'autre part, de prévoir suffisamment de zones réservées aux activités économiques et d'intérêt général et de terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'urbanisme.

Le SAR :

Le SAR « fixe les orientations fondamentales en matière de développement de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Il a établi de façon consensuelle et dans un cadre légal précis les options fondamentales d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur une stratégie de développement durable de la Martinique.³⁰⁵

Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) :

³⁰⁴ Art L 131-10 du Code de l'Urbanisme.

³⁰⁵ Cf. supra Chap. I.

Ce document a pour vocation de déterminer les grandes orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement sur les zones littorales. Le SMVM a la même valeur juridique que le SAR, il s'impose aux documents d'urbanisme dans les mêmes conditions que lui.

Les limites du SMVM sont définies sur des réalités locales objectives telles que l'existence de coupure naturelle ou artificielle (routes, relief...) permettant de déterminer un véritable espace d'attractivité du littoral sur la partie terrestre de l'île. Le SMVM prévoit le maintien et le développement dans la zone littorale des activités agricoles. Dans ces espaces agricoles littoraux ne sont autorisés que les extensions limitées des constructions existantes, des aménagements légers ainsi que les aménagements strictement liés et nécessaires à l'exploitation agricole.

1.3.4.1.2 Un exemple de protection du foncier : la Ville de Rivière-Salée

La Ville de Rivière-Salée située dans le sud de l'île est la seule municipalité à avoir mis en place une zone agricole protégée sur son territoire. Pour ce faire, elle a fait l'objet d'une pré-étude dont les conclusions ont révélé une bonne adéquation dans l'ensemble SAR/SMVM/POS. Les zones d'urbanisation future relevant d'une logique d'aménagement du territoire à l'échelle du département semblent aujourd'hui sous-évaluées pour répondre à la pression induite par une forte croissance.

L'analyse des données montre un territoire moyennement parcellisé avec une surface approximative par subdivision de 0,60 ha, 90 % des parcelles font moins de 1 ha mais ne représentent que 30 % de la surface totale.³⁰⁶ Un territoire dominé par les « grands comptes » avec 25 % des propriétaires qui détiennent 60 % de la surface. Ces éléments peuvent représenter un atout pour l'avenir de l'agriculture. Ils n'excluent pas une répartition différente sous forme de location, la condition étant le maintien des structures pour la préservation de l'avenir. Le recoupement des éléments ci-dessus cités et l'analyse de la carte d'occupation du sol permettent de dire qu'il existe une forte domination de la canne à sucre et des espaces pâturés, soit 43 % de la surface ; une prédominance des exploitations bovines et cannières ; une part importante de terre en friche, soit 13 % ce qui représente 525 ha ; donc un potentiel de reconquête ; peu de bananeraies ; les zones sont exploitables (bois et zones urbanisées) représentent 1/3 de la surface totale.

La Ville de Rivière-Salée est confrontée à des risques naturels (risques d'inondation des aléas volcaniques et cycloniques ; des risques de mouvement de terrain et des aléas sismiques) qui se manifestent avec plus ou moins d'intensité sur l'ensemble du territoire communal. Leurs effets

³⁰⁶ Source Chambre d'Agriculture de la Martinique.

nécessitent des aménagements plus ou moins lourds pour permettre une agriculture rentable (drainage, plateformes pour bâtiments d'élevage).

Néanmoins, on constate que les exploitations se sont adaptées au milieu de par leurs répartitions rationnelles, cannes à sucre sur toute la plaine inondable, élevage extensif sur les parties accidentées, cultures vivrières et bananes sur les pentes douces. En résumé, il est capital pour la Ville de Rivière-Salée de préserver les meilleures terres agricoles pour une protection forte tout en continuant une politique de développement des zones « récupérables » par la réalisation de travaux (irrigation, reprofilage, drainage...).

Par ailleurs, les collectivités s'engagent dans des démarches Haute Qualité Environnementale.

1.3.4.2 La démarche Haute Qualité Environnementale (HQE)

La notion de développement durable s'est progressivement imposée aux différentes activités économiques à partir de 1987. Elle recouvre des préoccupations de deux ordres : sociales, d'une part, et environnementales, d'autres part. En matière d'habitat, le développement durable a été pris en compte par le biais de la démarche haute qualité environnementale (HQE). Celle-ci se définit comme la capacité d'un bâtiment à préserver les ressources naturelles et à répondre aux exigences de confort, de qualité de vie et de santé.

Les préoccupations en matière de développement durable ont été prises en compte en droit des marchés publics. Ainsi le pouvoir adjudicateur de la collectivité peut-il exiger que le projet d'un maître d'œuvre s'inscrive dans une démarche HQE, ou, si les caractéristiques du marché l'exigent, imposer aux entreprises candidates la production d'un certificat en matière de gestion environnementale.

Il est en revanche impossible d'imposer aux constructeurs de s'engager dans une démarche HQE. Il convient en effet de ne pas perdre de vue que, par principe, la règle d'urbanisme ne régit que les activités immobilières ; autrement posé, le PLU (comme d'ailleurs son prédécesseur le POS) ne peut poser des règles de constructions ou de confort.

La jurisprudence est très ferme sur ce point.³⁰⁷ Sans doute le législateur a-t-il, à l'occasion de la loi SRU³⁰⁸, transformé le plan d'occupation des sols (POS) en plan local d'urbanisme (PLU), au contenu plus ambitieux.

³⁰⁷ Sur l'interdiction de régir l'agencement intérieur des bâtiments : CE 9 juillet 1997, Cne Megève, Rec. Cep. 303 ; sur l'impossibilité d'affecter des terrasses « à usage d'agrément » : CAA Lyon 26 septembre 1995, Cne Cannes, req. n° 94

Le PLU n'est pas insensible aux préoccupations environnementales ; ainsi peut-il par exemple recommander- mais, significativement, non imposer- « l'utilisation des énergies renouvelables pour l'approvisionnement énergétique des constructions neuves, en fonction des caractéristiques de ces constructions, sous réserve de la protection des sites et des paysages ».³⁰⁹

Dans le même sens, l'article L.128-1 du Code de l'urbanisme prévoit la possibilité de dispositions incitatives, comme un dépassement de COS – dans une limite toutefois de 20% et dans le respect des autres règles du PLU- « pour les constructions remplissant des critères de performances énergétiques ou comportant des équipements de production d'énergie renouvelable ».

A grands traits, il est prévu que le dépassement de COS peut être accordé au pétitionnaire qui justifie que sa construction respectera les critères de performances énergétiques permettant l'attribution du label « Haute performance énergétique » prévu par l'article R. 111-20 du code de la construction et de l'habitation.³¹⁰

Mais force est de constater que les articles de référence (principalement les articles L.123-1 et R. 123-9 du Code de l'urbanisme) relatifs au contenu du PLU n'offrent aucune possibilité d'imposer aux constructeurs de respecter la démarche HQE dans la mise en œuvre de leur projet. Une telle contrainte, insérée par exemple dans le règlement, serait donc illégale et susceptible d'être contestée à l'occasion de la délibération d'approbation de la procédure de modifications de construire, par la voie de l'exception. En pratique, la solution réside dans la possibilité offerte aux communes d'intégrer dans leur document d'urbanisme un « cahier des recommandations environnementales » dépourvu certes de valeur réglementaire – et donc inopposable aux demandes d'autorisation de construire – mais à vocation pédagogique et de sensibilisation des acteurs à la prise en compte de l'environnement dans l'acte de construction.

CONCLUSION

Une bonne gouvernance en matière d'administration foncière peut aider à atteindre les objectifs du développement économique. L'accès à la terre, la sécurité foncière et la gestion foncière constituent des éléments essentiels du développement. Par exemple, avec les impôts fonciers, l'administration foncière joue un rôle significatif en termes de génération de revenus pour les finances publiques.

Les systèmes d'enregistrement et de cadastre apportent une sécurité foncière qui ouvre à la population la possibilité d'obtenir des prêts hypothécaires. Une bonne gouvernance est synonyme

LY01695 ; sur l'impossibilité d'interdire de céder des espaces verts aux riverains : CE 28 juin 1996, Durnez, Rec. CE Tables, p.876).

³⁰⁸ Op. Cit. p. 60

³⁰⁹ Code de l'Urbanisme, art. L 123-1.

³¹⁰ Voir CCH, art R 111-21.

de création de richesse et de bénéfice pour l'ensemble de la population. Cet état des lieux de la réglementation relative à la gestion du foncier n'est pas exhaustif dans la mesure où la loi est en mouvement perpétuel et les réformes en cours d'élaboration. Cependant, il est intéressant de démontrer à ce stade de l'analyse –et ce sera l'objet de la deuxième partie- comment la spécificité du foncier martiniquais rend la législation nationale inadaptée par une analyse critique du droit applicable à la gestion du foncier et à la protection de l'environnement.

« La plus grande injustice est de traiter de façon égale des choses inégales » Aristote

PARTIE 2 : APPLICATION ET BILAN DE LA REGLEMENTATION RELATIVE AU FONCIER EN MARTINIQUE

L'application du droit foncier suppose d'abord une organisation administrative et des services opérationnels, dans un contexte exorbitant du droit métropolitain. Le cadastre³¹¹ a été mis en place à la Martinique dans le but de permettre au service des impôts de connaître le nom des propriétaires apparents ou réels de chacune des maisons, terrains ou appartements pour le paiement des taxes foncières. Il dispose ainsi d'une description de toutes les propriétés bâties ou non bâties du département avec leurs limites, et leur évaluation.

L'inventaire des parcelles a débuté en 1960 et s'est poursuivi jusqu'à la fin des années 1970. Des techniciens et des géomètres agréés par le service des impôts venus de Métropole se sont rendus avec ceux de la Martinique dans toute l'île et ont répertorié les parcelles une à une munis des indications fournies sur place par toutes les personnes qui se disaient ou se croyaient bien

³¹¹ L'article 56 de la loi de Finances n° 66-935 du 17/12/1966 est relatif à l'établissement et à la conservation du cadastre ainsi qu'à la mise en œuvre de la réforme de la publicité foncière dans les DOM. Le décret n° 75-305 du 21 avril 1975 est relatif à l'établissement et à la conservation du cadastre parcellaire ainsi qu'à leurs conséquences en matière de publicité foncière dans les DOM. Selon un document de préfecture de la Martinique datant de décembre 1975, « la confection du cadastre parcellaire est achevée dans toutes les communes du département de la Martinique à l'exception de la Commune de Fort-de-France où les travaux de terrains ne seront terminés qu'à la fin du 1^{er} semestre de l'année 1976. »

informées. Ils ont ainsi porté sur les registres cadastraux le nom de ceux qui se disaient propriétaires ou qui étaient dits propriétaires par les voisins, les passants, ou toute autre personne consultée, et ceci sans procéder au contrôle de l'existence ou non de titre de propriété.

Les propriétaires ainsi recensés ont ensuite été convoqués par l'administration fiscale pour faire leurs observations ou faire valoir leurs droits mais ils se sont présentés en nombre très limité, ce qui relativise la valeur du cadastre. Ce sont les raisons pour lesquelles les plans et extraits de matrices cadastraux ne peuvent être considérés comme ayant valeur de titre de propriété.

Parfois, sur l'extrait de matrice cadastrale on peut lire le mot « gestionnaire » par exemple, « M. Pierre Jean-Baptiste, gestionnaire ». Le gestionnaire est en réalité l'un des propriétaires qui représente les autres, et qui reçoit les avis d'imposition. Le terme a été retenu par l'administration pour désigner en quelque sorte l'interlocuteur, le responsable connu par les services fiscaux. Il sert de boîte aux lettres puisqu'il reçoit tous les avis d'imposition. Il ne faut pas confondre gestionnaire et propriétaire. Le mot gestionnaire ne donne aucun droit particulier de propriété à celui qui a été ainsi désigné mais lui confère un certain pouvoir. La réglementation relative au foncier en Martinique a évolué en fonction du contexte politique de l'époque.

Le contexte politique

Le pouvoir politique est un type de pouvoir qu'une personne ou un groupe de personnes exerce dans une société. Il existe de nombreuses façons d'exercer un tel pouvoir, la plus évidente étant celle du chef politique officiel d'un Etat, tel qu'un Président, un 1^{er} Ministre, un roi ou un empereur. Les pouvoirs politiques ne sont pas limités aux chefs d'Etat ou aux dirigeants, et l'étendue d'un pouvoir se mesure à l'influence sociale que la personne ou le groupe peut avoir, et cette influence peut être exercée et utilisée officiellement ou officieusement.

Traditionnellement, le pouvoir politique se fonde et se maintient au moyen de la puissance militaire, en accumulant les richesses et en acquérant la connaissance. Lorsque trop de pouvoir est concentré dans trop peu de mains, sans assez de place pour le débat politique, la critique publique, ou d'autres formes de pressions correctives, on parle d'abus de pouvoir, de dictatures, de tyrannie...

C'est pourquoi pour parer à de tels problèmes potentiels, certaines solutions reposent sur le partage du pouvoir (démocraties) les limitations du pouvoir d'un individu ou d'un groupe, l'augmentation des droits protecteurs individuels... Montesquieu affirmait que sans un principe permettant de contenir et d'équilibrer le pouvoir législatif, les pouvoirs exécutifs et judiciaires, il n'y a plus

aucune liberté, ni aucune protection contre l'abus de pouvoirs. C'est le principe de la séparation des pouvoirs³¹².

La définition et l'organisation des collectivités territoriales sont déterminées par la Constitution (Titre XII) les lois et les décrets. Ces dispositions sont rassemblées dans le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT). Aux termes de la Constitution (Art. 72) « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

Avant la décentralisation, l'essentiel du pouvoir de décision et d'exécution appartenait au Préfet, représentant de l'Etat. Depuis la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions,³¹³ le principe de libre administration qui caractérise les collectivités territoriales a cependant comme contrepartie la surveillance d'un représentant de l'Etat (autorité de tutelle) qui vérifie la légalité des actes qu'elles émettent.

Ce préalable permet de situer l'ampleur du pouvoir politique et l'ampleur des compétences réglementaires dans le domaine particulier du foncier.

Ainsi, la gestion du foncier participe d'une forme de domination politique outre-mer. L'analyse de Jean-Jacques Rousseau³¹⁴ sur l'origine des inégalités entre les hommes est toujours d'actualité. Il imagine l'humanité dans sa condition première. Le tableau qu'il dresse de cet état de nature originel fait ressortir l'existence de ces différences physiques mais d'aucune distribution inégale de droits entre les hommes.

C'est l'institution sociale et l'invention du droit qui fera naître les inégalités. Rousseau raconte l'enchaînement des « circonstances qui dut conduire le genre humain à s'éloigner de son heureuse condition originelle et à devoir recourir à l'autorité d'un Etat pour sauvegarder la vie et la liberté de chacun ».

Au cours de l'histoire, l'homme se socialise, apprend à parler, à aimer ; il s'humanise en s'éloignant de sa première condition, simple, heureuse mais quasi animale. Une manière pour Rousseau de formuler la contradiction de la condition humaine : historique, insatisfaite, mais aussi, hantée par le rêve de la nature et du bonheur. Rousseau est le porte-parole des humiliés et des offensés. Il

³¹² In *De l'esprit des lois*, Charles de MONTESQUIEU, Edition de Paris, Chez Huart, 1748.

³¹³ JO du 3 mars 1982

³¹⁴ Cf. *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, Jean-Jacques ROUSSEAU, Le livre de poche, 1754.

remontera les évolutions et révolutions (la famille, l'agriculture, la propriété foncière...) qui feront passer cet homme à l'état civil en même temps qu'à l'état d'inégalité. Le droit va devenir indispensable pour rendre cette nouvelle vie un peu moins invivable.

« Que sert l'esprit à des gens qui ne parlent point, et la ruse à ceux qui 'n'ont point d'affaires ? » L'homme primitif n'étant pas en relation avec ses semblables, il ne saurait montrer ni honte, ni méchanceté. Il obéit seulement à l'instinct de conservation. Rousseau fonde l'inégalité sur les rapports de dépendance réciproque. Dès l'instant que l'homme eut besoin du secours d'un autre, l'inégalité du rendement individuel créa l'inégalité dans la répartition des biens.

La création de la propriété entraîne le travail forcé, l'oppression politique, l'injustice sociale... Tout se réduit aux apparences. Toujours d'actualité, ce discours amène à une réflexion sur les fondements réels de la société humaine.

La réflexion conduit donc à analyser l'application en Martinique de la réglementation relative au foncier. Pour ce faire, les problématiques liées aux enjeux du foncier bâti et du foncier non bâti seront étudiées dans un premier temps. Dans un second temps, l'évolution de la réforme foncière agricole sera présentée. Dans une troisième partie, le bilan met en évidence les difficultés d'application locale de la réglementation nationale.

Cette analyse suppose au préalable de définir les notions de foncier bâti et de foncier non bâti. Lorsque l'on évoque le foncier bâti, il s'agit des terrains sur lesquels sont érigés des constructions à usage d'habitation ou à usage commercial ou de service. Le foncier non bâti quant à lui renvoie au foncier protégé donc non bâti et au foncier à bâtir, à urbaniser, qui ne comporte pour l'heure, aucune construction. Il n'est donc pas dénué d'intérêt d'entreprendre une réflexion sur les enjeux du foncier bâti et du foncier non bâti dans le cadre d'une démarche de développement durable.

2.1 LES ENJEUX DU FONCIER BATI ET DU FONCIER NON BATI

Prendre en compte la dimension foncière dans les projets de territoire oblige à se référer aux contextes nouveaux qui les encadrent et induit, du même coup, un nouveau mode d'organisation et d'anticipation de l'action foncière. Ainsi, la réponse à la demande croissante de mobilité des hommes, comme des marchandises, se traduit par un fort développement des infrastructures de transport occupant de plus en plus d'espace et perturbant fortement les paysages existants.

Particulièrement préoccupée par la grave crise des marchés immobiliers et fonciers et par ses conséquences sur l'accès des ménages au logement, la Commission des Affaires Economiques du Sénat a donc créé au début de l'année 2005, un groupe de travail chargé d'émettre des propositions susceptibles de contribuer à la résorption de cette crise.

C'est ainsi que Messieurs Thierry REPENTIN et Dominique BRAYE ont remis un rapport d'information au nom de cette commission³¹⁵ L'insuffisante mobilisation des terrains disponibles et la flambée des prix du foncier apparaissent comme des données majeures de l'actuelle crise du logement.

Le foncier est identifié par de nombreux élus et professionnels comme la clé ou l'obstacle à la réalisation de programmes de logements notamment sociaux. Les propositions des membres de cette commission se caractérisent par l'ampleur du champ couvert et leur caractère incisif.

Trois grandes propositions sont à relever :

1. - mener une politique foncière ambitieuse au service du logement

(Libérer des terrains pour le logement et réguler le marché foncier, encourager les maires bâtisseurs, améliorer la transparence du marché foncier)

2 - Poursuivre dans la voie du renforcement du rôle des collectivités territoriales en matière de politique foncière et d'habitat.

3 - Accompagner la mise en œuvre du « volet logement » du plan de cohésion sociale.

Les conclusions de l'étude montrent qu'il importe de réformer l'ensemble du système foncier et de renforcer la responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière. Le champ de la responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière sera évoqué (2.1.1) puis les enjeux du foncier bâti (2.1.2) et enfin les enjeux du foncier non bâti (2.1.3). Une cartographie jointe en annexe présentera l'évolution générale des superficies en Martinique.

2.1.1 La responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière

Le déficit de terrains à bâtir depuis plusieurs années bloque le marché foncier, et le secteur immobilier apparaît comme durable et joue un rôle essentiel dans la flambée des prix. Le blocage de la production foncière résulte en effet d'une conjugaison de facteurs aussi bien politiques que juridiques, institutionnels et économiques. Le pouvoir d'urbanisme reste largement communal

³¹⁵ Les facteurs fonciers et immobiliers de la crise du logement – rapport d'information n° 442 (2004-2005)

tandis que les répercussions de la pénurie foncière sur les marchés immobiliers s'exercent à une échelle beaucoup plus large. Il appartient aux décideurs d'analyser clairement la situation, notamment :

- Les différentes causes qui ont pu mener à cette situation.
- Les différentes solutions mises en œuvre pour remédier au problème.
- Les réponses envisageables en s'intéressant aux dispositifs existants dans d'autres pays.

A partir de là, il apparaît que la responsabilité de la production foncière est partagée, avant que la réglementation n'assure sa mise en œuvre.

2.1.1.1 Partage de responsabilité dans la production foncière

La question est de savoir si finalement de nouvelles relations entre élus et acteurs de l'aménagement ne permettraient pas de relancer la production foncière. Les perspectives des politiques foncières des collectivités locales depuis la décentralisation sont à l'origine d'interrogations. Ce n'est pas parce que les terrains sont chers que les logements sont chers - la causalité est en sens inverse, c'est-à-dire que les logements ont un coût de revient élevé à cause du coût du foncier.

En ce qui concerne la construction individuelle, alors qu'il y a plus d'une vingtaine d'années, le coût du terrain pouvait représenter 20 à 30 % du coût de l'opération de construction, aujourd'hui, il n'est pas rare qu'il atteigne les 60 % ; ce qui rend l'accession à la propriété de plus en plus difficile, voire impossible pour les ménages de catégorie moyenne.

Les lotissements des années 1980 en Martinique comportaient des parcelles souvent supérieures à 1000 m². En 2011, il n'est pas rare d'en constater mesurant 400 m², voire moins. La moindre parcelle est exploitée à la limite de la surface hors œuvre nette maximale autorisée, et souvent les constructions qui s'y élèvent dénaturent le paysage du fait de leurs volumétries importantes, des matériaux ou des couleurs utilisées.

La prise en compte de l'eau, qu'elle soit de ruissellement ou qu'elle provienne de dispositifs d'évacuation comme les gouttières, les caniveaux, les systèmes de drainages ou d'assainissements, est fondamentale parce qu'un jour elle peut entraîner un glissement de terrain ou la perte d'une construction.

Ce sont les collectivités locales et essentiellement les communes, qui détiennent maintenant l'essentiel du pouvoir foncier.³¹⁶ En l'absence d'une planification stratégique forte, ce sont elles qui

³¹⁶ Code de l'urbanisme

fixent la règle du jeu, essentiellement à travers le Plan local d'urbanisme. Elles peuvent intervenir directement sur le marché foncier par exemple avec le puissant outil que constitue le droit de préemption urbain et surtout elles détiennent l'arme de dissuasion, la délivrance du permis de construire.

Elles détiennent donc l'essentiel du « pouvoir foncier ».

S'agissant de la responsabilité des aménageurs dans la production foncière, il convient de préciser qu'après le dynamisme du marché foncier martiniquais ³¹⁷ observé durant la deuxième partie de la décennie 90 (jusqu'à 1150 transactions par an), un recul s'est installé depuis 2000. Le volume moyen des transactions n'est plus que de 900 par an et, à l'accroissement moyen de 8% par an entre 1995 et 1999, a succédé une baisse moyenne de plus de 5 % par an entre 2000 et 2005, avec une accélération de la baisse en 2004.

L'embellie de 2005-2006 risque de ne pas être durable. La rareté du foncier et surtout son coût créent une réelle tension du marché. Ainsi la part de la population martiniquaise propriétaire de son logement (57,3%) régresse-t-elle. **Le constat est le suivant, ceux qui n'ont pas de terre aujourd'hui, auront de moins en moins les moyens de l'acquérir demain.**

La construction de 3 500 logements en moyenne par an observée sur les 10 dernières années aurait pu suffire à couvrir les besoins évalués ³¹⁸. En réalité, malgré le boom de la défiscalisation, de nombreuses familles martiniquaises sont encore exclues du logement, notamment du fait de l'effondrement de la construction de logements sociaux. De plus, le ralentissement prévisible du rythme de construction observé sur les dernières années risque de mettre en péril un secteur économique majeur.

2.1.1.2 Mise en œuvre de la responsabilité dans la production foncière

Pour bien comprendre les mécanismes de responsabilité en la matière, il convient de se pencher sur deux exemples intéressants sur le plan des outils juridiques. Ces deux situations, consommatrices de foncier, pourraient être réglées si la réglementation était appliquée. C'est d'abord le cas des véhicules hors d'usage, puis du bornage.

³¹⁷ *Etude du marché martiniquais de l'habitat et du foncier*, Philippe VILLARD, Consultant pour le COBATY Martinique, 2007.

³¹⁸ Cf. le Schéma d'Aménagement Régional de la Martinique.

2.1.1.2.1 *Elimination des véhicules hors d'usage*

En effet, le décret n° 2003-727 du 1^{er} août 2003 prévoit l'élimination des véhicules hors d'usage (VHU) par des entreprises agréées. Cette réglementation tarde à s'appliquer. En 2000, la Région Martinique dans le cadre de son programme de maîtrise des déchets et afin d'aider les communes, a pris en charge la collecte et le traitement des VHU. Il convient de préciser qu'il ne s'agissait pas d'une compétence obligatoire.

Cependant, la présence des VHU dégradant l'environnement, entraînant des pollutions diverses, eau, air, sol, des problèmes de santé (présence de substances nocives) propagation d'animaux (rats, moustiques, serpents) et enfin des problèmes de sécurité publique (possibilité d'accidents) la collectivité régionale a décidé d'agir.³¹⁹

La question est posée des raisons pour lesquelles les collectivités n'ont pas doublé leurs actions d'un effort de pédagogie et de sanction. Les communes détiennent le pouvoir de verbaliser les contrevenants. Elles souhaitent que des moyens humains en policiers municipaux leur soient accordés. En fait, il est interdit d'abandonner un VHU sur un lieu public ou privé.³²⁰

Cependant, le décret cité plus haut précise que la filière de traitement des véhicules hors d'usage doit dorénavant être organisée par les producteurs, sauf que cela ne s'applique qu'à des véhicules dits « entiers ». Or, dans la plupart des cas, les VHU sont dépossédés du moteur et du pot catalytique. Le principe veut que le producteur ne dépense pas un euro de plus que ce que lui coûte le traitement du VHU en Martinique et le coût du transport compensés par le rachat du VHU compacté et notamment des métaux.

³¹⁹ Les communes ont recensé les VHU sur leur territoire et par le biais d'un marché, le stock a été éliminé. Cependant au fil du temps, les actes d'incivilité ont redoublé et le stock s'est renforcé. La Région a été contrainte de passer un second marché en collaboration avec la CACEM concernant plus de 15 000 véhicules. Ce qui représente un coût global de 2,5 M€. Aujourd'hui, les communes contrairement à ce qui est constaté tous les jours au bord des routes, poursuivent leurs efforts d'enlèvement des VHU sur leur budget propre.

³²⁰ Le contrevenant est puni d'une amende prévue pour la contravention de cinquième classe c'est-à-dire un passage automatique devant le tribunal de police (en théorie) et des peines d'amendes pouvant aller jusqu'à 1 500 € et même 3 000 € en cas de récidive, auxquelles il faut ajouter les frais d'enlèvement toujours à la charge du propriétaire même si c'est la collectivité qui l'a fait enlever. L'article R 625-8 du Code pénal prévoit même la confiscation du véhicule en question !

Selon la réglementation en vigueur, un propriétaire doit déposer son véhicule hors d'usage dans un lieu approprié, telle une casse classée ICPE (installation classée pour l'environnement) quitte à payer.

Cette question se situe au cœur du développement de l'industrie touristique. En Martinique, il n'existe pas de producteurs automobiles. Ce sont des concessionnaires qui vendent les véhicules. La législation est silencieuse dans ce cas de figure.

Dans un département où le foncier est rare, l'accumulation de véhicules sur des terrains publics ou privés est un phénomène qui doit être enrayé au plus vite. Le Maire détient un pouvoir de police général sur les pollutions de toute nature³²¹. Il lui appartient d'intenter une action répressive lorsque les VHU se trouvent sur la voie publique en application du Code de la Route.³²²

Si la carence du Maire est prouvée, si les mesures normales pour faire cesser l'infraction n'ont pas été produites, c'est la preuve d'un risque notable pour la santé et l'environnement³²³.

2.1.1.2.2 La question du bornage

Il est à noter que l'article 14 de la loi SRU³²⁴ introduit dans le Code de l'urbanisme un article

L. 111-5-3 imposant dans tous les cas au vendeur d'un terrain à bâtir, une information de l'acquéreur sur le descriptif dudit terrain et dans certains cas l'obligation de mentionner si ce descriptif résulte d'un bornage. Il s'agit d'éclairer le consentement de l'acquéreur sur les limites matérielles du terrain qu'il achète avec celles des terrains contigus. Le bornage consiste à déterminer par des marques apparentes appelées « bornes » la ligne séparative de deux propriétés. C'est le géomètre expert qui détient cette compétence.

La nouvelle formalité ne concerne que les ventes de terrain à bâtir un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte et d'habitation.

L'obligation d'information sur les modalités de description du terrain a pour objet manifestement de ne protéger que celui qui achète pour la satisfaction de ses besoins personnels ou familiaux (maison d'habitation) ou bien de ses besoins privés et en partie professionnels.

L'obligation de mentionner de quelle manière est décrit le terrain vendu s'applique à toutes les ventes des terrains à bâtir quelle que soit la qualité du vendeur :

- simple particulier ne se séparant que d'un terrain à bâtir isolé
- quelle que soit l'origine de propriété de ce terrain (achat, donation, succession) ou qu'il s'agisse d'un professionnel, marchand de biens, commercialisation un ou plusieurs terrains, le vendeur est tenu d'une obligation d'information.

³²¹ Art 2212-2 du CGCT

³²² Art L 325-1 et suivants et du Code pénal, art R.635-8 détenteur ou propriétaire fautif.

³²³ Exemple, la fuite d'hydrocarbure se déversant dans la nappe phréatique.

³²⁴ Op. Cit. p. 60

A Rome, les bornes marquant les limites des propriétés étaient placées sous la sauvegarde du dieu Terme. Le déplacement des bornes était considéré comme un crime contre les dieux et la société. De nombreux conflits de voisinage sont nés de problèmes de bornage et de délimitation de propriété, de construction sans permis notamment.

Ainsi, l'observation du foncier bâti à la Martinique démontre que des erreurs ont été faites par le passé en termes de choix des lieux de construction préalablement à la mise en place du SAR. De nombreuses constructions ont été réalisées au droit des terrains agricoles déclassés dans des zones dépourvues de toutes infrastructures indispensables à la qualité de vie des riverains (écoles, voiries, réseaux d'assainissement, d'électricité, de collecte et de traitement des ordures ménagères...). Ces dysfonctionnements ont entraîné des glissements de terrains, des montées des eaux en période d'hivernage...

C'est pourquoi, il convient d'engager la réflexion sur l'avenir du foncier dans un aussi petit département français, avenir qui détient des influences fortes sur son développement endogène. Sans foncier, on ne peut rien produire : activités, services, communication, logements...

2.1.2 Les enjeux du foncier bâti

Le foncier bâti en Martinique est le reflet du développement urbain³²⁵ très intensif suite à l'exode rural important découlant de la fermeture des dernières usines à sucre et à la recherche d'emploi dans la ville capitale, Fort-de-France. L'interventionnisme foncier urbain opérationnel a profondément modifié les contours économiques de ce département.

Les collectivités se sont approprié les sols destinés à servir de supports à la construction de bâtiments et d'édifices publics.³²⁶

Contrairement aux idées reçues de la non disponibilité du foncier, force est de constater qu'il existe des terrains disponibles pouvant répondre à la demande tant dans le domaine de l'immobilier que des constructions d'édifices à caractère public (2.1.2.1) et que la politique de résorption de l'habitat insalubre (2.1.2.2).

³²⁵ Des quartiers fragiles sont classés en zone urbaine sensible (ZUS)

³²⁶ L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) s'oriente vers la rénovation des centres anciens dégradés. Elle concerne Fort-de-France et le Lamentin. Le projet « Porte Caraïbes » concerne l'entrée de ville, de Dillon jusqu'au port de Fort-de-France.

2.1.2.1 Le foncier disponible dans les centre-bourgs de Martinique

Une étude de l'ADUAM a répertorié 2543 parcelles représentant une surface potentiellement disponible de 144 ha. Il s'agit de petites parcelles en moyenne de 560 m² qui pourraient être aménagées dans les 34 bourgs du département et répondre aux besoins en terme de logements des populations. Cependant, il existe des freins rendant ces parcelles inutilisables, à savoir l'indivision, la taille des parcelles, les 50 pas géométriques, la volonté politique, l'obligation de parking.

La plupart des rapports sur la question du logement social outre-mer conduisent au même constat. La carence de l'action publique dans la planification de l'usage du sol ainsi que de l'utilisation des outils de maîtrise foncière est relevée. Le foncier est disponible mais le manque de financement pour son aménagement est problématique : voirie et infrastructures primaires (réseaux et surtout assainissement). L'important retard en matière d'aménagement renchérit le coût des opérations à la charge des bâtisseurs eux-mêmes.

L'évolution du coût de l'immobilier continue à se poursuivre en particulier dans le neuf, à un rythme élevé.³²⁷ L'évolution du coût du foncier est révélatrice d'un « laisser-aller » généralisé : les prix du foncier continuent à flamber. Sur le marché on ne trouve pas de terrain à moins de 60 €/m² et sur l'agglomération foyalaise³²⁸ à moins de 150 €/m².

Le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) a élaboré des cartes évolutives de la Martinique sur lesquelles on constate une nette expansion spatiale des zones bâties. Les espaces bâtis sont souvent qualifiés d'espaces urbanisés. Néanmoins, le bâti concerne également les espaces ruraux et urbanisés. Sur les cartes évolutives de 1956 à 2006 de la zone Fort-de-France/Montagne Pelée, deux cas de figures se présentent :

- Un étalement des zones bâties déjà existantes en 1956 (centres-bourgs littoraux du Carbet et du Lorrain) et à l'intérieur des terres (Morne-Rouge, Morne-Vert).
- L'apparition et la densification de zones bâties particulièrement dans le centre-atlantique et le Nord-Atlantique. Par exemple, le quartier de Morne des Esses en 1956 était peu bâti, ce qui n'était plus le cas en 2006.

Le phénomène de littoralisation a connu une accélération à partir des années 1980-1990. Les zones bâties exercent des poussées sur les espaces agricoles et naturels. Les zones de concentration du bâti

³²⁷ Le prix moyen du m² dans le neuf se situe autour de 2 800 € ; dans l'ancien, aux environs de 2 100 €.

³²⁸ Agglomération de la Ville de Fort-de-France.

concernaient donc essentiellement les centres-bourgs. A partir des années 1970-1980, le bâti devient plus concentré à l'intérieur et en dehors des centres-bourgs. La construction de grands ensembles a favorisé la concentration du bâti. Ce constat permet de dire que des efforts doivent être orientés vers la politique de résorption de l'habitat insalubre (RHI).

2.1.2.2 La politique de résorption de l'habitat insalubre

Le droit à un logement décent a été érigé par le Conseil Constitutionnel comme un droit fondamental. Il existe des situations immobilières et foncières non prises en compte qui posent le problème de l'habitat informel et de la dénonciation de fait entre la propriété du sol et la possession du bâtiment édifié dessus.³²⁹ De fait, la majeure partie des occupants sans titre se considèrent propriétaires légitimes puisqu'ils ont construit leur maison et qu'ils s'acquittent de l'impôt foncier (TFPB). Ce paiement signifie pour les intéressés que l'administration les reconnaît comme propriétaire.

Autre problème à résoudre, c'est le cas des marchands de sommeil. On constate une absence de répression pénale des « marchands de sommeil » contre les situations d'insalubrité. Or des outils de droit existent et ils demeurent impunis³³⁰. Dans le cadre d'une politique de résorption de l'habitat insalubre, il apparaît judicieux de prendre une disposition juridique propre à l'outre-mer inspirée de ce qui existe déjà dans le Code Forestier dans les DOM ou le Code Minier en Guyane, de confisquer et détruire les matériaux et éléments de construction illicite.

De même une simplification des procédures et un recentrage sur l'aménagement s'avèrent bénéfiques. La plupart des opérations de RHI s'inscrivent dans des opérations d'aménagement voire de renouvellement urbain ce qui conduit à superposer les procédures.

De manière générale, il est proposé dans les DOM de rompre avec l'ancrage sanitaire de la RHI et de traiter, s'il y a lieu, la question de l'appropriation des parcelles dans le cadre de la Déclaration d'Utilité Publique (DUP). Cette approche conduit à supprimer le recours à l'article 1331-23 du Code de Santé Publique, au moins dans les DOM, pour privilégier le recours à la DUP de droit commun. Elle permet de faire l'économie de la consultation du conseil départemental d'hygiène.

³²⁹ Art 552 du Code Civil

³³⁰ L'Assemblée Nationale a adopté une proposition de loi visant à renforcer la lutte contre les marchands de sommeil en « les frappant au porte-monnaie ». L'objectif poursuivi est « l'accélération des procédures de réalisation des travaux pour éviter le recours à la procédure extrêmement longue des travaux différés ».

En revanche, pour traiter les immeubles insalubres, de fonds de parcelles notamment, souvent exploités par des « marchands de sommeil » le recours à l'article L.1331-26 du Code de Santé Publique reste nécessaire, sur la base d'une grille d'insalubrité simplifiée et adaptée aux DOM. Dans ce cas, l'arrêté d'insalubrité pris par le Préfet est préparé par la DDE qui doit mobiliser à cet effet les informations nécessaires soit directement (par l'accueil dans ses services d'agents à compétence sanitaire), soit auprès du service communal d'hygiène sociale (SCHS) quand celui-ci existe, soit auprès de la Direction de la Santé et du Développement Social.

Il convient de prévenir la mise en place d'un habitat spontané et illicite dans les zones à risques ou non ouvertes à l'habitat. Actuellement, les expulsions des zones inconstructibles, interviennent après obtention par la puissance publique d'un jugement définitif. Ces procédures sont longues et peu nombreuses, elles ne permettent pas de stopper la croissance d'une zone d'habitat spontanée illicite ni d'avoir un effet dissuasif.

Il apparaît préférable de pouvoir intervenir sur ces sites lorsque les premiers éléments d'installation (socle en béton, dépôt de matériaux...) apparaissent, précédant la venue d'une famille.

Il est donc proposé, outre mer, de prévoir un texte, de niveau législatif, permettant en cas de début de construction sans autorisation sur le domaine public ou privé de l'Etat ou d'une collectivité territoriale, de mettre fin à cette occupation illicite. Le gestionnaire du domaine se verrait reconnaître le droit, au vu d'un procès-verbal constatant l'état des lieux et après autorisation administrative, de rétablir les lieux dans leur état antérieur, ce qui implique de confisquer voire de détruire les matériaux et éléments de construction.

On pourrait s'inspirer à cet égard de dispositions analogues prévues au Code Forestier à l'article. L.173-4 applicable dans les DOM : **« Quiconque procède à une occupation sans titre ou à un empiètement de toute nature, entraînant la destruction de l'état boisé dans les bois et forêts relevant du régime forestier, est puni d'une amende de 3 750 € par hectare détruit, sans préjudice des dommages-intérêts s'il y a lieu et de la confiscation des récoltes, des outils et des installations. Toute fraction d'hectare est comptée pour un hectare³³¹ .**

L'Office National des Forêts a, en outre, la faculté de procéder, sur autorisation de l'autorité administrative et dès l'établissement d'un procès-verbal constatant l'état des lieux, au rétablissement de ces derniers en l'état primitif aux frais du délinquant. L'autorité administrative arrête le mémoire des travaux exécutés et le rend exécutoire.

³³¹ Art L 363-21 du Code Forestier

Quiconque réside sur une parcelle relevant du régime forestier sans titre valable de location ou s'y est installé temporairement sans autorisation est passible d'expulsion immédiate, sans préjudice des dommages-intérêts, s'il y a lieu, et des amendes prévues par des dispositions réglementaires.

De la même façon, on pourrait s'inspirer des dispositions de l'article 140 du Code Minier applicable en Guyane.³³² :

« Les infractions aux dispositions du présent livre et des textes pris pour leur application sont constatées par des procès-verbaux établis soit par les chefs des services régionaux déconcentrés de l'Etat compétents en matière de police des mines et des carrières ou les ingénieurs ou techniciens placés sous leurs ordres, soit par les agents habilités par le ministre de la défense³³³ soit par les officiers et agents de police judiciaire³³⁴ . Tout procès-verbal constatant une de ces infractions est adressé en original au procureur de la République et en copie au préfet. Le procureur de la République peut ordonner la destruction des matériels ayant servi à commettre la ou les infractions constatées par procès-verbal lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de cette ou de ces infractions ».

Pour éviter la fixation d'une poche d'habitat illicite, quelques kilomètres plus loin, d'une autre poche d'habitat tout aussi illicite, il apparaît opportun de disposer d'un outil juridique permettant d'intervenir au tout début de la formation d'une zone d'habitat spontanée. Celui-ci ne saurait remplacer ni la mise en place d'une offre de logements sociaux et très sociaux, adaptée aux spécificités des populations ultramarines, ni l'adoption par les responsables des collectivités locales, d'une posture d'aménagement, ce qui implique de dégager des moyens, de procéder aux embauches des compétences nécessaires et de proposer à leurs concitoyens un projet d'aménagement et de développement pour leur quartier.

La lutte contre l'habitat indigne outre-mer est une priorité pour les collectivités ultramarines. La Commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale a adopté le 10 janvier 2011 une proposition de loi de Serge LETCHIMY³³⁵ portant sur la lutte contre l'habitat indigne en outre-mer. Il ouvre un droit à indemnisation pour les occupants « sans droit, ni titre ».

Il apparaît intéressant de faire état du retour d'expérience dans le domaine de la régularisation de l'occupation sans titre du domaine communal menée par la Ville de Fort-de-France. Deux quartiers

³³² Modifié par la Loi n°2002-1138 du 9 septembre 2002 - art. 69 () JORF 10 septembre 2002.

³³³ Art L 711-12 du Code du Travail

³³⁴ Conformément aux dispositions du Code de Procédure Pénale.

³³⁵ Député de la Martinique. Ce texte établit pour les occupants de terrain sans droit ni titre, un droit à des indemnisations dans le cas d'expropriation ou de démolition des constructions pour la réalisation d'opérations d'intérêt public.

populaires, celui de Trénelle et celui de Volga Plage sont retenus en évoquant la politique de cession mise en place.

2.1.2.2.1 *La régularisation de l'occupation sans titre du domaine communal*

La volonté politique consistait à réparer une situation d'injustice sociale liée à l'histoire et de créer pour tous les occupants sans titre des quartiers populaires un véritable « droit à la ville ». La qualité de propriétaire entraînant la possibilité de transmettre son patrimoine, de donner son bien en garantie, de procéder à la réhabilitation de son logement, d'ouvrir droit à des subventions....

- la procédure de cession proprement dite :

Elle résulte des dispositions du Code général des collectivités territoriales³³⁶ et d'un processus propre mis en place par la Ville de Fort-de-France. Cette procédure est caractérisée par la mise en place d'une aide à l'acquisition au profit des occupants. Il convient de rappeler que les cessions d'immeubles et de droits réels immobiliers principaux effectuées par les collectivités (communes de plus de 2000 habitants, départements, régions) doivent obligatoirement faire l'objet d'une délibération motivée de leur organe délibérant. Cette délibération doit être prise au vu de l'avis du Directeur des Services Fiscaux.

Pour accélérer l'opération de régularisation foncière, la Ville de Fort-de-France a fait le choix de la forme administrative pour l'aliénation au profit des occupants sans titre, cette procédure étant plus rapide et moins coûteuse. L'occupant acquéreur économise donc les frais de notaire (émoluments, honoraires...). Il ne paie que la taxe de publicité foncière ou les droits d'enregistrement, le salaire du conservateur, le prix et une partie des frais de bornage intervenant en augmentation du prix de vente.

Cependant, l'établissement d'un acte authentique en la forme administrative, est générateur d'une importante source de responsabilité pour l' élu.

Il est important de signaler que lorsque le maire intervient comme autorité authentifiant l'acte passé en la forme administrative, le pouvoir qu'il exerce à cette occasion ne peut être délégué. Il n'intervient pas comme représentant de la commune. Le pouvoir d'authentifier un acte accordé soit à un officier ministériel, soit à un élu, est une délégation de la puissance publique accordée à titre

³³⁶ Art L 5211-10 alinéa 2 et L 5211-11

personnel, dont la subdélégation est impossible. En conséquence, si le maire ne peut ou ne souhaite pas authentifier lui-même l'acte de vente, cet acte devra être établi par un notaire.³³⁷

La ville de Fort-de-France a mis en place une « cellule opérationnelle pour la cession du domaine communal de Trénelle et de Volga Plage » dans le but d'accélérer l'opération de régularisation de la situation des occupants sans titre.

La procédure est suivie pas à pas par les techniciens sur le montage des dossiers. Des solutions juridiques diverses en matière d'acquisition peuvent être proposées ou des situations complexes débloquées par le biais du conseil juridique. Une délibération du conseil municipal se prononce sur le prix, les caractéristiques essentielles et les conditions de vente. La signature de l'acte intervient donc après accomplissement des formalités préalables à la cession et sur présentation des titres de recettes et quittances délivrées tant par la trésorerie municipale que par le bureau des hypothèques.

Ces acquisitions comportant des aspects sociaux, la ville de Fort-de-France a souhaité mettre en place une aide à l'acquisition qui se manifeste par l'instauration d'un système d'abattements pratiqués sur le prix de vente. Ces abattements tiennent compte de deux critères essentiels : le revenu net imposable de l'acquéreur et l'ancienneté de son occupation.

Les occupants sans titres ont consacré des efforts importants pour la mise en valeur, voire la viabilisation des terrains sur lesquels ils ont fait édifier leur maison d'habitation. Il est à noter que certaines difficultés inhérentes à la mise en œuvre de cette politique de cession se sont fait jour. La signature d'actes administratifs peut être source de contentieux post-contractuels et génératrice de contentieux post-opérationnels.

Le cas de la vente à prix symbolique :

Il existe un principe selon lequel les personnes publiques ne peuvent aliéner à titre gratuit les biens dépendant de leur domaine privé. Ce principe général interdit aux personnes publiques de faire des libéralités. Il résulte d'une décision du Conseil Constitutionnel des 25 et 26 juin 1986, qu'une collectivité territoriale ne pourrait pas céder un bien dépendant de son domaine privé à un prix inférieur à sa valeur vénale sans méconnaître le principe d'égalité ou être accusée de dilapider les deniers publics.³³⁸

Cependant, si ces ventes sont « justifiées par des motifs d'intérêt général et comportent des contreparties suffisantes » elles sont possibles et légales. Cette précision résulte d'un arrêt du

³³⁷ Réponse ministérielle publiée au J.O. du 19 décembre 1988 p. 3748

³³⁸ (CC, 25 et 26 juin 1986, D.1986, n° 86-207).

Conseil d'Etat.³³⁹ Le conseil municipal a donc pris soin de bien motiver ses délibérations pour réduire les motifs de recours.

2.1.2.2.2 *Le problème de construction sur le sol d'autrui : pistes de réflexion*

La Ville de Fort-de-France est propriétaire de plusieurs parcelles de terre sur lesquelles des tiers ont construit. Il résulte des dispositions des articles 551 et s du Code Civil que le propriétaire d'un terrain revêtu d'une construction est présumé propriétaire de cette construction³⁴⁰ qu'il en va ainsi même au cas où la construction a été édifée par un tiers avec des matériaux appartenant à ce dernier³⁴¹ et que cette présomption est une conséquence logique du mécanisme de l'accession qui s'opère de plein droit, sauf convention contraire³⁴².

L'article 552 dispose que la propriété du sol l'emporte sur la propriété du dessus et du dessous.

Cette simple présomption cède devant la preuve contraire, ainsi qu'il résulte de plusieurs arrêts de la Cour de cassation et notamment d'un arrêt du 26 mai 1992³⁴³. **(Il peut être dérogé à ce principe, de sorte que l'on peut être propriétaire de constructions édifiées sur un terrain appartenant à autrui (dissociation entre la propriété du sol et celle des constructions).**

2.1.2.2.3 *La superposition des problèmes d'indivisions post-successorales et post-communautaires*

Le cas classique est celui de l'occupant sans titre ayant continué à occuper seul les lieux après le prononcé du divorce et ayant procédé à des travaux de réparation et de conservation de l'immeuble qui a été édifée pendant la communauté : travaux sans lesquels la construction serait tombée en ruines. Le conseil municipal accorde la priorité de la cession du terrain communal à l'ex-conjoint occupant. Le tout bien entendu, sans préjudice des indemnités, créances ou récompenses qui pourraient être dues par l'ex-conjoint occupant à l'ex-conjoint non occupant à raison de la construction édifée pendant la communauté.

Le risque de contentieux post-opérationnel :

³³⁹ Rendu le 3 novembre 1997, Commune de Fougerolles, AJDA 1998, p. 110, observations RICHER.

³⁴⁰ Articles 552 et 553 du Code Civil

³⁴¹ Article 555 du Code civil

³⁴² Article 551 et 552 du Code civil

³⁴³ Cass. 3^{ème} civ. 26 mai 1992, JCP 1992, éd. G, IV, 2140

- Les problèmes d'aménagement et de constitutions de servitudes :

C'est toute la question de l'état d'aménagement du quartier avant cession et la question des servitudes. La Ville de Fort-de-France a confié un travail long et fastidieux à la Société ODYSSI³⁴⁴ de repérage des réseaux et canalisations et d'un diagnostic complet de la situation desdits réseaux afin de permettre la lutte contre les branchements sauvages et procéder à terme à une remise aux normes totale desdits réseaux.

Pour pallier au problème des servitudes de passage des réseaux et canalisations, une clause générale a été introduite dans les actes de vente, aux termes de laquelle la commune se réserve un droit d'intervention sur la propriété vendue à l'effet d'effectuer tous travaux de réparation et d'entretien nécessaires au bon fonctionnement des canalisations et réseaux divers, dans le but de sécurité et de salubrité publique.

- Le problème de la spéculation foncière :

Compte tenu du dispositif d'aide à l'accession mis en place, le risque de spéculation foncière reste entier. Seul le droit de préemption urbain bénéficiant à la ville de Fort-de-France sera applicable tel que prévu par les règles d'urbanisme.³⁴⁵

L'expérimentation par la Ville de Fort-de-France de rétrocession des terrains aux occupants sans titre a rencontré un franc succès auprès des personnes concernées. Il s'agit d'une solution durable à ce problème. **Cependant, la question du logement social et la gestion de crise demeurent des préoccupations pour les populations martiniquaises.**

³⁴⁴ Régie communautaire de l'Eau et de l'assainissement de Fort-de-France.

³⁴⁵ Clauses anti-spéculatives :

- Clauses limitatives du droit de disposer et interdisant la revente du bien dans un délai limité.
- Clauses instituant un contrôle du prix et (ou) une faculté de rachat lors de la cession du bien par l'acquéreur, par lesquelles :
 - la clause d'agrément du prix, qui consiste pour l'acquéreur à prendre l'engagement en cas de revente du bien acquis dans un délai fixé contractuellement, d'obtenir l'accord du vendeur initial sur le prix de cession ;
 - le droit de préemption consenti conventionnellement par l'acquéreur ou vendeur et limité dans le temps ;
 - les clauses ayant pour effet de limiter la liberté de l'acquéreur concernant l'affectation du bien (occupation à titre de résidence principale).
- la clause tendant à exiger le remboursement de la fraction des aides accordées par la collectivité territoriale en cas de revente ou de non respect de l'engagement pris par l'acquéreur bénéficiaire.

2.1.2.3 La question du logement social et la gestion de crise

Les organismes HLM ³⁴⁶ ont pris acte qu'ils avaient encore un défi à relever : ils doivent produire des logements dont les loyers sont plus bas.

Ce défi est également valable en Martinique³⁴⁷. Il s'agit au niveau des pistes envisagées, d'introduire plus d'industrialisation dans les opérations. Pour répondre aux besoins d'une clientèle de plus en plus sociale, les bailleurs sociaux doivent produire des logements offrant des loyers moins élevés. À l'heure où le foncier augmente, où les coûts de productions renchérissent et où les nouvelles contraintes techniques sur le handicap ou le thermique tirent les prix vers le haut, les opérateurs sociaux s'interrogent.

Le décret n° 2009-424 du 17 avril 2009 portant sur les dispositions particulières relatives aux caractéristiques thermiques, énergétiques, acoustiques et d'aération des bâtiments d'habitation dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion vient confirmer ces contraintes. Avant tout, il n'est pas question de baisser la qualité ni de la différencier en fonction des cibles de clientèle.

Le prix au m² est extrêmement variable d'un site à l'autre. Pour le limiter, les organismes doivent améliorer les procédures et leurs achats et trouver des capacités d'optimisation de la maîtrise d'ouvrage. Il y a un travail à faire avec la maîtrise d'œuvre sur la manière d'optimiser la façon dont elle conçoit et intervient, sur l'introduction d'un process industrialisé plus important pour réduire les coûts et augmenter la qualité.

Le droit au logement va être rendu « opposable » afin qu'il s'applique réellement. Mais le droit au logement qui existait depuis la loi Besson n° 90-449 du 31 mai 1990, JO du 2 juin 1990, n'était pas un droit « pour de vrai ».

Vous avez « le droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent ou s'y maintenir³⁴⁸ » mais depuis 20 ans aucun gouvernement n'a jugé bon de préciser de quelle aide il s'agissait, ni quelle collectivité publique était en charge de l'attribuer, selon quelle procédure et avec quel financement. D'ailleurs quelques associations de défense des demandeurs de logement ont déposé des recours auprès des tribunaux administratifs pour exiger l'application du droit au logement décent.

³⁴⁶ Congrès des HLM du 18 au 20 septembre 2007 à Lyon.

³⁴⁷ Il existe trois bailleurs sociaux : la SIMAR, la SMHLM et OZANAM.

³⁴⁸ Art 1 de la loi.

Ce dispositif avait pour vocation d'assurer une « obligation de résultat » de la part de l'Etat et des collectivités locales. L'« opposabilité » d'un droit est une notion juridique qui signifie que le droit qui a été reconnu au citoyen peut être « opposé » à une autorité chargée de le mettre en œuvre. Le citoyen dispose de voies de recours pour obtenir la mise en œuvre effective de son droit. La puissance publique a une obligation de résultat.

La confusion entre législation et déclaration de bonnes intentions est devenue une habitude. La loi ne sert plus à dire le droit, elle devient un instrument de communication. Rendre le droit au logement opposable conduirait à remettre en cause toute la politique du logement social qui consiste actuellement à aider un logement sur cinq tout en rendant quatre ménages sur cinq éligibles à cette aide.

Passer d'un système d'aide au logement à un système de droit au logement, c'est passer d'un système de commissions chargées de choisir les heureux bénéficiaires en fonction de recommandation, à un système de guichets mettant en œuvre des règles d'attribution en fonction de critères. En résumé, la question du logement social est fortement liée au foncier constructible « à moindre coût ». Le foncier apparaît comme un élément stratégique dans les objectifs de production de logements, de maîtrise et de répartition harmonieuse de l'urbanisation. Par ailleurs, les phénomènes d'indivision produisant des logements à l'abandon, la présence de « dents creuses »³⁴⁹ est à résoudre en urgence.

2.1.2.3.1 La politique du logement à la Martinique

La politique du logement à la Martinique est définie par l'Etat en application de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement modifiée par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. L'élaboration des Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) fait l'objet d'une concertation ouverte à l'ensemble des acteurs du département impliqués dans les objectifs et les actions concernés par la mise en œuvre du droit au logement.

Les objectifs du plan visent à :

- Acquérir une meilleure connaissance des situations prioritaires et des besoins identifiés en les regroupant au sein d'une structure à créer ou existante.
- Restructurer et optimiser les modes de gestion du fonds de solidarité pour le logement
- Accroître l'offre de logements pour les personnes défavorisées dans le secteur public et privé

³⁴⁹ Espaces inoccupés situés entre deux constructions.

- Créer les conditions pour améliorer et rendre plus efficaces les politiques d'accession sociale et d'amélioration des logements des propriétaires impécunieux.

2.1.2.3.2 Une crise du logement à la Martinique

La situation du logement à la Martinique est en nette progression par rapport aux années précédentes tant du point de vue qualitatif que quantitatif. Cependant, des efforts restent à faire pour répondre aux besoins. Des solutions existent mais il convient de ne pas focaliser sur le secteur public. Tout doit être mis en œuvre pour réhabiliter le parc privé.

D'après le dernier recensement de l'INSEE, il existe un nombre important de logements vacants et le problème des logements en indivision doit être résolu. Trop de logements privés sont délaissés par leurs propriétaires et squattés. Des aides existent par le biais des opérateurs publics et privés et par l'Agence Nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) pour les propriétaires désireux de louer leurs biens. Le logement social est en pleine évolution. Les autorités locales de référence pourront très certainement être les EPCI³⁵⁰ (mais cela suppose qu'ils se dotent de PLH (Plan local d'habitat) prescrits leur permettant de solliciter la délégation de compétence.

Le conseil général assurant la présidence du CDH (Conseil départemental de l'habitat) devrait mettre en œuvre des axes forts de la politique du logement et éviter un émiettement des décideurs dans ce secteur. Il doit pour ce faire, se donner les moyens humains et financiers de sa politique. **Néanmoins, présider une structure ne confère pas de pouvoirs dans le domaine du logement social. C'est l'Etat qui conserve le pouvoir de décider de la politique à mener dans ce domaine.**

La Martinique est une île et il est évident que tous ses habitants ne peuvent bénéficier d'un logement individuel de type maison individuelle ou pavillon. De plus, selon les statistiques³⁵¹ la population vieillie et des structures adaptées au troisième âge doivent être développées. Le « mode d'habiter » doit évoluer, de nouveaux produits devront voir le jour pour satisfaire les ménages et tenir compte de leur façon de vivre : maison individuelle en bande, petits immeubles en accession, logements-foyers pour le 3^{ème} âge..... Le logement locatif très social (LLTS³⁵²) ne répond plus à toutes les préoccupations du moment.

³⁵⁰ Etablissements publics de coopération intercommunale : Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique, Communauté de Communes du Nord de la Martinique et Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique.

³⁵¹ Source INSEE

³⁵² Le LLTS est un produit « logement très social » sur subventionné pour adapter l'offre sociale de logement quantitativement et qualitativement.

L'application de la loi Borloo n° 2003-710 du 1^{er} août 2003³⁵³ d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, à la Martinique, dans le cadre de la politique de la ville est limitée aux villes du Lamentin et de Fort-de-France, à forte densité de population qui se sont engagées dans ce dispositif et bénéficient de subventions.

Par ailleurs, le prix des terrains constructibles varie en fonction des communes et de leur attractivité et surtout de la mise en œuvre des plans de prévention des risques. Il faut attendre la création d'une Société d'Economie Mixte (SEM) foncière, projet initié depuis de nombreuses années par le Conseil général de la Martinique pour obtenir une véritable amélioration du coût du foncier dans ce département. Cet outil devrait permettre aux communes de définir une politique foncière. Pour l'heure, il convient de se rapprocher des professionnels du secteur pour connaître le prix du terrain constructible.

Le rapport TORRE³⁵⁴ relatif au logement social indique que la raréfaction du foncier entraîne inévitablement son renchérissement. La politique de défiscalisation est venue perturber les lois du marché de l'immobilier. Le Conseil Général a donc mis en place un certain nombre d'axes forts de sa politique du logement pour répondre aux besoins des populations.

2.1.2.3.3 Axes forts de la politique départementale du logement

Soucieux de contribuer à améliorer l'accès au logement des populations, le Conseil Général de la Martinique a engagé des actions dans le domaine du parc privé et du parc public. Dans le domaine du parc privé, l'axe réhabilitation a été privilégié. Il s'agit de produire plus d'aide à l'amélioration de l'habitat. (AAH). Le public visé est en grande majorité constitué de personnes âgées et/ou défavorisées à petits revenus, propriétaires de leur logement.

D'autre part, la remise sur le marché des logements vacants est une priorité par le biais de l'instauration d'une prime départementale beaucoup plus incitative que celle de l'Etat. L'instauration d'un « samu kai » devrait répondre à l'urgence de certaines situations chez les personnes âgées. Le Conseil Général met en place quatre équipes réparties sur le territoire en fonction des circonscriptions et les travailleurs sociaux indiquent tous les mois les cas les plus

³⁵³ JO du 2 août 2003

³⁵⁴ *Des ambitions aux réalisations : retour sur 2 ans de politique du logement en outre-mer*, Henri TORRE - Sénateur de l'Ardèche, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer » (2007-2008) -, Rapport d'information, 2008.

critiques selon des critères bien précis³⁵⁵. Enfin, une enquête sur l'occupation réelle du parc public permettra la mise en vente des appartements dont les locataires sont installés depuis plus de trente ans.

Par ailleurs, les Etats Généraux de l'outre-mer³⁵⁶ ont proposé quatre séries de réformes pour relancer le logement social :

- 1 – libérer du foncier en mettant à disposition gratuitement les terrains non utilisés de l'Etat si ceux-ci sont destinés à accueillir des logements sociaux ou des grands équipements publics.
- 2 – assouplir les règles d'utilisation des aides par exemple en autorisant les porteurs de projet à se substituer aux communes pour le financement de la surcharge foncière.
- 3 – garantir le niveau des moyens budgétaires de l'Etat sur 5 ans.
- 4 – accorder une priorité à la résorption de l'habitat insalubre et indigne.

La question du foncier interpelle l'ensemble des partenaires de ce secteur. En cas de crise, la préoccupation est à la sauvegarde des habitants bien avant les bâtiments. Cela suppose la mise en place d'une gestion de crise efficace et anticipatrice. La gestion du foncier dans le cadre d'une démarche de développement durable place l'homme au cœur des préoccupations du système et donc de la gestion de crise.

La protection des populations compte parmi les missions essentielles des pouvoirs publics. Elle concerne au premier chef les élus locaux, échelon de proximité, qui ont l'obligation de gérer les risques majeurs (naturels et technologiques) ou toute autre situation nécessitant leur intervention (incendie, risque sanitaire...) et d'assurer la sauvegarde des habitants. L'information de la population est une priorité fondamentale dans la prévention ou la gestion d'une crise. Il convient de mettre en place des procédures de prévention des risques, de préparation aux conséquences d'une crise et de communication.

Les nouveaux outils créés par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile,³⁵⁷ et en particulier le plan communal de sauvegarde, sont censés apporter une réponse pertinente dans la recherche de ces objectifs. Quinze ans après la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile,³⁵⁸ la loi du 13 août 2004 définit une démarche globale de protection des populations. Elle intervient suite aux nouvelles « crises » de type AZF, tempêtes,

³⁵⁵ Ex : réparation urgente d'un circuit électrique présentant un danger immédiat, réparation d'une porte ou fenêtre, d'une fuite d'eau...

³⁵⁶ Les Etats généraux de l'Outre-mer se sont tenus à Paris et en Outre-mer après la grève de février 2009.

³⁵⁷ JO du 17 août 2004

³⁵⁸ JO du 23 juillet 1987

canicule, pandémies, terrorisme, situations inédites. Elle vise à mobiliser toutes les forces disponibles. Quatre idées fortes ont guidé l'élaboration de la loi :

- Faire de la sécurité civile l'affaire de tous (dès l'école, le volontariat, les associations, les réserves) ;
- Mieux se préparer face aux risques et aux menaces ;
- Stabiliser les SDIS (pilotage national, conforter la départementalisation) ;
- Encourager les solidarités.

La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toutes natures, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics ou des personnes privées.

Quatre acteurs sont concernés :

- **L'Etat** qui est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national.
- **Le Département** en charge de la gestion du service départemental d'incendie et de secours.
- **La Commune**, premier niveau d'information et de protection de la population.
- **Les sapeurs pompiers** dont le rôle est mieux reconnu.

Le rôle essentiel du Maire est d'élaborer le plan communal de sauvegarde (PCS) et la réserve communale de sécurité civile (RCSC). Le plan communal de sauvegarde est arrêté par le Maire. Il doit être compatible avec le plan ORSEC, l'intercommunalité peut contribuer au PCS (élaboration, moyens). Il est obligatoire pour les communes dotées d'un Plan de prévention des risques naturels prévisibles approuvé (PPR) comprises dans le champ d'application d'un Plan particulier d'intervention (PPI).³⁵⁹

Les réserves communales de sécurité civile³⁶⁰ ont pour mission de préparer les populations face aux risques, de soutenir et d'assister des populations, un appui logistique et le rétablissement des activités.

Dernière difficulté de taille à résoudre pour les élus des communes rurales, la mobilité des textes du droit de l'urbanisme. Les dernières modifications sont relativement récentes : loi Solidarité et

³⁵⁹ Le PCS permet d'analyser les risques et de divulguer une information préventive aux populations. Le PCS prévoit la diffusion de l'alerte et des consignes aux populations, des mesures d'accompagnement et de soutien aux populations et le recensement des moyens locaux disponibles.

³⁶⁰ Créés par délibération du Conseil Municipal, et arrêté municipal, les réserves communales disposent d'un règlement intérieur et engagent les réservistes.

Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000 et loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, Urbanisme et Habitat.

La première a profondément rénové le cadre des politiques d'aménagement de l'espace afin d'assurer un développement et un renouvellement urbain plus cohérent, plus solidaire, plus durable. Entre autre, cette loi SRU³⁶¹ a mis à la disposition des élus deux nouveaux outils de planification urbaine, le Plan Local d'Urbanisme et la Carte Communale, à la place de la pièce maîtresse que constituaient les anciens Plans d'Occupation des Sols.

La loi UH³⁶² a cherché pour sa part, à la simplifier, en conservant ce qui était positif, en réponse aux critiques et plaintes des élus locaux. En toute logique l'adoption d'un Plan Local d'Urbanisme paraît indispensable pour les villes dans lesquelles la pression foncière, et le marché du logement suffisent en eux-mêmes à promouvoir la construction.

En matière de réglementation, l'analyse des outils démontre qu'il manque un opérateur foncier c'est-à-dire un établissement public foncier possédant des ressources affectées (taxe spéciale, subvention...) chargé de l'expropriation, de la planification, de la constitution de réserves foncières en lieu et place des communes. Les petites collectivités locales ne disposent pas de services appropriés et n'oseront jamais exproprier les gros propriétaires fonciers. Elles ne disposent pas des moyens financiers nécessaires à l'acquisition des parcelles en question. La plupart du temps, ce sont les propriétaires qui cèdent une parcelle de leur terrain à la commune pour y édifier des logements sociaux en contre partie d'un déclassement de la zone pour y réaliser un lotissement.

Par ailleurs, il manque également une société d'économie mixte d'aménagement de terrains destinés aux zones d'aménagement concertées et des lotissements communaux³⁶³. La défiscalisation a contribué à augmenter le coût du foncier. Les bailleurs sociaux se sont mobilisés et ont remis des études au gouvernement pour prouver qu'ils leur étaient impossibles de rester dans les prix plafonds fixés qui comportaient le prix du terrain.

Le gouvernement a pris en compte les doléances des bailleurs sociaux et a procédé au déplafonnement du prix de revient des opérations mais il a plafonné le niveau des subventions.

³⁶¹ Op. Cit. p. 60

³⁶² Op. Cit. p. 150

³⁶³ Il existe pourtant la SODEM, société d'économie mixte qui devrait offrir des terrains viabilisés aux petites communes destinés à leurs ressortissants et aux bailleurs sociaux, mais elle ne joue pas son rôle.

Une étude du CREPAH³⁶⁴ a pris en compte les remarques des bailleurs sociaux qui ont fait état des difficultés d'équilibre financier dans le montage des opérations et en particulier du LLTS³⁶⁵. Il convient de rappeler que le produit LLTS, destiné aux ménages à faibles ressources est bien connu en Martinique et est devenu un produit bien adapté localement.

La DDE Martinique et le Ministère en charge de l'outre-mer se sont appuyés sur le CREPAH dans l'expertise du montage financier et des conditions d'exploitation par les bailleurs du produit LLTS après les arrêtés concernés. Le CREPAH a donc procédé à la mission suivante :

- une simulation du montage financier LLTS nouvelles règles, à partir de quelques programmes-types ;
- une expertise quant aux éventuels écarts entre nouvelle et ancienne réglementation ;
- les recommandations d'adaptation éventuelles, tant transitoires que définitives,
- une approche plus générale sur la programmation du produit dans son environnement (enjeux de la mixité, banalisation du produit...).

En conclusion, l'application stricte du nouveau paramétrage du plan de financement LLTS ne permet pas des conditions d'exploitation équilibrée. Toutes les simulations effectuées indiquent la nécessité du maintien d'une subvention d'équilibre. Pour permettre le retour à une situation proche des modalités d'exploitation antérieures, la subvention d'équilibre globale devrait se situer autour de 35 % du plan de financement global (subvention de l'Etat + subventions complémentaires locales).

Au-delà des écarts entre ratios d'exploitation (dans leurs expressions et leur poids) le niveau de « loyer sortie » devra tenir compte en tout état de cause de la cible sociale de ce produit. Il conviendra également de maintenir la mixité des opérations LLS³⁶⁶ et LLTS. Cette mixité sociale doit pouvoir intervenir en tenant compte des modalités particulières de financement du LLTS et du LLS.

Certains opérateurs, sans remise en cause de la qualité du produit et de ses caractéristiques physiques, ni de la mixité des produits dans un même programme, agissent sur la surface moyenne des logements comme contrepartie d'un loyer plus faible pour les LLTS.

³⁶⁴ *Le logement locatif très social à la Martinique : proposition d'adaptation des conditions de financement*, Mahieddine HEDLI, Etude CREPAH Conseil, Recherches, Etude pour la planification l'aménagement et l'habitat, novembre 1996.

³⁶⁵ Logement locatif très social

³⁶⁶ Logement Locatif Social

Le financement du logement en Martinique doit passer par le renforcement du partenariat local en matière de politique de logement. Au terme de cette expertise, les conclusions suivantes ont été présentées.

Il paraissait urgent d'engager localement une discussion avec les principaux partenaires concernés sur le plan de financement du logement social et notamment du LLTS et de poursuivre en commun, au-delà du financement du logement social, avec les services de l'Etat, les opérateurs et les partenaires concernés, une réflexion sur les conditions de production de logement en Martinique, et en particulier les contraintes fortes en matière d'aménagement et de maîtrise du foncier se font sentir.

En réalité, ce sont les fonds locaux qui assurent le surcoût du foncier par l'intermédiaire du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU³⁶⁷) au sein duquel l'Etat, la Région et le Département apportent leur contribution. Il appartient donc aux élus martiniquais de mettre en place l'établissement public foncier qui planifie, achète, exproprie et revend aux opérateurs sociaux à charge pour la SODEM³⁶⁸ de viabiliser les terrains que ce soit pour faire du locatif ou des logements locatifs sociaux (LES) ou encore des lotissements communaux en revente par les communes aux habitants.

Conscient des difficultés rencontrées par les populations pour accéder à un logement décent, L'Etat a pris certaines décisions favorisant la mise à disposition de certains terrains dont il détient la propriété dans le but d'augmenter la production de logement social par les communes et par les bailleurs sociaux.³⁶⁹

2.1.3 Les enjeux du foncier non bâti

Le foncier non bâti peut être caractérisé par l'existence de terrains à bâtir donc répondant aux normes de constructibilité et de terrains à protéger insusceptibles de recevoir des constructions. Le législateur a souhaité règlementer l'usage du foncier par le biais du schéma d'aménagement régional (SAR). Ce schéma s'est révélé être un outil efficace au service des élus locaux mais plus de dix ans après son adoption, la question se pose de savoir s'il n'est pas à réformer en totalité ou partiellement (2.1.3.1). La mise à disposition des terrains de l'Etat contribue à renforcer le foncier

³⁶⁷ Cf. supra Chap. I - &2 - le FRAFU.

³⁶⁸ Société d'Equipement de la Martinique.

³⁶⁹ Proposition des Etats généraux pour l'Outre-mer (avril 2009).

communal (2.1.3.2) et le schéma des espaces naturels sensibles à protéger le patrimoine naturel (2.1.3.3).

2.1.3.1 Le SAR : une réglementation efficace d'aménagement du territoire ou un dispositif à réformer ?

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, dite loi Littoral, comporte des dispositions relatives à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Ces dispositions s'appliquent dans les DOM avec les adaptations mentionnées aux articles L 156-1 à 4 du Code de l'urbanisme.³⁷⁰

En dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale sont réservés aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage. Dans tous les cas, des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables. Les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes.

2.1.3.1.1 La préservation des terrains

Les terrains situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune comprises dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 sont préservés lorsqu'ils sont à l'usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics.

³⁷⁰ « Chapitre VI : Dispositions particulières au littoral dans les départements d'Outre-mer.

Article L156-1.

Créé par la Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 - art. 35 JORF 4 janvier 1986. Les dispositions du chapitre VI du titre IV du livre Ier sont applicables aux communes littorales des départements d'outre-mer définies à l'article 2 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 précitée, sous réserve des dispositions ci-après.

Article L156-2.

Modifié par l'ordonnance n°2004-637 du 1 juillet 2004 - art. 28 JORF 2 juillet 2004 en vigueur le 1er juillet 2006. Les dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-4 ne sont pas applicables. Les dispositions suivantes leur sont substituées. Dans les espaces proches du rivage : - l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ; - des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer.

Il en est de même des espaces restés naturels situés dans les parties actuellement urbanisées de la bande littorale précitée, sauf si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation.

2.1.3.1.2 *La délimitation des secteurs urbanisés*

Les secteurs de la zone dite des cinquante pas géométriques situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune ou au droit de ces parties peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer et sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, être délimités par le plan local d'urbanisme pour être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime. Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

2.1.3.1.3 *Les autorisations au droit des constructions existantes*

Sont autorisés, dans les secteurs visés ci-dessous, l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes. Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 et à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, peuvent, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer et de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des programmes de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers.

Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

Sont autorisés dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2, l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes.

En Martinique, population et activités se concentrent en très grande partie sur la bande littorale. La maîtrise d'une urbanisation accentuée par la pression démographique, la protection d'un environnement marqué par la biodiversité, le développement des activités économiques liées au littoral, et l'existence de risques relativement élevés, au regard du littoral métropolitain, invitent à une application rigoureuse de la loi du 3 janvier 1986.

La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques » complète, outre-mer, le dispositif législatif relatif au littoral. Les objectifs d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral inscrits dans l'article 1^{er} de la loi du 3 janvier 1986, sont mis en œuvre dans les conditions exposées dans les différents chapitres du SAR et plus particulièrement dans le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

L'Agence d'Urbanisme et d'Aménagement de la Martinique (ADUAM) réalise des études sur les transactions foncières en Martinique en termes d'acteurs et en termes de localisation pour les 34 communes du département. Elle dispose pour ce faire d'un observatoire de l'habitat et du foncier. Une étude³⁷¹ révèle un retard en matière de logements compte tenu de l'ampleur de la demande sociale résiduelle. Ce retard semble difficile à combler en raison de l'évolution de l'activité du secteur de la construction neuve affectée par plusieurs facteurs tels que :

- la hausse des prix du foncier ;
- la hausse des prix des matériaux de construction ;
- les contraintes réglementaires de plus en plus nombreuses.

Selon l'ADUAM, le marché foncier souffre de la contraction de l'espace constructible. En effet, la configuration géographique du territoire, combinée à des décennies d'urbanisation rapide et pas toujours réfléchie, sont les raisons essentielles de ce constat. Le foncier constructible fait l'objet de spéculation, le rendant cher autant à l'acquisition qu'à l'aménagement. L'acquisition de terrains pour la construction de logements individuels ou collectifs, constitue l'essentiel des transactions.³⁷²

³⁷¹ *La problématique de l'habitat et du foncier : un serpent qui se mord la queue*, décembre 2007.

³⁷² Entre 1994 et 1999, 78 % des ventes totales (dont 1 % portant sur des terrains agricoles ou naturels) sont dans ce cas et 63 % (dont 3 % portant sur des terrains agricoles ou naturels) entre 2000 et 2005.

Aujourd'hui, force est de constater une production de logements qui reste concentrée sur une partie du territoire où les activités et l'emploi sont présents. Pourtant, lors de l'élaboration du SAR, les préoccupations en matière d'aménagement du territoire ont conduit à un large consensus autour d'une « urbanisation rationnelle et équilibrée entre les microrégions du SAR » de la façon suivante :

- une poursuite de l'urbanisation dans le centre de l'île et en particulier vers le centre-atlantique ;
- un fort développement de la production vers le Nord de l'île ;
- et un développement de moindre ampleur vers le Sud.

Or, depuis 2000, la localisation des logements autorisés va à l'encontre de ces préconisations poursuivant la tendance antérieure (surproduction dans le centre, surproduction dans le sud et sous-production dans le Nord).

Tableau 1 : Localisation des logements autorisés comparés aux préconisations du SAR (2000-2005)

	Centre	Nord	Sud
Préconisations du SAR	40,0	40,0	20,0
Autorisations 2000/2005	52,0	9,8	38,2
Réalisations théoriques des besoins (hypothèses 410 000 hab.)	70,7	13,3	103,7

En 2005, le prix du m2 de terrain constructible en diffus varie de 1 à 4 entre le Nord-Atlantique et le Centre-Agglomération et de 1 à 2 entre Nord-Atlantique et le Sud-Caraïbe.

Cette évolution du prix du foncier constitue un frein à la fois pour les particuliers qui souhaitent construire, pour les collectivités qui cherchent à se constituer des réserves foncières destinées au logement social, pour les producteurs de logements sociaux et intermédiaires.

L'ampleur et la rapidité de la hausse des prix est un phénomène surprenant à la Martinique.

Pour pallier ces difficultés, l'Etat a pris la décision de mettre à la disposition des communes et des bailleurs sociaux des terrains dans le but de contribuer à la réalisation de logements sociaux.

2.1.3.2 Mise à disposition des terrains de l'Etat

L'Etat par le biais de la Direction départementale de l'Equipement Martinique a pris l'initiative de réunir tous les Maires de la Martinique pour leur présenter les conclusions d'un recensement exhaustif des terrains propriété de l'Etat mis à disposition en premier lieu des communes et en second lieu des bailleurs sociaux si les communes ne font pas jouer leur droit de priorité. Cette démarche témoigne de la volonté de l'Etat de contribuer à la relance du logement social à la Martinique. En effet, l'absence de foncier disponible à un prix abordable a été identifiée comme étant un frein à la production de ce type d'habitation. Si les cessions de foncier de l'Etat disponible ne résoudront pas à elles seules la problématique de relance de la production dans ce secteur, cette

opération a néanmoins le mérite d'essayer de stimuler le secteur et d'offrir une alternative aux différents acteurs de la filière.

Le Préfet a organisé en septembre 2008 la signature du premier contrat d'objectifs fonciers (COF) entre l'Etat et la commune de Case-Pilote. Cette convention vise également à soutenir la politique foncière des collectivités en vue de l'amélioration de l'habitat social sur le territoire. Pour l'heure, la démarche étant trop récente, l'analyse ne peut être approfondie. Mais la question des « biens sans maître » qui se distinguent des biens issus des successions en déshérence est posée.

La question des biens sans maître

Les dispositions de l'article 147 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales modifient le régime juridique d'acquisition des biens sans maître et issus des successions en déshérence.

En effet, cet article opère désormais une distinction entre deux catégories de biens, en prévoyant que les biens sans maître peuvent être acquis par les communes et les biens en déshérence par l'Etat.

La circulaire interministérielle³⁷³ souligne le rôle du Ministre de l'Economie dans sa réponse à une question écrite, et a pour seul objectif de préciser la volonté du législateur d'opérer cette distinction. Elle rappelle que les communes peuvent uniquement acquérir les biens immobiliers dont le propriétaire est inconnu ou dont le propriétaire est connu mais décédé depuis plus de trente ans.

Concernant la situation dans laquelle le propriétaire est inconnu, la commune dispose, pour incorporer le bien concerné dans son patrimoine privé, de la procédure instituée par l'article L. 27 bis du Code du domaine de l'Etat. Cette disposition peut être mise en œuvre dès lors que deux conditions sont respectées, à savoir que, l'immeuble n'a pas de propriétaire connu et d'autre part, les contributions foncières n'ont pas été acquittées depuis plus de trois ans.

Il revient uniquement à l'Etat le droit d'appréhender les biens dont le propriétaire est décédé depuis moins de trente ans, sans héritiers ou dont les héritiers n'ont pas de succession.³⁷⁴ Le foncier non bâti comporte également les espaces naturels sensibles qu'il convient de préserver. Un outil, le schéma des espaces naturels sensibles (ENS), doit remplir cette fonction.

³⁷³ N° NOR MCT/B0600026 C du 8 mars 2006

³⁷⁴ Les communes ne pourront intervenir, au titre de l'article L 1123-1 du Code général de la propriété des personnes publiques, qu'au terme du délai de prescription trentenaire.

2.1.3.3 Le schéma des Espaces Naturels Sensibles (ENS)

Son élaboration, de la compétence du Conseil Général, est en cours. Le patrimoine naturel de la Martinique est soumis à de fortes pressions : augmentation démographique, essor économique, développement touristique, risques de pollutions...

La politique ENS régie par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985³⁷⁵ doit répondre à deux objectifs :

- préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et assurer la sauvegarde des habitats naturels ;
- aménager ces espaces pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

Cette politique vise ainsi à préserver, reconquérir et valoriser des espaces qui présentent des fonctions écologiques et/ou paysagères remarquables et/ou sont menacés. Le Conseil Général de la Martinique a décidé d'élaborer un Schéma Départemental des Espaces Naturels Sensibles souhaitant donner un nouveau souffle à ses interventions. C'est l'occasion d'une mise en perspective de la TDENS³⁷⁶ dans le sens d'une optimisation de son utilisation.

Ce document stratégique et de référence devra, sur la base d'un diagnostic partagé, fixer les objectifs prioritaires, énoncer les principes d'action et de mise en œuvre. Il doit permettre d'éviter les interventions au coup par coup, de façon à renforcer l'efficacité du programme et la bonne lisibilité de l'action. Il traduit également la volonté de veiller à une juste utilisation de la TDENS, recette affectée dont les conditions d'emploi sont particulièrement encadrées.

Ainsi, les principaux objectifs de ce schéma sont les suivants :

- Préciser les objectifs recherchés par le Conseil Général et énoncer les grands principes qu'il se donne pour mettre en œuvre son action ;
- Présenter les sites naturels majeurs sur lesquels il sera susceptible de porter prioritairement son effort, soit directement dans le cadre de ses nouvelles orientations d'acquisition, soit indirectement en soutenant financièrement les collectivités et associations locales qui souhaitent préserver et valoriser ces milieux.
- Décrire les modalités générales de mise en œuvre et de suivi de cette politique.

A travers ce schéma, le Conseil Général a pour ambition :

³⁷⁵ Art L 142-1et s. du Code de l'Urbanisme

³⁷⁶ Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles.

- d'acquérir une meilleure connaissance du patrimoine naturel départemental ;
- de préserver les espaces naturels remarquables des nuisances qui les menacent ;
- de répondre aux attentes de la population en matière d'amélioration du cadre de vie et de développement du tourisme de nature, (éco-tourisme) ;
- de sensibiliser tous les publics aux enjeux que représente la préservation de l'environnement et des milieux naturels.

Ce document a vocation à devenir l'outil d'aide à la décision pour les élus et services en charge de la mise en œuvre de cette politique, et gage de cohérence des actions départementales. Ce schéma n'est pas figé, il a naturellement vocation à évoluer. A partir de l'inventaire des ENS mis à jour, l'étude à mener doit tout d'abord évaluer les menaces, en analysant la pression foncière existante et les futures dynamiques urbaines, puis hiérarchiser et cartographier les Espaces Naturels Sensibles à enjeux.

Le schéma définira alors une stratégie d'intervention à moyen et long terme, en concertation avec l'ensemble des acteurs locaux, dans le but de préserver et de mettre en valeur les sites concernés. Par ailleurs, les collectivités détiennent un pouvoir important dans le domaine de la gestion du foncier et notamment du foncier agricole.

2.2 DE LA REFORME FONCIERE

AGRICOLE A LA MISE EN PLACE DE LA SAFER³⁷⁷

En 1945, il y avait à la Martinique, alors « terre de sucre » une quinzaine d'usines de canne produisant à la fois, sucre et alcool.³⁷⁸ En 1960, l'agriculture est un secteur d'activité très important, représentant près de 25 % du PIB³⁷⁹ et employant environ 41 500 personnes sur les 100 000 recensées dans la population active (1958).

En 2000, il n'existe plus qu'une seule industrie sucrière, celle du Galion à Trinité, transformée aujourd'hui en société d'économie mixte et soutenue par la Région et le Département. L'agriculture

³⁷⁷ Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural.

³⁷⁸ In *Habitation Trénelle – les travaux et les jours – 1948-1974*, Ludovic LOURI, Mémoires avec la collaboration de Florence Gauthier, K Editions, 2010.

³⁷⁹ Produit Intérieur Brut.

ne représente plus qu'un peu plus de 7 % du PIB. Le foncier à la différence d'autres biens, est une ressource parfaitement quantifiable. Le stock de foncier d'un territoire est constitué par l'ensemble des terres. Aujourd'hui, on considère que le stock de terres agricoles diminue de façon continue. L'explication est à rechercher dans l'histoire de l'espace martiniquais et la mise en place de la SAFER.

Le passage de la réforme foncière agricole à la mise en place de la SAFER fera donc l'objet d'un aperçu historique de la réforme foncière agricole (2.2.1) et des outils fonciers à exploiter (2.2.2).

2.2.1 Aperçu historique de la réforme foncière agricole

A la Martinique, île volcanique particulièrement « morneuse » on trouve des montagnes isolées, des plateaux et des collines ou mornes enserrant quelques plaines. Ces dernières ne représentent que 10 % de la superficie. La seule grande plaine est celle du Lamentin et de Rivière-Salée (75 km²) où s'est développée la culture de la canne à sucre et où il a bien fallu implanter l'aéroport. Les autres ne dépassant pas 3 km².

Le Nord présente un relief plus accidenté que dans le sud, il s'organise autour de deux massifs montagneux : la Montagne Pelée qui culmine à 1397 m et les pitons du Carbet (1196 m). Au Nord-ouest de la Montagne Pelée sont juxtaposés des hauts mornes : le mont Conil (893 m) le Pain de Sucre (719 m) le morne citron (604 m).

Entre ces reliefs et la mer se trouve une riche zone agricole où sont implantées d'importantes habitations : Gradis, Leyritz, Eyma, Pécoul, Chalvet.

Dans le sud, le relief, quoique moins élevé, reste accidenté. On distingue donc une Martinique humide recevant plus de 2000 mm d'eau par an comprenant les côtes au vent de l'Est, massifs montagneux du Nord et mornes du sud et une Martinique plus sèche (moins de 1500 mm par an) regroupant la côte sous le vent et la partie sud, mises à part les zones montagneuses.³⁸⁰

Les sols sont de nature variable : volcanique dans le Nord, argileuses dans une partie du Sud et de type alluvial dans les plaines. La végétation naturelle varie aussi du Nord au Sud : une végétation plus humide sur les massifs forestiers du centre et du Nord, plus sèche au Sud et une végétation littorale où se développe la mangrove par endroit. La forêt couvre 30 000 ha surtout sur les massifs

³⁸⁰ Source : Rapport d'activités de la SAFER Martinique, 2007.

forestiers (le domaine en possède 12 000). En résumé, la surface agricole utile représente 80 à 90 000 ha. La couverture forestière est en voie de dégradation surtout dans le Sud.

Les rivières au régime capricieux ne permettent pas une irrigation satisfaisante. C'est dans ce cadre géographique que va se dérouler la réforme foncière. Sans rentrer dans les détails de l'évolution de l'espace agricole à la Martinique (1635 – 1960) il faut retenir que le poids du passé sur les structures agricoles de l'île est vivement ressenti. Dès le départ on observe deux tendances à la fois contradictoires et concomitantes : le morcellement et la concentration des terres.

La départementalisation qui intervient en 1946 n'apporte pas de grands changements dans la répartition des terres mais suscite un immense espoir de voir résolus les problèmes sociaux ou économiques latents.

2.2.1.1 Organisation de la réforme foncière agricole aux Antilles

La mise en place de la loi du 6 août 1961 va tenter d'étendre aux Antilles avec des modalités appropriées une réforme foncière. Les conditions d'une réforme foncière semblent propices : la crise du monde agricole est latente. La canne est en crise suite à la fermeture de plusieurs usines. De nombreux propriétaires fonciers sont prêts à vendre leurs terres. Les pouvoirs publics veulent multiplier les exploitations familiales et limiter la grande propriété.

La loi permet d'améliorer la situation des populations agricoles en modifiant les conditions de l'exploitation agricole et en facilitant l'accession des exploitants à la propriété rurale. Les familles rurales pourraient ainsi accéder à la propriété foncière et ainsi améliorer leurs revenus et augmenter le poids de l'agriculture dans l'économie, en permettant un meilleur équilibre entre grandes, petites et moyennes exploitations.

Pour cela, trois sortes de mesures sont envisagées : la mise en valeur de terres incultes et laissées en friche, la limitation du faire valoir direct, en développant le fermage par exemple et le lotissement de terrains acquis par la SATEC³⁸¹. En ce qui concerne la première mesure, le Préfet peut contraindre les propriétaires de ces domaines soit à les mettre en culture, soit en céder la jouissance, soit les vendre à des agriculteurs sans terre.

La SATEC est introduite en Martinique en 1957 sous le nom de CREDITAG³⁸². Son rôle consiste à diffuser l'assistance technique au niveau le plus bas et dans un premier temps, être un instrument de

³⁸¹ Société d'Assistance TEchnique et de Coopération.

³⁸² CREDIT social des Antilles et de la Guyane.

crédit pour l'agriculture prêtant à ceux qui ne peuvent accéder aux formes traditionnelles du crédit. La SATEC est désignée pour mener à bien la réforme foncière dans l'île. Elle doit procéder à l'achat de terres, plan de lotissement après étude pédologique, choix des attributaires et attribution de prêts à long terme (20 ans).

La SATEC crée des petites exploitations orientées vers la culture de la canne et de la banane. Chaque fois qu'une opération foncière est réalisée une SICAAP³⁸³ est créée. Elle détermine la superficie de l'exploitation, établit la carte des sols et des cultures, réalise les travaux d'aménagement, et sélectionne les candidats à l'accession.

L'attribution se fait alors suivant un cahier des charges. Mais la SATEC est très vite confrontée à des difficultés financières malgré l'aide financière du Crédit Agricole.

2.2.1.2 Les réalisations de la SATEC

Au 31 décembre 1967, la SATEC a réalisé une superficie de 1 973 ha répartis en 455 lots et a terminé de lotir un grand nombre d'habitations. Une première tranche de lotissement de la propriété est réalisée avec tracé et chemins d'exploitation, drainage, bornage, débroussaillage et labour pour 125 attributaires. La priorité est donnée aux ouvriers ayant travaillé sur le domaine et se trouvant au chômage, à des petits cultivateurs des mornes environnants ainsi qu'aux ouvriers agricoles des centres urbains (Lamentin, Ducos) en sous emploi.

Ils doivent faire un apport personnel de 10 à 20 % pour recevoir un prêt du crédit agricole. Ils ont l'autorisation d'exploiter un hectare en attendant l'accord de la caisse nationale. L'attributaire ne peut ni morceler, ni mettre en location ou en colonat, ni céder la jouissance du lot pendant 15 ans et il s'engage à cultiver son lot en faire valoir direct.

Le V^e Plan prévoit 100 000 tonnes de sucre en 1970. Si la terre est morcelée, cela ne sera pas possible. La SATEC envisage d'accorder aux attributaires un lot composé de 2 parcelles : une sur les mornes où l'on pourrait pratiquer d'autres cultures et une dans la plaine, celle-ci exclusivement plantée en cannes. Cette dernière parcelle serait en indivision sous forme de coopérative. Cette solution est refusée. Finalement, on propose aux attributaires d'échanger tout ou partie de la plaine contre des terres dans les mornes. Le 1er juillet 1966, la SICAAP adopte ce principe.

Le Lareinty constitue la première et la plus importante opération de la réforme foncière. Cette première expérience a été compromise par des retards de toutes sortes dus en grande partie aux

³⁸³ Société d'Intérêt Collectif Agricole d'Accession à la Propriété.

aspirations partagées des acteurs locaux en faveur de la création à l'identique d'une SAFER à la Martinique. La SATEC s'est donc retirée et il appartiendra à la SAFER de poursuivre l'opération.

2.2.1.3 La création de la SAFER et la maîtrise du coût du foncier

Les SAFER sont instituées en France par la loi d'orientation agricole du 5 août 1960.

Ce sont des organismes qui ont pour rôle de contribuer à l'aménagement durable et équilibré de l'espace rural³⁸⁴.

Elles ont un rôle de médiation et de concertation locale. En résumé, elles doivent éviter l'anarchie, gérer l'espace en maintenant ou en rétablissant l'équilibre, préserver le cadre de vie, éviter les dérapages de tout genre pouvant provenir des spéculations. Concilier les intérêts particuliers avec l'intérêt général et le territoire concerné qui est exigu mais renferme une grande densité de population n'est pas aisé.

2.2.1.3.1 Statut et missions de la SAFER en Martinique

La SAFER est mise en place en Martinique suite à une assemblée constitutive le 16 décembre 1966. L'agrément des ministères de l'agriculture, des finances et des Dom est obtenu en avril 1968. C'est la plus petite des SAFER existantes. Son activité ne commence en Martinique qu'en 1969. C'est une SA mais très particulière.³⁸⁵Ses objectifs sont les suivants :

- Acquérir les terres mises en vente et les rétrocéder avec ou sans travaux d'aménagement en vue de constituer des exploitations familiales nouvelles en favorisant l'accession à la petite propriété dans chaque commune ;
- Remettre les terres en friche en culture ;
- Accroître la surface des exploitations existantes en améliorant le parcellaire ;
- Aider à la constitution de groupes agricoles d'exploitation en commun (GAEC) et de groupements forestiers.

La SAFER bénéficie d'une dotation annuelle. En fait, elle dispose d'un prêt à court terme (10 ans) de la Caisse nationale du crédit agricole pour l'achat de terres, d'une subvention (50 % du coût des

³⁸⁴ Elles n'ont pas de but lucratif et bien qu'elles soient organisées en sociétés anonymes, elles sont contrôlées par l'Etat qui doit donner son agrément pour la nomination du président et du directeur.

³⁸⁵ Son action doit être agréée par les trois ministres qui disposent d'un droit de veto sur les décisions du conseil d'administration. Ne doit pas avoir de but lucratif. Exerce son action sous le contrôle des pouvoirs publics.

travaux) du ministère de l'agriculture ainsi que d'un concours financier du FIDOM³⁸⁶ pour les autres dépenses.

2.2.1.3.2 Action de la SAFER sur le foncier agricole en Martinique

La SAFER peut obtenir les terres soit par des offres amiables, soit lors des ventes sur saisie mais là, elle ne peut acheter qu'au prix du dernier enchérisseur, soit par son droit de préemption (80 % des achats se font par droit de préemption alors qu'en France métropolitaine seulement 20 % le sont.). Au départ, l'offre reste largement supérieure à la demande. Mais, l'action de la SAFER est rendue difficile pour des raisons politiques et économiques. Sur le premier point, un certain courant politique³⁸⁷ refuse que des ouvriers agricoles deviennent des capitalistes. Sur le second point, la plupart des attributaires sont des illettrés et ne disposent pas de compte bancaire.

Entre 1970 et 1977, toute l'équipe dirigeante de la SAFER se retire et on assiste à des morcellements sauvages. Ce sont alors des fonctionnaires, des médecins qui achètent, la SAFER ne pouvant faire jouer son rôle de préemption. On constate alors une flambée des prix du foncier.

Pour éviter une explosion sociale, le Crédit Agricole, la Chambre d'agriculture et le ministère de l'agriculture décident de mettre en place la première conférence de l'agriculture en décembre 1976 qui prévoit un plan de relance pour la SAFER. La SAFER a connu une histoire un peu mouvementée à cause d'une absence totale de politique foncière globale et du soutien des collectivités locales dans le passé, de l'absence de SAR, de la pression des jeunes agriculteurs qui bloquent la SAFER en 1982, du manque de réserves foncières et une politique du foncier pas bien pensée ou pas mise en place, des déficits cumulés et du manque de soutien des partis politiques, en particulier du Parti communiste qui n'adhère pas à la réforme foncière.

La SAFER a désormais en plus de son rôle de régulateur du prix du foncier agricole un rôle de protection de l'environnement. Avant de préempter, la SAFER doit répondre à plusieurs objectifs dont le prix et l'éclatement des grosses entités.

Le droit de préemption s'applique dans un contexte socioculturel et économique qui se singularise par rapport à la France métropolitaine. Lorsque l'agriculteur métropolitain vend une surface agricole, il procède à une transaction d'une entité économique. En Martinique, il n'en est pas de même, l'agriculteur, en règle générale, va diviser son exploitation en autant de lots qu'il a de

³⁸⁶ Fonds d'Investissement des Départements d'Outre-Mer.

³⁸⁷ Position du Parti Communiste martiniquais.

progénitures. Paradoxalement, le propriétaire « béké »³⁸⁸ conservera lui, l'intégralité des surfaces et se constituera en Groupement d'Intérêt Economique (GIE). Pour sauvegarder les terres agricoles, les outils spécifiques peuvent être mobilisés.

2.2.2 Les outils fonciers à exploiter

L'accomplissement de la réforme foncière requiert différents outils. Il s'agit des zones agricoles protégées, des plans de développement agricole durable, du schéma des espaces naturels sensibles, de la problématique des terres en friche et des plans de prévention des risques, de la question du déclassement des terres...

Le maintien de l'activité agricole et la préservation de la nature en périphérie des villes sont indispensables pour maîtriser l'étalement urbain, protéger le cadre de vie des résidents et assurer un aménagement du territoire équilibré. Le dispositif de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux prévoit des outils de maîtrise foncière permettant de lutter contre la spéculation et d'entreprendre des aménagements, au sein de périmètres à protéger définitivement de l'urbanisation, conformément à un programme d'action. Il revient désormais au département d'instituer, dans les zones périurbaines, des périmètres d'intervention pour mener à bien des programmes d'action et d'exercer un droit de préemption sur les terres agricoles³⁸⁹.

2.2.2.1 Planification de la réforme en zone agricole

En zone rurale, la planification implique, les zones agricoles protégées, les plans de développement agricole durable, les plans de prévention des risques, ce qui dégage de nouvelles perspectives pour les territoires ruraux.

2.2.2.1.1 Les zones agricoles protégées (ZAP)

Il existe en Martinique une seule zone agricole protégée (ZAP) mise en place par la Ville de Rivière-Salée. La question se pose de savoir pour quelles raisons les 33 autres communes de la Martinique n'ont pris aucune initiative dans ce sens. L'application du nouveau dispositif de zonage

³⁸⁸ Nom donné aux descendants des colons, in *Les puissances d'argent en Martinique – le nouveau leadership béké 1981-1991*, Guy CABORT-MASSON, La V d. P, 1992.

³⁸⁹ Soit celui dévolu par l'article L 143-2 du Code rural aux SAFER, objectif de préservation des terres agricoles ; soit le droit de préemption des espaces naturels sensibles en application de l'article L. 142-3 du Code de l'urbanisme au titre de la politique de sauvegarde et d'ouverture des espaces naturels, préoccupations essentiellement environnementales.

prévu par la réglementation notamment avec la possibilité d'instaurer des ZAP dans le cadre des PLU devra correspondre à un objectif de redynamisation de l'agriculture.

2.2.2.1.2 Les Plans de Développement Agricole Durable (PDAD)

La SAFER réalise les études et les soumet à la commune qui décide de l'opportunité de la création d'un plan de développement agricole durable sur son territoire. Il s'agit de concentrer tous les efforts vers les agriculteurs d'une ZAP dont la protection est renforcée.³⁹⁰

2.2.2.1.3 La problématique des terres en friche et les Plans de Prévention des Risques (PPR)

Une terre en friche est un terrain classé au POS en zone agricole, au SAR en zone agricole mais au PPR en zone jaune, ce qui interdit tout défrichement. Le Conseil Général de la Martinique a mis en place une procédure de reconquête des terres en friche. En effet, 60 % des terres en friche sont situées en zone jaune et ne pourront, à priori, être exploitées et satisfaire la demande de la profession agricole. Cela signifie que l'on peut défricher pour construire ensuite.³⁹¹

Une disposition du Code forestier indique que lorsqu'un arbre a plus de 5 ans sur un terrain en friche, on ne peut défricher. S'agissant de la question du déclassement des terres, le législateur a conféré aux Maires le pouvoir de procéder au déclassement des terres agricoles. Il s'agirait de transférer ce pouvoir à l'intercommunalité afin qu'il soit partagé et de diminuer les pressions sur les maires qui ont du mal à résister à la population surtout en période électorale (déclassement au profit des enfants compte tenu de la problématique du logement en Martinique et de la conjoncture sociale.)

2.2.2.1.4 De nouvelles perspectives pour les territoires ruraux

La loi sur le développement des territoires ruraux (LDTR) du 23 février 2005 est le premier texte législatif spécifiquement lié à la ruralité.

³⁹⁰ Etude réalisée par la Chambre d'Agriculture de la Martinique pour les communes de Sainte-Anne et de Rivière-Salée – annexe.

³⁹¹ Exemple de la ville du Vauclin : 9 ans de contentieux.

Elle a pour ambition de replacer l'ensemble des territoires ruraux au cœur de la politique nationale d'aménagement du territoire, en élargissant ses objectifs au-delà des considérations strictement agricoles.

Elle s'inscrit dans le processus de l'acte II de la décentralisation en positionnant le Département comme chef de file dans deux des principaux axes qu'elle développe, à savoir :

- la refonte de l'aménagement foncier rural ;
- le meilleur partage des espaces périurbains par la création de périmètres d'intervention en zones périurbaines en faveur des espaces agricoles et naturels.

La loi redéfinit les procédures d'aménagement foncier et met en place la décentralisation de celles-ci. Ces dernières relèvent désormais de la compétence du département. Le dispositif antérieur comportait, depuis la loi de 1983, une décentralisation partielle reposant sur le financement par le département des opérations d'aménagement foncier.

La loi du 23 février 2005 vient compléter ces dispositions en décentralisant les procédures. Celles-ci sont officiellement sous la responsabilité du département de la Martinique depuis le 1^{er} janvier 2006.³⁹²

Les nouvelles procédures d'aménagement sont les suivantes :

- l'aménagement foncier agricole et forestier en remplacement du remembrement ;
- les échanges et cessions d'immeubles ruraux ;
- la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées ;
- la réglementation et la protection des boisements.

Le département a donc la maîtrise totale de l'aménagement foncier rural sauf pour la procédure des terres incultes dans les DOM qui est copartagée avec l'Etat³⁹³.

2.2.2.2 La responsabilité de la nouvelle commission départementale d'aménagement foncier (CDAF)

Outre les procédures, le département a la responsabilité de mettre en place la nouvelle Commission départementale d'aménagement foncier (CDAF). Cette commission a pour mission de statuer sur les projets d'aménagement foncier menés dans le département.

Elle est présidée par un commissaire enquêteur désigné par le Président du Tribunal de Grande Instance. Elle est composée de conseillers généraux, de maires de communes rurales, de personnes

³⁹² La décentralisation des procédures complète donc la décentralisation du financement des opérations.

³⁹³ Décret n° 2007-593 du 24 avril 2007

qualifiées, de représentants de la profession agricole, d'associations de protection de la nature. Les procédures d'aménagement foncier retenues pour la Martinique :

Le Conseil Général a anticipé la promulgation de la loi relative au développement des territoires ruraux, en autorisant en décembre 2004, la réalisation d'une étude sur les conséquences du transfert de compétences au département.³⁹⁴

Cette étude a permis de retenir les procédures d'aménagement les plus appropriées pour développer la politique foncière rurale de la Martinique, à savoir :

- la procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées
- la procédure des échanges et cessions d'immeubles ruraux

2.2.2.3 Rénovation des procédures

La procédure de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, se déroule en deux phases.

2.2.2.3.1 *Le déroulement des procédures*

La phase I relève de la compétence du Conseil Général. Dans un premier temps, le Président du Conseil Général fait constituer un dossier pour chaque parcelle susceptible de se voir appliquer la procédure et les propriétaires et les exploitants en sont informés.

Il fait établir un projet de cahier des charges pour chaque exploitation. Puis, une enquête publique préalable est réalisée. L'avis de la CDAF est sollicité sur la liste des terres incultes ou manifestement sous-exploitées, sur l'opportunité de mettre en œuvre la procédure et sur le ou les cahiers des charges d'exploitation. La CDAF transmet ses avis accompagnés de l'ensemble des dossiers au Préfet et adresse copie au président du Conseil Général.

La phase II relève de la compétence de l'Etat. Le Préfet met en demeure les propriétaires et les exploitants de mettre en valeur les terres et leur fixe un délai de réponse de deux mois. En cas d'engagement, les intéressés disposent d'un délai de plusieurs mois pour la mise en valeur. A la fin de la période, deux membres de la CDAF procèdent à une vérification sur le terrain. Si la mise en valeur est constatée, la procédure s'arrête. Si elle n'est pas faite, le Préfet procède à un appel à candidature. Un agriculteur est choisi. Il lui est délivré une autorisation d'exploiter.

En cas de non engagement des intéressés, le Préfet procède directement à l'appel à candidature, choisit un agriculteur et lui délivre une autorisation d'exploiter. Il peut également procéder dans

³⁹⁴ Cette étude a été confiée au groupement SAFER Martinique/Terres d'Europe SCAFR (Société de Conseil et d'Aménagement Foncier et Rural) en 2005.

certain cas à l'expropriation et rétrocéder les biens à la SAFER par le biais d'une convention de mise à disposition.

2.2.2.3.2 La procédure des échanges et cessions d'immeubles ruraux

La procédure peut se dérouler à partir de la délimitation d'un périmètre ou librement à partir de demandes individuelles. L'étude du groupement SAFER Martinique/Terres d'Europe SCAFR suggère d'opter pour la procédure sans périmètre avec un transfert de propriété par le conseil général pour conforter les exploitations existantes et ainsi, participer à la pérennisation des terres agricoles. Concrètement, le Conseil Général pourrait accompagner les transferts de propriétés en prenant en charge certains frais d'actes et d'animation pour encourager une conclusion amiable des échanges.

Dans cette procédure, le Conseil Général ne devient pas propriétaire des terrains mais offre les moyens financiers pour inciter les parties prenantes à la réalisation d'opérations de restructuration. L'absence de délimitation d'un périmètre offre plus de souplesse dans la procédure et semble bien correspondre au contexte local. C'est la procédure sans périmètre qui est retenue par le Conseil Général, la démarche est faite par un ou plusieurs propriétaires. Le versement de soultes est prévu pour compenser la différence de valeur vénale des terrains échangés ou cédés.

Deux options sont possibles :

Option 1 : dans le cadre d'un transfert de propriété par acte administratif :

- La CDAF reconnaît l'utilité de l'opération pour l'aménagement foncier ;
- Le transfert de propriété s'effectue par décision du Président du Conseil Général ;
- La totalité des frais de mutation est prise en charge par le Conseil Général.

Option 2 : dans le cadre d'un transfert de propriété par acte notarié :

- Si la CDAF reconnaît l'utilité de l'opération pour l'aménagement foncier, les frais de mutation peuvent être pris en charge par le Conseil Général ;
- le transfert est effectué par acte notarié.

Par ailleurs, il est indispensable d'évoquer la question de **la pollution des sols par le chlordécone**³⁹⁵ lorsque l'on évoque la gestion du foncier.

³⁹⁵ Pesticide persistant et bio-accumulable.

2.2.2.4 Nouveaux défis

La réforme foncière agricole est rendue plus complexe encore par les nouveaux défis auxquels sont confrontées les collectivités locales. Principalement la pollution par le chlordécone. D'autant que cette question intervient dans un contexte où le cadre juridique national n'a pas été respecté. Pour lutter contre le charançon du bananier, les planteurs de banane ont utilisé entre 1981 et 1993, des insecticides notamment des organochlorés tels le bêta-HCH et le chlordécone.

Aujourd'hui la situation se caractérise par une pollution généralisée des sols des bananeraies par le chlordécone (16 000 ha touchés sur une profondeur de 50 à 70 cm qui ne peuvent être dépollués par excavations. De nos jours, le chlordécone ne pourrait être homologué. Ce pesticide a pourtant été retiré de la fabrication à partir de 1976 aux Etats-Unis en raison des dangers qu'il représente. Le cadre juridique en vigueur lors de l'homologation du chlordécone est un cadre exclusivement national et reposant sur des principes datant de 1943. Une autorisation retirée en 1990 a vu son usage prolongé jusqu'en 1993 en Martinique.

Le retrait de l'autorisation de vente

La commercialisation s'est poursuivie pendant 2 ans après le retrait d'homologation. L'utilisation s'est ensuite poursuivie jusqu'en 1993. L'évolution du cadre législatif et réglementaire rend désormais impossible l'homologation d'un tel produit.

Cet exemple du chlordécone démontre s'il en était besoin les difficultés d'application de la réglementation relative au foncier d'un micro territoire soumis à de nombreux aléas. Face à l'état du foncier agricole, il est urgent de réagir et de trouver des solutions favorables à une redynamisation du secteur agricole.

2.3 LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA REGLEMENTATION NATIONALE RELATIVE AU FONCIER

Il appartient à chaque collectivité locale de mettre en place un projet d'aménagement et de développement de leur territoire pour satisfaire les politiques de l'habitat, les politiques urbaines, économiques mais aussi les politiques de protection de l'environnement. Pour ce faire, le législateur a élaboré des outils favorisant une plus grande maîtrise des collectivités territoriales.

Cependant, la question des ressources financières indispensables à la réalisation des actions foncières pose problème tout comme celle d'une politique foncière cohérente à tous les niveaux (communal, intercommunal, départemental, régional, national et européen). Un élément capital est à prendre en compte, celui de l'immédiateté de la réponse à apporter aux besoins urbains et celui des préoccupations environnementales dans le cadre d'un développement durable. La question de l'efficacité des outils sera étudiée, leur intérêt et leurs limites face aux politiques publiques.

2.3.1 Le Code Général de la propriété des personnes publiques et les collectivités territoriales de l'Outre-mer

« Le présent code s'applique aux biens et aux droits à caractères mobilier ou immobilier, appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et à leurs groupements ainsi qu'aux établissements publics. ». Ainsi, contrairement au Code du Domaine de l'Etat qui ne contenait que des dispositions relatives à l'Outre-mer décentralisé, le CGPPP³⁹⁶ a vocation à régir l'ensemble de l'outre-mer.

Seules six collectivités territoriales d'outre-mer sur douze sont concernées par les dispositions qu'il édicte. Cet état du droit positif résulte de deux facteurs. Le premier concerne le régime juridique d'applicabilité des lois et des règlements dans ces collectivités. En vertu de l'article 73 de la Constitution, dans les départements et les régions d'Outre-mer les lois et règlements sont applicables de droit mais peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

En revanche, conformément à l'article 74 de la Constitution tel qu'issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, il appartient aux statuts des collectivités d'Outre-mer qui tiennent compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République de déterminer les conditions dans lesquelles les lois et règlements leur sont applicables.

Le deuxième facteur qui explique l'absence de dispositions concernant 4 collectivités ultra-marines dans le CGPPP est relatif aux compétences que ces dernières peuvent détenir. En effet, certaines disposent d'un pouvoir normatif qui leur permet de fixer leur propre régime de la propriété publique. Le Code reprend pour l'essentiel l'ensemble des dispositions qui figuraient déjà dans le

³⁹⁶ Code Général de la propriété des personnes publiques.

code du domaine de l'Etat. **Il confirme donc le régime juridique particulier de la zone dite des « cinquante pas géométriques », le caractère domanial des eaux de ces territoires et la situation particulière du domaine privé de l'Etat en Guyane.**

Les outils du foncier mis à la disposition des collectivités locales sont nombreux mais leur utilisation est sujette aux contraintes socio-économiques et à la gestion des risques naturels.

2.3.2 Analyse des outils du foncier mis à la disposition des collectivités locales

La Martinique est exposée à un certain nombre de risques majeurs : le volcanisme, les séismes, les cyclones, les mouvements de terrains, le tsunami et les inondations. La prise en compte de ces risques dans la politique d'aménagement de l'espace est relativement récente.

C'est ainsi que les Plans de Prévention des Risques n'ont été institués qu'en 1995 en application de la loi n° 1995-101 du 2 février 1995 dite « loi Barnier », soit 93 ans après l'éruption de la Montagne Pelée à St-Pierre (Martinique)³⁹⁷.

Préalablement à la présentation de leur élaboration, il paraît important de relater les éléments de mémoire collective, d'éducation et de prévention du risque sismique aux Antilles Françaises. Ces éléments sont retracés dans un ouvrage de Joseph MAVOUNGO³⁹⁸.

L'auteur souhaite sensibiliser les populations aux conséquences d'un séisme par le biais des faits historiques.

Son travail a consisté, en l'absence de références historiques sur cette période, à recueillir un grand nombre de documents de l'époque et de les mettre à la disposition des enseignants et chercheurs de façon à ce qu'une prise de conscience se dégage face au risque, face à l'aléa. Les comportements fatalistes bien ancrés dans notre société antillaise pourront ainsi au fil du temps s'estomper au profit des gestes de prévention. Les expériences du passé seront ainsi profitables dans la gestion du présent. **Des leçons peuvent être tirées de l'historique des catastrophes naturelles des Antilles pour mieux aménager l'espace et s'en prémunir autant que possible.**

A l'aube de l'année 2011, les martiniquais n'ont pas encore connu de tremblement de terre majeur aux conséquences meurtrières. C'est pourquoi la survenue du séisme du 29 novembre 2007 a été un véritable traumatisme pour la population qui n'était pas préparée et ignorait la conduite à tenir. Ce

³⁹⁷ 30 000 morts ont été recensés suite à l'éruption du volcan.

³⁹⁸ *Le séisme majeur du 11 janvier 1839 de la Martinique – Elément de mémoire collective, d'éducation et de prévention du risque sismique aux Antilles Françaises*, Joseph MAVOUNGO, Publibook, 2008.

séisme tectonique de magnitude 7,3 sur l'échelle de Richter, aurait pu avoir des effets catastrophiques, l'intensité du phénomène fut heureusement atténuée par sa profondeur (environ 150 km). La Martinique, située par 14,4 degrés de latitude Nord et 61 degrés de longitude Ouest, se trouve dans une des régions géodynamiques les plus actives et instables du globe. D'où l'importance des dispositifs de prévention et de leur adéquation aux caractéristiques locales.

2.3.2.1 L'élaboration des plans de prévention des risques (PPR)

Cette élaboration aurait dû se faire en prenant en compte l'histoire de la Martinique ; ce qui aurait évité des « retours négatifs » au niveau des élus locaux et des populations.

2.3.2.1.1 Les caractéristiques et les modalités de mise en place des PPR³⁹⁹

Dans le cadre de la décennie de prévention des catastrophes naturelles (1990 - 2000), la France a privilégié six objectifs :

1. Favoriser une meilleure connaissance des phénomènes catastrophiques et de leurs effets induits ;
2. Faciliter leur surveillance ;
3. Sensibiliser les populations aux risques qu'elles encourent ;
4. Intégrer la notion de risques naturels dans les décisions d'aménagement ;
5. Protéger les installations actuelles et futures, et enfin ;
6. Entretenir la mémoire du risque.

Les PPR doivent donc intégrer l'ensemble de ces objectifs. C'est la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 qui fixe les bases de la politique de prévention des risques naturels. La loi n° 87-565 du 22 juillet 1987, modifiée par celle n° 95-101 du 2 février 1995 et complétée par le décret du 5 octobre 1995, sous-tend l'élaboration des PPR, alors que les articles 40-1 et 40-2 de la loi du 22 juillet 1987 régissent leur fonctionnement.

Les PPR, annexés aux plans d'occupation des sols (POS) et aux plans locaux d'urbanisme (PLU), permettent d'intervenir à quatre niveaux :

1. Prendre en compte de manière spécifique les risques naturels dans l'aménagement, la construction et la gestion du territoire ;
2. préciser la connaissance des phénomènes naturels ;

³⁹⁹ Plan de Prévention des Risques.

3. informer la population sur les risques encourus ;
4. enfin, privilégier certaines dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Les PPR sont des documents relativement simples qui peuvent s'étendre à une ou plusieurs communes. Il s'agit d'une servitude d'utilité publique qui s'impose à tous : particuliers, entreprises, collectivités et même l'État, lors de la délivrance des permis de construire, par exemple. Il s'agit de la seule procédure spécifique de prise en compte des risques naturels dans le domaine de l'aménagement.

L'élaboration des PPR est dirigée par les services de l'État puis approuvée par le Préfet après consultation des communes et enquête publique. La première phase d'élaboration consiste en une analyse historique des phénomènes naturels ayant affecté le territoire concerné.

Une fois la cartographie des risques potentiels établie, il est alors possible d'évaluer l'importance des phénomènes paroxysmiques. Une concertation avec les différents partenaires locaux permet d'apprécier les enjeux en termes de sécurité et d'aménagement.

Après leur mise en place, les PPR⁴⁰⁰ s'imposent aux constructions existantes et à venir, ainsi qu'aux autres usages du sol : activités touristiques et de loisirs, exploitations agricoles, etc.

Les spécificités locales :

D'une superficie de 1 100 km², la Martinique est une région monodépartementale soumise à une multitude d'aléas naturels. Cette situation est amplifiée par une conjoncture économique et sociale difficile ; en effet, avec l'un des taux de chômage les plus élevés de France, un secteur touristique en déclin et une agriculture soutenue artificiellement par des subventions publiques, le développement insulaire rencontre des difficultés structurelles.

Cette situation est d'autant plus inquiétante que les risques naturels réduisent considérablement l'espace potentiellement utilisable.

En croisant les zones d'aléa fort, les zones urbanisées et les espaces protégés, il reste très peu d'espace pour les futurs aménagements ; c'est ce qui explique que de nombreux projets empiètent sur des zones classées en aléa fort. De toute évidence, l'espace fait défaut en Martinique et sa gestion devient de plus en plus problématique.

Cette situation peut être appréhendée par le biais des nombreuses constructions réalisées sans permis de construire. Pour tenter de pallier les problèmes de logement, les municipalités déclassent

⁴⁰⁰ Un PPR complet comprend trois volets :

1. un rapport de présentation, composé de l'analyse des phénomènes étudiés et de leurs impacts sur les personnes et les biens ;
2. une carte réglementaire (1/10 000e ou 1/5 000e), précisant les zones soumises à une réglementation spécifique ;
3. enfin, le règlement inhérent à chacune de ces zones.

les terres agricoles et y construisent des logements collectifs souvent dans des zones à risques. Ces opérations immobilières sont réalisées sans respecter la règle en vigueur.

En Martinique, les PPR sont les premiers documents réglementaires se rapportant aux risques naturels. Cela paraît invraisemblable lorsqu'on connaît les menaces réelles qui pèsent sur le territoire. Où sont donc les documents communaux synthétiques (DCS) qui devaient être réalisés avant la fin du vingtième siècle ?

Mis à part les atlas communaux d'aléas (ACA) élaborés en 1999 par le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), la Martinique n'a bénéficié à ce jour d'aucun document fiable relatif à la gestion des risques naturels. En outre, les ACA - au lieu d'avoir un rôle préparatoire en vue de la mise en place des PPR - n'ont fait « qu'affoler » les responsables municipaux, générant ainsi une polémique sur leur fiabilité.

Les élus, craignant que les PPR s'apparentent aux ACA, ont d'abord rejeté massivement le principe d'élaboration de ces documents ; à la suite de nombreux échanges, les élus locaux et les services de l'État finirent par trouver un terrain d'entente.

Selon la DDE⁴⁰¹, la raison de cette amélioration des échanges entre les différentes parties concernées réside dans la constitution d'un comité de réflexion (composé d'élus de la Région et du Département, de maires, d'élus de Fort-de-France et du Lamentin et de quelques socioprofessionnels) visant à une meilleure gestion des risques naturels et des mesures réglementaires devant les accompagner. Désormais, les PPR prennent en compte l'aléa et le niveau de l'enjeu, alors que les ACA ne tenaient compte que du degré de l'aléa.

Les PPR définissent trois niveaux d'enjeu :

1. Un enjeu très fort, applicable aux centres historiques et aux bourgs ;
2. un enjeu fort, applicable aux périphéries des bourgs et aux zones de développement ; enfin,
3. un enjeu modéré, applicable aux zones naturelles et agricoles.

Dans une zone d'aléa fort disposant d'un enjeu très fort, par exemple, il y aura tout de même possibilité de construire avec prescription. En raison de l'exiguïté du territoire et du cumul des aléas, le règlement initial des PPR a été modifié sous la pression des élus locaux.

⁴⁰¹ Direction départementale de l'équipement (DDE) de la Martinique, en charge des PPR.

2.3.2.1.2 *Analyse des résultats de l'enquête concernant la mise en place des PPR en Martinique*

Pour avoir une vision précise du comportement des acteurs institutionnels en charge de l'élaboration et de la mise en place des PPR en Martinique, une enquête a été réalisée en 2001.

En dépit du faible taux de réponse (30% environ), il apparaît que la principale difficulté liée à la gestion des risques naturels en Martinique réside dans une concertation notoirement insuffisante entre les services de l'État et les élus. L'absence de documents réglementaires, les problèmes politiques, le manque d'information des populations, l'absence de culture générale du risque et le manque d'organisation des services publics sont autant de difficultés rencontrées par les acteurs locaux.

L'essentiel des personnes interrogées (90%) sont cependant favorables à la mise en place de PPR. Les 10% qui se prononcent contre estiment qu'il s'agit d'un frein au développement qui entraînerait une réduction des zones de construction, la remise en cause de certains projets, la diminution de la valeur des terrains et l'augmentation du nombre de constructions sans permis de construire.

En dépit du fait que 85% des personnes interrogées estiment que les PPR ne résoudraient pas les problèmes liés à la gestion des risques naturels, 95% de ces personnes sont prêtes cependant à collaborer pour faciliter la mise en place de ces plans de prévention.

Il existe actuellement 34 PPR communaux multirisques prescrits en Martinique qui ont tous été approuvés et qui seront annexés aux POS et aux PLU. L'adoption des PPR n'a pas été facile en Martinique, puisqu'on est passé d'une situation de refus total à une acceptation sous réserve de modifications. Les PPR qui étaient tant redoutés apparaissent maintenant comme des outils d'aide au développement. Cette situation est peut-être due à une prise de conscience des différentes parties concernées.

2.3.2.1.3 *Etude comparée du cadre institutionnel (lois et règlements)*

Il existe une multitude de textes juridiques et de dispositions réglementaires se rapportant à la gestion du foncier.⁴⁰² **Ces documents, nombreux et éparpillés, se chevauchent souvent et parfois même arrivent à se contredire.**

⁴⁰² Les textes et les plans : (liste non exhaustive)

Les éléments de jurisprudence relatifs à la protection de l'environnement montrent que l'ASSAUPAMAR⁴⁰³ sur la période de 1987 à 1993, évoque la loi Littoral⁴⁰⁴ à l'appui de ses recours et très peu en revanche l'existence d'autres instruments de protection. Les recours ont principalement pour objet la protection de la mangrove, le respect de la réglementation dans les 50 pas, la protection des forêts et espaces boisés classés ainsi que les études d'impact.

90 % des jugements relatifs à la protection de l'environnement ont été rendus sur recours de l'ASSAUPAMAR.

La diversité de l'arsenal législatif pour assurer la gestion et la protection du patrimoine naturel et bâti est de nature différente à la fois protecteur ou directif. Il faut cependant retenir que les lois de décentralisation à partir de 1982, transfèrent aux collectivités territoriales tout le secteur de l'urbanisme opérationnel des services de l'équipement.

En définitive, un cadre juridique prolix est posé. Il est source d'incohérence et de conflits mais on constate que si certains espaces ne sont pas protégés d'autres sont surprotégés. Les raisons sont diverses et souvent liées à des lobbys économiques.

2.3.3 La gestion de la protection de l'environnement et ces incidences sur le foncier

L'analyse de la politique de protection de l'environnement conduite par les collectivités locales traduit une prise de conscience et un état d'esprit militant pour la préservation des espaces naturels

-
- | | |
|--|--------------------------------|
| - Les POS (Plans d'Occupation des Sols) | - La loi Littoral |
| - Le SDAT (Schéma Départemental d'Aménagement Touristique) | - Le PREDIS |
| - le PDEDMA (Plan Départemental d'Elimination des Déchets Ménagers et Assimilés) | - Le schéma des carrières |
| - Le DOCUP (DOCument Unique de Programmation) | - Le Plan Etat/Région |
| - Le SDAGE (Schéma Départemental d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) | - Les droits de préemption |
| - Les arrêtés de biotope | - L'Atlas des risques naturels |
| - Les ZNIEFF (Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique) | |
| - Les Conventions internationales (RAMSAR, Carthagène) | |
| - Le SAR (Schéma d'Aménagement Régional) | |

⁴⁰³ ASSociation pour la SAUvegarde du PATrimoine MARTiniquais.

⁴⁰⁴ Op. Cit. p. 63

sensibles et la protection des îlets notamment. Les outils mis à la disposition des collectivités locales qui ont un impact sur la gestion du foncier sont nombreux, on peut en citer deux :

- *Le Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA) nouvelle compétence du conseil général depuis janvier 2006.*

- *Le Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnées (PDIPR).*

2.3.3.1 Le Plan Départemental d'Élimination des Déchets Ménagers et Assimilés (PDEDMA)

Enjeu de développement durable, la gestion des déchets se pose avec plus d'acuité à la Martinique compte tenu de la densité de population, de l'exiguïté du territoire, de son caractère insulaire et de son exposition aux risques naturels. On peut considérer que la Martinique est aujourd'hui à mi-parcours dans sa politique de modernisation.⁴⁰⁵

Depuis 1997, la Martinique est dotée d'un plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, rendu obligatoire par la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992. Ce plan vise à coordonner l'ensemble des actions à mener tant par les pouvoirs publics que par les organismes privés, en vue d'assurer la réalisation des objectifs fixés par les textes, à savoir :

- La prévention et la réduction de la production et de la nocivité des déchets ;
- L'organisation du transport des déchets et sa limitation en distance et en volume ;
- La valorisation des déchets par réemploi, recyclage, ou toute autre action visant à obtenir, à partir des déchets des matériaux réutilisables ou de l'énergie ;
- L'information du public sur les effets pour l'environnement et la santé publique, des opérations de production et d'élimination des déchets, ainsi que sur les mesures destinées à en compenser les effets préjudiciables.

La gestion et le suivi du plan ayant été transférés aux départements⁴⁰⁶ au 1^{er} janvier 2005, le Conseil général de la Martinique a pris acte de ce transfert de compétences.⁴⁰⁷ Si l'on se tourne vers la France métropolitaine, la question d'actualité est la suivante : comment s'adapter aux évolutions passées mais surtout futures ?

⁴⁰⁵ 0,35 % de taux de valorisation ; 50 % des investissements réalisés ; toute la population desservie par la collecte sélective mais un retard sur les équipements périphériques (déchetteries, plates formes de déchets verts...) avec des extensions d'unité à prévoir et un risque de manque de capacité, de réhabilitation à poursuivre.

⁴⁰⁶ Par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 « libertés et responsabilités locales (art 48).

⁴⁰⁷ Par délibération de sa commission permanente le 13 octobre 2005.

Le diagnostic est connu mais parlant : aujourd'hui, chaque habitant produit en moyenne 450 kg de déchets par an, contre 362 kg au début des années 90. En 10 ans, le coût de la gestion des déchets municipaux a globalement doublé. D'après le rapport parlementaire publié en novembre 2003, entre 1990 et 2000, le produit de la TEOM⁴⁰⁸ levé par les collectivités a augmenté de 120 %.

Cette forte évolution des coûts correspond tout d'abord à un changement d'approche des déchets ménagers, avec l'abandon du « tout décharge » et la mise en œuvre de filières propres. Certaines collectivités se sont parfois également lancées dans des projets trop ambitieux en matière de collecte en démultipliant les filières et les fréquences de collecte.

Les évolutions anticipées à court terme ne laissent pas entrevoir une pause dans l'augmentation des coûts supportés par les collectivités. Mais elles disposent d'outils permettant de freiner cette évolution à la hausse des coûts.

Premier moyen : optimiser et rationaliser.

Après une décennie consacrée à la mise en place de nouveaux équipements et services, l'heure est à l'optimisation. La rationalisation passe par l'analyse du service rendu, tant d'un point de vue technique que financier.

Autre moyen : le recours à la régie.

Techniquement, collecter les déchets ménagers n'emporte pas de difficultés majeures et ne requiert pas la maîtrise d'un process industriel sophistiqué. La régie présente l'avantage de la souplesse. Le service de collecte est soumis à des ajustements fréquents en raison de l'évolution des filières de traitement. Autre avantage, la régie permet un lien de proximité fort avec les usagers.

Optimiser le financement : la redevance spéciale.⁴⁰⁹ Créée par la loi de 1975, rendue obligatoire par la loi du 13 juillet 1992⁴¹⁰, la redevance spéciale permet de faire payer les producteurs de déchets non ménagers en fonction du service qui leur est rendu. Il est évident que le déchet le moins coûteux est celui qui n'est pas produit. La réduction des déchets à la source est un moyen de limiter la hausse du coût du service. Elle nécessite de la part des collectivités, la mise en œuvre d'une

⁴⁰⁸ Le taux moyen de la TEOM est passé de 4,9 % à 7,01 % (soit une progression de 44 % contre 16,6 % pour le taux de foncier bâti).

⁴⁰⁹ La redevance spéciale est un outil adapté pour les collectivités qui financent le service par le budget général ou la TEOM. Son institution est destinée à résoudre le problème de l'élimination des déchets assimilés à des ordures ménagères, mais produits par le commerce, l'artisanat ou d'autres activités tertiaires. Il s'agit des déchets qui, eu égard à leurs caractéristiques et aux quantités produites, peuvent être éliminés sans sujétions techniques particulières et sans risque pour les personnes et pour l'environnement.

⁴¹⁰ Op. Cit. p. 182

politique de communication voire d'éducation des consommateurs (limitation des sacs en plastique, réduction des emballages...). Pour cela, les associations de consommateurs ou de défense de l'environnement pourront constituer un relais important.

Par ailleurs, le législateur est intervenu pour que les conseils généraux puissent prendre en compte la protection de l'environnement par le biais d'un plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées (PDIPR).

2.3.3.2 Le Plan Départemental des Itinéraires de Promenades et de Randonnées (PDIPR)

Il s'agit d'un instrument de politique publique départementale d'aménagement du territoire qui vise la création d'un réseau de sentiers. Le cadre juridique relève de l'Article L.361-1 du Code de l'environnement⁴¹¹ « Le Département établit, après avis des communes intéressées, un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée ». La circulaire du Ministre de l'Intérieur aux Préfets en date du 30 août 1988 précise les conditions de mise en œuvre de la loi.

⁴¹²La compétence du département s'articule autour de la conception, la création, l'aménagement, la gestion et la promotion d'un réseau d'itinéraires de promenade et de randonnée. Afin d'assurer la continuité des itinéraires, le Département a l'obligation de conclure des conventions avec les propriétaires privés afin de constituer des droits de passages publics.

Le foncier peut concerner le domaine public ou le domaine privé des collectivités publiques (Etat, département, communes...) et la propriété privée. L'étude cadastrale permettra de préciser le statut juridique des sentiers. Ces conventions de passage préciseront en particulier les engagements réciproques des parties, la répartition des responsabilités, les pratiques autorisées, les conditions de durée, de renouvellement et de résiliation.

Les objectifs pour le Conseil Général de la Martinique consistent à favoriser la découverte des sites naturels et des paysages ruraux et répondre ainsi aux besoins de loisir des usagers par le développement de la pratique de la promenade et de la randonnée pédestre. D'autre part, à encourager les impacts économiques (développement touristique) sociaux (santé, lien social, insertion professionnelle) et environnementaux (gestion de l'espace de pratique respectueuse de l'environnement, préservation des chemins et sentiers) et ce réseau d'itinéraires et ainsi inscrire

⁴¹¹ Issu des articles 56 et 57 de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁴¹² La délibération du Conseil général de la Martinique du 8 octobre 1999 décide de l'élaboration du PDIPR ; celle du 14 janvier 2003 porte approbation du PDIPR.

cette politique dans une démarche de développement durable. La question se pose du rôle de l'intercommunalité par rapport à la gestion du foncier.

2.3.3.3 Le rôle de l'intercommunalité et la gestion du foncier

Contrairement à la Guadeloupe, les 34 communes de la Martinique sont fédérées autour de deux communautés d'agglomération (CACEM, communauté d'agglomération du centre de la Martinique qui regroupe 4 communes ; CAESM, communauté d'agglomération de l'Espace sud de la Martinique qui regroupe 12 communes) et d'une communauté de communes (CCNM, communauté des communes du Nord de la Martinique qui regroupe 18 communes).

Toutes les compétences « collecte et traitement des déchets » ont été transférées aux EPCI (CACEM, CAESM, SMITOM⁴¹³). La compétence collecte recouvre toutes les opérations rattachées à la collecte selon les différentes formules : sélective, en porte-à-porte, et selon les différents types de déchets collectés : déchets résiduels, déchets issus des collectes sélectives, encombrants, déchets verts. La compétence traitement regroupe les différentes opérations de traitement : incinération, enfouissement, compostage, autres types de traitement et valorisation des déchets et inclut en amont les activités des quais de transfert.

2.3.3.3.1 Communication sur l'intercommunalité et la gestion du foncier

Lors d'un séminaire⁴¹⁴ une communication a été présentée sur l'intercommunalité et la gestion du foncier. Les mots-clés dans ce domaine d'intervention sont essentiellement ceux-ci : mise à disposition, intérêt communautaire, acquisition en pleine propriété, transfert de compétence, titre de notoriété acquisitive, droit de préemption urbain, commission d'évaluation des charges transférées.

La Communauté d'agglomération du centre de la Martinique a été créée le 27 décembre 2000.⁴¹⁵

Il est rappelé qu'il faut opérer une distinction entre l'ensemble des biens attachés aux compétences transférées qui sont mis à disposition de la CACEM –sans transfert de propriété- et les terrains nus sur lesquels sera exercée la compétence de développement économique, notamment par la création

⁴¹³ Syndicat Martiniquais d'Incinération et de Traitement des Ordures Ménagères.

⁴¹⁴ Séminaire interdom qui s'est tenu en Martinique sur la gestion du foncier les 12, 13 et 14 novembre 2008, M. Félix DONDON, Directeur des affaires juridiques et du patrimoine de la CACEM et Valérie JOSEPH-DESIREE, chargée de mission affaires juridiques et foncières à la CACEM sont intervenus.

⁴¹⁵ Elle est constituée de 4 communes, Fort-de-France, Schœlcher, Lamentin et St-Joseph totalisant plus de 176 000 habitants sur un territoire de 17 100 ha.

de ZAC d'intérêt communautaire et qui sont acquis en pleine propriété par la CACEM soit en provenance des communes membres, soit directement des propriétaires publics ou privés.

Les biens mis à disposition font l'objet d'un procès-verbal de mise à disposition qui doit être validé par un des organes de l'intercommunalité, la commission d'évaluation des charges transférées. Ils sont dans la plupart des cas des équipements qui peuvent avoir le caractère d'infrastructure par exemple, le cas des routes dans le cadre de la compétence optionnelle « voirie d'intérêt communautaire » ou le cas du Marché de Gros dans le cadre de la compétence obligatoire « développement économique ».

L'un des principaux problèmes rencontrés dans la gestion de ces biens est celui de la preuve de leur propriété. Le titre de propriété de la commune –propriétaire du bien- est en effet exigé par les services de l'Etat pour l'attribution de subventions à la CACEM, gestionnaire du bien.

La solution mise en œuvre par l'intervenant,⁴¹⁶ dans le cas de la subvention d'une route par exemple, consiste à faire établir par un notaire un titre de notoriété acquisitive reposant sur deux arrêts du Conseil d'Etat qui valident l'admission dans le domaine public d'une voirie affectée à la circulation générale en l'absence de décision de classement.

Un autre problème évoqué à travers l'exemple du marché de gros, est celui du transfert des charges relatives à un équipement mis à disposition : la convention adoptée ne vise que les grosses réparations laissant à la charge de la commune les réparations de moindre importance et les frais de fonctionnement : **l'entretien de l'équipement pourrait pâtir d'une telle rédaction.**

2.3.3.3.2 Les acquisitions foncières

La pérennité d'un EPCI à fiscalité propre repose sur sa capacité à maintenir un certain dynamisme de la taxe professionnelle notamment en créant les ZAC d'intérêt communautaire prévues dans la compétence de développement économique. A ce titre, trois ZAC ont été créées.

Les acquisitions foncières nécessaires à ces trois opérations ont été faites en direct par la CACEM au prix du marché sans recourir au droit de préemption des communes.

L'outil de maîtrise du foncier que représente le droit de préemption urbain des communes peut être mis en œuvre de façon concertée au profit de la CACEM. Deux cas peuvent alors se présenter, soit la commune préempte et revend le bien préempté à la CACEM, soit la commune délègue son droit de préemption à la CACEM qui l'exercera pour son propre compte.

⁴¹⁶ M. DONDON.

C'est cette dernière procédure qui a été retenue pour acquérir les emprises nécessaires au TCSP (transport collectif en site propre) car la commune de Fort-de-France ne disposait pas des fonds nécessaires.

Un autre moyen d'utiliser le foncier consiste à établir des zones de préemption autorisées pour le conseil général et pour le conservatoire du littoral.

2.3.3.4 Action du Conservatoire du littoral

Les actions de valorisation sur les sites du Conservatoire du littoral de la Martinique portent sur un patrimoine important puisqu'il s'est vu affecté ou a acquis environ 1900 hectares qui comprennent 20 sites répartis de façon assez homogène sur l'ensemble du littoral.

Ce patrimoine compte également les 50 pas géométriques qui représentent environ 96 hectares, soit 12 km de littoral.

En plus de conserver et maintenir en état les espaces naturels, le Conservatoire du littoral assure une mission de valorisation du patrimoine. La valorisation est un outil de sensibilisation à l'environnement. En effet, la protection n'est garantie que lorsqu'elle est acceptée par le public. Il s'agit donc de faire connaître pour mieux protéger.

La population martiniquaise se tourne de plus en plus vers des espaces de liberté et de sociabilité. Le Conservatoire apporte une plus value aux sites qui génèrent souvent des ressources économiques pour la commune. Lorsqu'il mène une action de valorisation, il commence par des travaux de conservation et de restauration écologique des sites dégradés. La valorisation se traduit également par la restauration du cordon littoral pour un retour à l'état naturel des sites.

Des exemples d'aménagement réussis

Parmi d'autres, au moins trois réalisations méritent d'être mentionnées : les Salines, le Rocher du Diamant et l'Anse Couleuvre. En ce qui concerne le projet des Salines sur le territoire communal de Ste-Anne, il s'agissait de limiter le stationnement des véhicules aux abords des plages pour ouvrir à nouveau des espaces au public, rendre les sentiers littoraux accessibles et favoriser la circulation piétonne sur le littoral.

La réalisation d'un certain nombre d'équipements de qualité (signalétiques, appontements) a permis d'améliorer le confort des visiteurs.

S'agissant du Rocher du Diamant, site naturel protégé inaccessible, une solution innovante a été trouvée. Ce site est strictement protégé car il présente un intérêt pour la faune aviaire. Compte tenu de son extrême fragilité, le public peut le découvrir uniquement grâce à des moyens vidéo qui permettent l'observation en temps réel des oiseaux migrateurs qui viennent y nidifier ainsi que toute la flore présente.

Enfin, pour ce qui est de l'Anse Couleuvre au Prêcheur, ce site en ruine, acquis par le Conservatoire du littoral, a été valorisé par le biais d'un chantier d'insertion. Les vestiges d'une ancienne habitation sucrière ont été consolidés. Cet exemple illustre la volonté du Conservatoire d'allier conservation, protection de l'environnement, valorisation des espaces naturels et valorisation du patrimoine bâti.

Malgré la diversité des opérations réussies, il existe des freins juridiques à la production foncière.

2.3.4 Les freins juridiques à la production foncière

A l'épreuve des situations concrètes, l'empilement des normes juridiques génère des difficultés. Celles-ci relèvent soit des dysfonctionnements de l'organisation administrative soit du traitement du faux semblant de la propriété urbaine soit du télescopage du droit positif interne et des normes d'origine communautaire (UE).

2.3.4.1 Une organisation administrative éclatée

L'organisation administrative, héritée de l'époque napoléonienne, était structurée autour du principe d'uniformité garant de l'unité nationale. Le processus de décentralisation engagé dans les années 1980, a nuancé ce tableau historique en introduisant de nouveaux centres de responsabilité corollaires aux transferts de compétences. Malgré l'intention du législateur, l'autonomie accrue des collectivités locales ne s'est pas encore traduite par une plus grande transparence de l'action publique pas plus d'ailleurs que par des gains d'efficacité de celle-ci.

En Martinique, cet éparpillement est aggravé par la spécificité institutionnelle propre à l'outre-mer : la région monodépartementale. Il n'est guère de domaine où les deux collectivités ne se disputent la compétence pour agir de façon prioritaire. En matière foncière, les prétentions des communes ajoutent un peu plus à la complexité institutionnelle.

2.3.4.2 Les ambiguïtés au regard du droit de propriété

Pour tout décideur, il est difficile de concilier respect des principes généraux de la planification urbaine et protection du droit de propriété. C'est un exercice de haute voltige. Deux situations apparaissent souvent : soit le libre jeu du marché fondé sur la libre disposition de la propriété

l'emporte, soit les élus locaux « manipulent » la loi pour imposer alors aux professionnels de la construction ou de l'aménagement des obligations non prévues.

On assiste à un choc des logiques entre législation nationale et dispositions européennes. Le droit de l'urbanisme opérationnel est construit autour de la maîtrise de la production foncière par la puissance publique. Cette logique fondamentale n'a pas été remise en cause par les nombreuses réformes qui se sont succédé. La technique de collaboration entre la puissance publique et les opérateurs privés est demeurée identique : le contrat conclu *intuitu personae*.

Toutefois, ce système a subi des modifications avec l'application du droit européen. L'urbanisme qui demeure une compétence nationale, ou infranationale doit désormais respecter les prescriptions européennes. Ainsi la loi n° 2005-809 du 20 juillet 2005 soumet les conventions d'aménagement aux obligations de publicité et de concurrence. Mais cela ne répond pas aux problèmes de fond de l'urbanisme opérationnel le coût du foncier et de l'aménagement sont souvent à la charge des intercommunalités.

Avec le développement de l'intercommunalité, ce coût pèse en grande partie sur les structures d'agglomération qui ont à la fois une compétence de portage des réserves foncières et de réalisation des opérations structurantes d'aménagement plus précisément :

- Une compétence spécifique en matière d'action foncière en complément de celle des communes ;
- La constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire : une compétence obligatoire pour les communautés urbaines après avis des communes ;
- Le volet foncier du Plan Local de l'Habitat (PLH) et plan de déplacement urbain (DPU) et réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat pour les communautés d'agglomération ;
- Une compétence en matière de création, aménagement et gestion de zones d'activités : toutes pour les communautés urbaines et celles d'intérêt communautaire pour les communautés d'agglomération ;
- Une compétence en matière de création et de réalisation des ZAC d'intérêt communautaire pour les communautés urbaines et d'agglomération ;
- Un droit de préemption qui peut être exercé par la communauté dans les périmètres fixés par délibération des communes et du Conseil Communautaire.

Toutefois, la ligne de partage des compétences communales et communautaires n'apparaît pas clairement à l'épreuve des faits ; la situation est préjudiciable au lancement de projets d'aménagement qui doivent bénéficier d'une sécurité juridique et financière sur le long terme.

2.3.5 Les outils de maîtrise foncière : évolution du droit positif

La réforme de la planification urbaine, opérée par la loi SRU du 13 décembre 2000 et poursuivie par la loi Urbanisme et habitat du 2 juillet 2003 (et dans une moindre mesure par la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006), a renouvelé les documents d'urbanisme en créant le schéma de cohérence territoriale (SCOT), et le plan local d'urbanisme (PLU), successeurs respectifs des schémas directeurs (SD) et des plans d'occupation des sols (POS). Ces deux innovations, certes importantes, ont en partie occulté la création d'un nouveau document d'urbanisme, injustement ignoré, la carte communale.

La politique foncière détermine les droits à construire. Ce sont les collectivités qui fabriquent, dans le cadre réglementaire et partenarial en vigueur, l'offre foncière initiale. Pour ce faire, elles disposent d'outils réglementaires.

2.3.5.1 Les outils réglementaires au niveau local

On rappellera d'abord que l'élaboration d'un document d'urbanisme – carte communale ou plan local d'urbanisme – n'est nullement obligatoire. On examinera les raisons de se doter d'un document d'urbanisme (A) puis le PLU, un outil puissant mais complexe (1°) le choix de la carte communale (2°) les normes s'imposant aux communes (B) un lien normatif – la compatibilité – relativement souple (1°) et une mise en compatibilité obligatoire mais différée (2°).

2.3.5.1.1 Les raisons de se doter d'un document d'urbanisme

C'est parfois la volonté d'engager un vaste projet d'urbanisation qui pousse les communes à se lancer dans un tel projet, source bien souvent de conflits avec une partie de la population. Mais les raisons le plus souvent avancées tiennent plutôt aux « sanctions » applicables lorsque les communes n'ont pas fait l'effort d'élaborer un document d'urbanisme. Très concrètement, une commune non dotée d'un document d'urbanisme sera doublement pénalisée. La première règle, dite de la « constructibilité limitée », peut être énoncée brutalement : les territoires des communes non couvertes par un document d'urbanisme local sont inconstructibles, à l'exception des parties déjà

urbanisées. Ce principe est toutefois assorti d'importantes exclusions en raison de la nature et de l'intérêt que certaines constructions présentent pour la commune.⁴¹⁷

Par ailleurs, en l'absence de document d'urbanisme, la compétence pour délivrer les autorisations d'urbanisme est toujours étatique. C'est certes le maire qui délivre le permis mais sur instruction de la DDE et « au nom de l'Etat »⁴¹⁸. L'adoption d'un plan local d'urbanisme ou d'une carte communale a pour conséquence d'échapper à la rigueur de ces deux règles.

Avant la loi SRU⁴¹⁹, l'interrogation s'arrêtait à ce stade, à défaut d'alternative au POS. L'arrivée de la carte communale, aux cotés du PLU, impose de poursuivre le raisonnement ; une fois acquis le principe d'un document d'urbanisme, pourquoi choisir un PLU ou une carte communale ?

1°) Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) : un outil puissant mais complexe

Le PLU est un document de planification urbaine, comportant des règles et des prévisions relatives à l'occupation des sols, globalement plus ambitieux que ne l'était le POS, souvent présenté comme un simple instrument de maîtrise foncière. Un plan local d'urbanisme, c'est avant tout un projet profondément travaillé, assurant la cohésion entre des objectifs parfois contradictoires et des politiques très hétérogènes : le PLU doit être le vecteur du « projet urbain » des élus.

Opter pour un PLU implique donc de mener une réflexion approfondie sur le devenir de la commune. Bien souvent, les communes n'ont pas véritablement de « projet urbain » pour des raisons quantitatives ou qualitatives.⁴²⁰ Or, de fait, de telles évolutions ne sont l'apanage que de peu de communes. Et même lorsqu'un besoin de développement (ex : implantation de quelques entreprises) ou d'amélioration du bâti (densification du centre ville) est envisagé, c'est le plus souvent sans qu'il s'inscrive dans un vaste projet urbain, tel que le PLU le suppose.

Ce dernier ne sert alors qu'à encadrer ponctuellement les droits à construire et à bénéficier du transfert de compétence en matière de délivrance de permis de construire. Pour un tel prix, les inconvénients du PLU peuvent paraître bien pesants : longueur de la procédure, difficultés à le faire évoluer procédure piègeuse, coût important (27 500 € en moyenne pour une commune de 1000 habitants)...

2°) Le choix de la carte communale

⁴¹⁷ Code de l'urbanisme, art. L 111-1-2

⁴¹⁸ Code de l'urbanisme, art. L 422-1

⁴¹⁹ Op. Cit. p. 60

⁴²⁰ Il est bien rare qu'un véritable « projet » se dessine lorsqu'aucune extension notable de l'urbanisation, aucune opération d'aménagement, aucune réhabilitation d'envergure de l'existant ne sont envisagées.

Une réelle alternative au PLU existe désormais : la carte communale, document d'urbanisme au sens juridique du terme⁴²¹ La carte communale, héritière de décennies d'expérimentation (en dernier lieu, sous forme de MARNU ou MARGU) occupe l'espace que laisse vacant le PLU, celui des POS modestes, répondant à l'essentiel des besoins des communes de taille petite ou moyenne, ou qui n'ont pas, au moins dans l'immédiat, de véritable projet local.

Ce document peut être le premier document d'une commune (20 000 en sont dépourvues) ou peut succéder à un PLU ; suite de son abrogation. Une carte communale se limite avant tout à une cartographie délimitant les zones constructibles et les zones naturelles. Dans les premières, c'est l'application du règlement national d'urbanisme- outils bien connu des communes qui ne disposent pas de POS- qui permet la délivrance des permis de construire .

Dans le même sens, la commune dotée d'une carte communale sera privée de certains outils réservés aux seules communes dotées d'un PLU : si depuis la loi Urbanisme et habitat, les communes dotées d'une carte communale peuvent exercer le droit de préemption dans des périmètres délimités, elles ne disposent pas d'outils tels que le classement en espaces boisés classés, les emplacements réservés, les servitudes de l'article L. 123-2...

2.3.5.1.2 Les normes s'imposant aux communes

Document de planifications local, le PLU s'insère dans une pyramide des normes, bien identifié au sommet de laquelle figure une série de principes généraux (et généreux d'ailleurs !)⁴²²

Une pyramide élargie depuis la loi SRU :

L'article L.123-1 du Code de l'urbanisme dispose que «le plan local d'urbanisme doit, s'il y a lieu, être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional ou du parc national, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat ».L'assujettissement des PLU aux SCOT n'est pas nouveau. En leur temps, les schémas directeurs s'imposaient, déjà, aux POS.

La contrainte nouvelle, issue de la loi SRU⁴²³, est l'encadrement du PLU par des normes qui ne relèvent pas directement de la réglementation de l'urbanisme. Autrefois assujettis à une simple obligation de prise en compte, les PLU doivent désormais être compatibles avec les plans de déplacements urbains (PDU), les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les chartes du parc

⁴²¹ Code de l'urbanisme, art. L et R 124-1 et s

⁴²² Code de l'urbanisme, art L 110 et L.121

⁴²³ Op. Cit. p. 60

naturel régional (PNR). Significativement, depuis, la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004, le PLU doit encore être compatible avec les orientations des schémas d'aménagement et de gestion des eaux créés en application du Code de l'environnement⁴²⁴.⁴²⁵

D'une part, il ne mentionne pas, parmi les documents à respecter, le plan d'exposition au bruit alors que l'article 147-1 du Code de l'urbanisme prévoit expressément que « les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec ces dispositions ». D'autre part, et de façon plus curieuse, on s'étonnera que l'article R. 123-15 du Code de l'urbanisme impose aux auteurs du PLU de tenir « compte » (lien normatif que la loi SRU s'était efforcée d'éradiquer) du schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale prévu à l'article L. 312-4 du Code de l'action sociale et des familles. Une telle obligation ne manque pas de surprendre quand on sait, par exemple, qu'aucun lien normatif n'existe entre le PLU et le règlement sanitaire départemental⁴²⁶ ou avec la charte de développement de pays et plus largement les outils spécifiques à l'aménagement du territoire (schémas de services collectifs, projets d'agglomération...). Ces dispositions introduisent un lien de compatibilité, qui peut être qualifié à la fois de souple et d'obligatoire pour les collectivités.

1°) Un lien normatif – la compatibilité – relativement souple

Si le PLU doit respecter ces diverses normes, le législateur n'a toutefois prévu qu'un rapport de compatibilité et non un rapport de conformité, qui implique une stricte identité entre la norme inférieure et la norme supérieure (par exemple entre le permis de construire et le PLU).

Concrètement l'obligation de compatibilité, plus souple impose seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre la norme supérieure et la mesure d'exécution⁴²⁷

En pratique, le PLU peut donc s'éloigner ou se distinguer des documents avec lesquels il doit être compatible mais ne peut remettre en cause leurs options fondamentales.

Des discordances entre les limites de zones respectivement posées par un PLU et un SCOT par exemple sont donc autorisées dès lors que le parti d'urbanisme retenu par le PLU ne contrarie pas les options d'aménagement du secteur arrêté par le schéma intercommunal.⁴²⁸

Le risque d'incompatibilité s'éloigne encore quand cette atteinte – par définition légère – peut se justifier par la volonté de satisfaire à un autre objectif du schéma directeur⁴²⁹.

⁴²⁴ Code de l'urbanisme, art L 212- 1 et L 212-2

⁴²⁵ L'article L. 123-1 n'est toutefois pas exhaustif.

⁴²⁶ C E 7 janvier 2004, Nouque, req n° 229101

⁴²⁷ Cf. *Droit de l'urbanisme*, 5^{ème} édition, H. Jacquot et F. Priet, Dalloz. & 111, p. 106.

⁴²⁸ Pour un arrêt ancien : CE Ass. 22 février 1974, Rec. CE p. 145. pour une illustration récente, CE 15 novembre 2004, Cne La Rochette, req. n°227506).

Il en va de même en cas de réversibilité des orientations posées au niveau local. Autant un classement naturel d'un terrain par le PLU n'obère nullement les possibilités ultérieures d'urbanisation, autant l'inverse (un classement en zone urbaine alors que le document supérieur retient une approche naturelle) est bien souvent, par nature, incompatible.

2°) Une mise en compatibilité obligatoire mais différée

Or l'incompatibilité du POS – ab initio ou ensuite de l'intervention d'une norme supérieure⁴³⁰ emporte des conséquences radicales : en application de principes anciens, le maire ne peut faire application des dispositions réglementaires illégales du PLU et doit les écarter, notamment dans la délivrance des autorisations d'occupations des sols, au profit du POS précédent ou des dispositions du règlement national d'urbanisme (RNU). Plus encore, saisi d'une demande d'un administré tendant à la modification d'un zonage illégal du document d'urbanisme local, le maire est tenu d'y faire droit en engageant la procédure d'évolution appropriée⁴³¹.

Pour neutraliser cette jurisprudence – il est vrai source d'insécurité juridique – le législateur a prévu, à l'occasion de la loi SRU, un délai de mise en compatibilité dans l'hypothèse de l'intervention (ou de la modification) d'un SCOT, d'un SMVM, d'une charte PNR, d'un PDU et d'un PLH⁴³². L'obligation de compatibilité pesant sur le PLU est donc « différé » dans le temps et sa légalité provisoirement préservée. Au-delà de ce délai de trois ans – qui correspond au délai moyen de révision – le préfet peut mettre en œuvre la procédure de révision d'office⁴³³.

Le législateur n'a pas cru bon d'étendre le système protecteur mis en place à l'intervention ou à la modification des documents situés au sommet de la pyramide réglementaire, principalement les directives territoriales d'aménagement (DTA) et les schémas régionaux (d'Ile-de-France, d'outre mer ou de Corse). Par principe, cette hypothèse de mise en compatibilité immédiate ne devrait que rarement intervenir ; c'est heureux, en terme de sécurité juridique car le nombre de PLU théoriquement concernés est lui, inversement extrêmement élevé....

⁴²⁹ CE 3 avril 1987, Min. Urbanisme c/ Assoc. Pour la protection de l'environnement et des habitants de Châteauneuf de grasse, req. n° 60963).

⁴³⁰ Sur ce point, voir CAA Paris, 18 mai 1999, Cne Clairefontaine, req. n° 98PA00778

⁴³¹ CAA Marseille 22 avril 1999, Cne du Castellet, req. n° 96MA01103 - 27 avril 1998, Cne Ecotay l'Olme, Rec. Tables p. 1218.

⁴³² Art L 123-1

⁴³³ Code de l'Urbanisme, art 123-14

2.3.5.2 L'acquisition du foncier dans un cadre amiable

Le projet foncier d'une collectivité fait partie intégrante de son projet de développement et en constitue l'une des applications opérationnelles. L'intervention sur le foncier peut être envisagée à court, moyen ou long terme. Par exemple à court terme, il s'agit de saisir des opportunités ou de bloquer des évolutions négatives. A long terme, elle vise à constituer des réserves foncières.

Maîtriser le foncier revient à prendre en compte la crise du logement, la mixité sociale, le renouvellement urbain, le développement durable, la protection de l'environnement mais aussi le développement économique. Les interventions sur les cadres juridiques et techniques du foncier (réglementation, fiscalité..) ont été évoquées, mais il faut distinguer les interventions plus directes que sont l'aménagement et les acquisitions.

Les collectivités peuvent recourir soit aux procédures amiables, soit à l'expropriation. Elles peuvent également utiliser une voie intermédiaire, en mettant en œuvre certaines prérogatives de puissance publique, c'est-à-dire le droit de préemption. L'acquisition d'un bien est un acte qui engage la collectivité et qui est décidée par l'organe délibérant. A côté des procédures classiques, de nouvelles procédures d'acquisition amiable se développent, ce qui suppose des moyens financiers adaptés pour les collectivités.

2.3.5.2.1 Les procédures classiques

Une règle non écrite incite les collectivités à utiliser la voie amiable pour leurs acquisitions. Les procédures d'acquisition forcées ont une « image trop brutale ».

La voie amiable naît soit d'une offre qui est faite à la collectivité par le propriétaire soit d'une demande de la collectivité en direction de celui-ci. Elle respecte les règles du Code civil⁴³⁴.

La collectivité n'est pas liée par l'avis de France Domaine mais reste soumise à l'obligation d'acquérir moyennant la valeur du marché. La collectivité peut mener l'opération d'acquisition elle-même par le biais de ses services, ou avoir recours à des outils comme les SEM, les établissements publics fonciers d'Etat⁴³⁵.

A ce jour, il n'en existe pas en Martinique. Ces EPIC sont créés par décret en Conseil d'Etat, après avis notamment des conseils régionaux et généraux intéressés. Ils jouissent de la personnalité

⁴³⁴ Art L 1111-1 du Code Général de la propriété des personnes publiques

⁴³⁵ Code de l'Urbanisme art L 321-1

juridique et de ressources fiscales propres. Certains partenariats peuvent être multipliés, GIP⁴³⁶, partenariat public-privé. Il faut noter qu'il existe également une procédure d'incorporation dans le patrimoine des communes des biens sans maîtres.

Cette faculté d'incorporation a été ouverte par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁴³⁷. Il s'agit de biens immobiliers qui par leur nature sont susceptibles de propriété privée, mais qui ne font l'objet d'aucune appropriation juridique. (absence de titre de propriété à la conservation des hypothèques, propriétaire connu mais disparu sans laisser d'héritiers...). Si les communes renoncent à exercer leur droit, ces biens rentrent dans le patrimoine de l'Etat.

2.3.5.2.2 La mise en œuvre des procédures d'acquisition amiable

Parmi ces embûches, il existe des accidents de procédure. Un très grand nombre de procédures ne voient jamais d'aboutissement en tout cas dans un cadre amiable. Il arrive par exemple que l'élue change d'avis, qu'aucun accord n'intervienne sur le prix ou les conditions de la cession avec le propriétaire, le propriétaire présumé n'est pas en mesure de présenter un titre de propriété. (situation d'indivision).

Le traitement de l'indivision devrait passer par une adaptation du droit de l'indivision à nos territoires. Il est indéniable que la conséquence parfois directe de ces situations d'indivision est que le cadastre n'est pas souvent à jour, on parle d'un taux de 30 à 40 % d'inexactitude.

Il existe de véritables obstacles à la concrétisation de ces acquisitions :

- le coût du foncier découlant de la pression foncière (les lois de défiscalisation ont exacerbé des rapports de force entre les différentes activités concurrentes en vue de l'utilisation de l'espace) et l'exiguïté du territoire ;
- Les ressources foncières ne sont pas inépuisables, il faut les gérer, voire les constituer ;
- Il existe une typologie des marchés fonciers qui s'est développée : le marché de l'espace naturel acheté comme matière première (terrains voués à l'urbanisation mais pas encore constructibles que les aménageurs achètent et équipent pour les revendre ;
- Le marché des nouveaux terrains à bâtir sur lequel se vend le terrain neuf fabriqué plus haut, qui est très concurrentiel et où la politique foncière ne peut plus intervenir.

⁴³⁶ Groupement d'Intérêt Public.

⁴³⁷ Code général de la propriété, des personnes publiques, art 1123-2

2.3.5.2.3 *Les moyens financiers*

La collectivité doit disposer de moyens financiers pour réaliser des acquisitions foncières. Le plan d'action foncière implique de mettre en place des financements adaptés. Une ligne budgétaire doit être mobilisée à cet effet. Elle se révèle souvent insuffisante. La recherche de financements complémentaires doit être encouragée.

Il peut s'agir de subventions (fonds européens, conseil général, conseil régional..) et de prêts à long terme pour le financement de réserves foncières ou à court terme dans le cadre du portage de foncier temporaire ou encore de pratique de paiements échelonnés sur plusieurs exercices budgétaires.

Les collectivités peuvent également développer les échanges ou les opérations complexes comme la vente de terrain contre remise de locaux, acquisitions de volumes, les partenariats publics-privés ou encore les produits résultant des arbitrages immobiliers, c'est-à-dire les cessions. La gestion du foncier par la collectivité peut effectivement consister en la réalisation d'arbitrages dans la composition de son patrimoine. On ne parle évidemment que des biens dépendant du domaine privé de la collectivité, les biens dépendant du domaine public étant inaliénables.

Par rapport à leurs homologues de France hexagonale, les conseils généraux des départements d'outre-mer sont dans une situation particulière. L'entrée en vigueur de la décentralisation a entraîné la répartition des biens de la colonie entre l'Etat, les communes et les conseils généraux. De fait ils se sont retrouvés en charge d'un patrimoine foncier composé d'éléments peu adaptés à leurs besoins, alors que par ailleurs ils ont des besoins.

Par exemple, les biens sans maître incorporés dans le patrimoine des communes n'ont pas nécessairement vocation à y rester mais plutôt à retourner dans le circuit économique. Sous réserve de certaines règles dérogatoires du droit commun, le domaine privé des personnes publiques constitue une propriété ordinaire, soumise en conséquence aux règles de droit privé et aux juridictions judiciaires.

La collectivité est soumise à certaines règles de droit public sur la partie de son patrimoine dépendant du domaine privé. L'aliénation relève de la compétence de l'organe délibérant. La collectivité doit consulter les services de France domaine pour la détermination du prix, quelque soit la valeur supposée du bien, étant entendu que l'avis est réputé obtenu passé le délai d'un mois de la réception de sa demande par ledit service. La collectivité peut déterminer son prix par ses propres moyens sous réserve de l'interdiction qui lui est faite de céder la propriété publique pour un montant inférieur à sa valeur. C'est un principe légal voire constitutionnel...

La jurisprudence a admis la cession d'un bien pour un prix inférieur à sa valeur lorsque la cession est justifiée par des motifs d'intérêt général de la compétence du propriétaire du bien et comporte des contreparties suffisantes⁴³⁸. L'aliénation s'opérant dans les conditions de droit privé, aucune disposition de droit interne n'impose actuellement aux collectivités, à la différence de l'Etat, le respect d'une publicité préalable ou d'une mise en concurrence.

Le choix de l'acquéreur peut être une question très politique. Ce dernier en pratique est le plus souvent choisi selon le critère du mieux disant, c'est-à-dire celui qui permet à la commune de réaliser la meilleure transaction financière. Un autre critère de choix est celui de l'impact sur le développement local. Sera privilégié alors l'acheteur dont le projet offre des retombées pour le territoire concentré.

Un autre facteur déterminant est celui de la qualité architecturale du projet. En principe, sera lauréat d'un appel à projet celui dont le programme respecte mieux le règlement du PLU et les servitudes pesant sur le terrain. Et puis, il existe des critères moins avouables, comme l'origine géographique de l'acquéreur potentiel. La présentation du schéma d'aménagement régional (SAR) devrait apporter des éléments de réponse structurants.

2.3.5.3 Exploitation du Schéma d'Aménagement Régional (SAR)

Le SAR est un outil de planification, initié et adopté par le Conseil Régional, approuvé en Conseil d'Etat. Il est également l'expression d'un projet politique pour la Martinique. Il reste applicable pendant dix ans. A l'issue de cette période une étude, permettra de décider de son maintien en vigueur, ou de sa révision totale ou partielle.

Le SAR fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de protection du territoire régional et de mise en valeur. Il détermine la destination générale des différentes parties du territoire, l'implantation des grands équipements d'infrastructure et de communication et la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités portuaires, agricoles, touristiques.

Il contient un rapport présentant l'analyse de la situation existante et l'état de l'environnement, les principales perspectives de développement envisagées pour un aménagement adapté. Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) détermine la vocation générale des différentes zones et précise la vocation des secteurs maritimes et les conséquences qui en résultent pour les diverses parties qui lui sont liées. Des documents graphiques permettent de localiser les différents zonages.

⁴³⁸ CE Commune des Fougerolles 3 novembre 1997.

Le SAR encadre les autres documents d'urbanisme. Compte tenu de sa valeur prescriptive, il impose ses orientations aux documents d'urbanisme que sont les SCOT (schéma de cohérence territoriale) les PLU (plan local d'urbanisme) et les CC (cartes communales) Sans sous-estimer les différences de conception entre ces deux instruments, force est de constater que les enjeux globaux que doivent traiter ces deux outils sont sensiblement identiques : assurer une gestion et un aménagement durable du territoire alliant développement des activités économiques et de l'occupation humaine et préservation de l'environnement.

Travailler à plusieurs, sur un même territoire, à différentes échelles tant temporelles que géographiques en vue d'atteindre un objectif commun de développement équilibré est un défi que doivent relever les acteurs locaux, politiques, techniciens, acteurs socio-économiques. La complexité réside en grande partie dans la coordination des outils disponibles : comment faire pour simplifier et accroître l'efficacité et les résultats enregistrés.

Tout au long de l'année 2008, la Région Martinique a décidé de lancer une évaluation environnementale du SAR adopté en 1998 par le biais d'une analyse du schéma. Par la suite la collectivité régionale décidera du maintien en vigueur du schéma ou de sa mise en révision complète ou partielle. Dix ans après sa mise en œuvre, le SAR sera étudié du point de vue de l'environnement, c'est-à-dire du foncier, de l'eau, de la forêt, du littoral, de la mer, des sources de pollution et de la prise en compte des risques naturels majeurs.

D'une manière générale, les enjeux du SAR sont de trois ordres :

Un enjeu humain et social : dans le contexte d'accroissement démographique et à partir d'une situation déjà délicate, il s'agit de maintenir la cohésion sociale et d'assurer des perspectives en matière de logements, d'emplois, de formation et d'équipements publics.

Un enjeu écologique

Ménager l'espace martiniquais afin de concilier le développement des activités et l'occupation du territoire, nécessité pour la satisfaction des besoins avec le souci de préservation de l'environnement de respecter le caractère exceptionnel de la richesse de sa diversité biologique.

Des enjeux économiques

Créer les conditions d'un meilleur développement des secteurs porteurs et d'une modernisation de l'appareil de production. Plus précisément dans le domaine des risques, il s'agit d'occuper l'espace martiniquais en tenant compte singulièrement des risques d'occurrence d'éruption volcanique, de glissement de terrain, de tsunami et de houle cyclonique.

2.3.5.4 Les enjeux de la défiscalisation Outre-mer

Du fait des lois de défiscalisation successives et notamment la loi Pons n° 86-de 1986 et la loi Paul aujourd'hui, le critère de rentabilité a cessé totalement de jouer son rôle d'arbitrage auprès des promoteurs dans la décision finale d'entreprendre ou pas tel ou tel projet.

Les gouvernements français feignant de croire que l'augmentation des investissements à elle seule, peut impulser un développement, se sont évertués à produire pendant près de 50 ans, de 1952 à nos jours, des lois de défiscalisation devant inciter à investir dans les DOM.

Il est à regretter que des dispositifs de contrôle efficaces susceptibles de vérifier à la fois la réalisation effective des investissements et leur impact sur l'économie et sur le territoire n'aient pas été retenus.

Le bilan de la défiscalisation en Martinique laisse apparaître trois années (2005, 2006 et 2007) d'embellies au cours desquelles la construction de logements a connu un certain essor⁴³⁹.

Le ralentissement s'est opéré à partir de 2009 pour des raisons liées aux tensions observées sur le foncier, à la baisse du taux de rentabilité de la défiscalisation, à des promoteurs commercialisant des programmes sur internet sans aucun souci du marché local. L'absence de lisibilité à long terme de la défiscalisation a freiné l'élan des promoteurs.

Le dispositif dit « loi Girardin » s'applique à tous les investissements immobiliers dont la déclaration d'ouverture de chantier a été reçue en mairie à compter du 21 juillet 2003. Ce régime fiscal a été modifié par la LODEOM (loi de développement économique des Outre-mer) pour les investissements pour lesquels un permis de construire a été délivré après le 27 mai 2009.

La LODEOM a adapté le dispositif de défiscalisation Scellier⁴⁴⁰ pour les investissements réalisés en Outre-mer, dispositif applicable jusqu'en 2017. La défiscalisation de la résidence principale est désormais appliquée uniquement aux primo accédants (ne pas avoir été propriétaire de sa résidence principale durant les deux ans précédant la demande) sauf en cas d'insalubrité. Un plafond par m2 est institué sur la base de la défiscalisation (en fonction du nombre de personnes).

La défiscalisation, réhabilitation, permet une réduction qui ne porte que sur le montant des travaux (taux : 25 % de la base) pour une durée de 5 ans. Cette défiscalisation ne concerne que les logements de plus de 40 ans, les travaux doivent être réalisés par une entreprise et peuvent être assimilés à de la reconstruction. La LODEOM a assoupli les conditions, au lieu de 40 ans, le

⁴³⁹ In *Etude sur le marché foncier en Martinique – 2006/2007*, Philippe VILLARD (Consultant du COBATY Martinique), 2007.

⁴⁴⁰ Loi de finances rectificative du 30 décembre 2008.

logement peut n'avoir que 20 ans. Sont également concernés les travaux de confortation des logements contre les risques sismiques.

La défiscalisation locative libre n'existera plus à compter de 2012. La LODEOM aménage la disparition progressive du dispositif, le taux est abaissé à 30 %. La date de prise en compte est celle du dépôt du permis de construire, le contribuable dispose de 3 ans pour finir et louer le logement. La défiscalisation locative intermédiaire connaît un aménagement au titre de la LODEOM pour accompagner la disparition progressive du dispositif. A partir de 2013, la défiscalisation intermédiaire disparaîtra.

L'entrée en vigueur de la défiscalisation ne doit pas entraîner une dilapidation des terres agricoles. Pour justifier la dilapidation des terres agricoles, on évoque les besoins en logements de la population. A titre d'exemples, les meilleures terres agricoles sacrifiées à Rivière-Salée dans l'habitation Thoraille, à l'habitation La Marie à Ducos, habitation place d'Armes au Lamentin, Acajou au Lamentin, les Coteaux à Ste-Luce...Cependant, aucune enquête sérieuse n'a été entreprise sur l'état de ces besoins et sur la situation du parc de logements.⁴⁴¹

On assiste à des déclassements de terres agricoles surdimensionnés par rapport à la surface nécessaire aux projets. A titre d'exemple, on peut citer le déclassement de 13 ha à l'Estrade au Robert pour l'implantation d'une unité de compostage alors que le projet ne couvre qu'une superficie de 5 ha. Certains aménagements sont réalisés au mépris des risques naturels. Par exemple, l'aménagement anarchique de la Ville du Lamentin avec des zones U.I. (inondables à urbaniser) créées dans le POS, l'ensemble d'HLM de Château-Paille au Vauclin (maintenant dénommé cité Concorde, bâti sur une zone d'argiles gonflables), est resté inhabité pendant plus de 5 ans et le glissement de terrain à Ensfielder au Vauclin sur les pans de la montagne.

Des associations de défense de l'environnement estiment que certains aménagements ignorent la notion d'échelle. Par exemple, l'ASSAUPAMAR dénonce le réseau routier démesuré, excessif, défigurant l'île. La densité de routes au km² est supérieure à celle d'une région comme la Ruhr, une des régions les plus développées d'Allemagne et d'Europe ; La densité était de 1,9 km/km² en Martinique contre 0,9 km/km² dans la Ruhr, en 1995, lors de l'élaboration du SAR.

Cependant, il faut répondre aux besoins de déplacement des populations et à l'activité économique à l'heure où le transport maritime est peu développé.

⁴⁴¹ Lors de la célébration du 50^{ème} anniversaire de la SIMAR en 2000, il est révélé que plus de 20 000 logements sont vides en Martinique.

Une enquête réalisée à la demande de la municipalité du Robert, préalablement à la modification du POS de la commune en 1994, faisait état de plus de 200 habitations inoccupées dans la ville.

Ces associations déplorent également le fait qu'un terminal à containers soit construit sur remblaiement de 16 ha de mer et que l'aéroport Aimé CESAIRE soit implanté à proximité de la mangrove.

Autre exemple, le Stade de Dillon à Fort-de-France est situé en pleine zone de saturation de toutes les pollutions et au carrefour de tous les risques : La Colas, la Cimenterie, la décharge de la Trompeuse, l'usine d'incinération, la centrale thermique d'EDF, l'usine d'engrais...

EDF Martinique n'applique pas une politique d'enfouissement des lignes de haute et de très haute tension dans une île pourtant soumise à des aléas climatiques intenses alors même qu'elle a commencé à les enfouir en France hexagonale.

Par ailleurs, la création de l'Agence départementale des 50 pas géométriques aux Antilles a créé de l'espoir au sein des populations résidant sur cet espace. Après quelques années de fonctionnement, il s'agit d'évaluer son efficacité à l'épreuve des faits.

2.3.6 Le rôle de l'Agence départementale des 50 pas géométriques : efficacité et limites juridiques et exemples de problématiques foncières

L'objectif n'est pas ici de simplement présenter les différences fondamentales entre les lois n° 86-2 du 3 janvier 1986 plus connue sous la dénomination loi Littoral et n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques. Il consiste plutôt à présenter les difficultés liées à leur mise en application simultanée, à leur cohabitation, voire à ce qui pourrait être considéré comme des manquements.

Selon la loi de 1986, les terrains cessibles sont des terrains occupés en vertu d'un titre administratif de jouissance ou des terrains occupés par des constructions antérieures au 4 janvier 1986. Pour la loi de 1996, ce sont des terrains situés dans des espaces urbains ou d'urbanisation diffuse délimités par le Préfet et occupés par des constructions antérieures au 1^{er} janvier 1995. L'usage des terrains est indifférent pour la loi de 1986 et à usage professionnel, d'habitation principale ou donnée à bail pour une occupation principale.

Le prix de la cession est la valeur vénale du terrain nu à la date de la cession (1986) et la valeur vénale du terrain nu à la date de dépôt de la demande de cession tenant compte des travaux qui ont été réalisés à la date du transfert de propriété. La superficie n'est pas plafonnée (1986) tandis

qu'elle est ajustée en fonction des équipements nécessaires et des cessions des terrains voisins limitée à 500 m² sauf si des portions de terrains sont inutilisés et à 1,5 fois la surface des bâtiments et des installations pour les activités professionnelles.

Il convient de préciser que les terrains supportant des résidences secondaires ne peuvent aujourd'hui être régularisés que dans le cadre de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, sous réserve que les constructions soient antérieures au 4 janvier 1986.

Certaines de ces difficultés appellent une clarification des attentes et missions des différents acteurs :

- du demandeur :

Au titre de quelle procédure solliciter la cession ? Combien de dossiers à fournir ?

Quels sont les délais de réponse ? Quel est l'interlocuteur ? Le rôle de l'Agence ? Difficultés d'obtenir des éléments de réponse sur la situation effective des dossiers.

Il n'est pas rare qu'en fin de procédure, il soit amené à déposer un nouveau dossier.

- du service instructeur :

La construction est-elle ou non une résidence secondaire ? Quelle interprétation doit-on avoir ?

En fin de parcours, il arrive que le dossier ne réponde pas aux dispositions de la loi de 1996 et que l'on soit obligé de relancer les procédures au titre de la loi de 1986. De même, il est arrivé que par inadvertance, l'avis formulé au titre de la loi de 1996, soit simplement retranscrit au titre de 1986. Le dossier était-il parfaitement éligible ou recevable ou que nonobstant les dispositions de la loi de 1996 celui-ci ait fait l'objet néanmoins d'une cession.

- de l'Agence des 50 pas géométriques :

L'Agence intervient sur des sites où cohabitent des constructions pouvant être cédées au titre de la loi de 1986, notamment des résidences secondaires, et d'autres au titre de la loi de 1996. La réflexion est la même sans distinction d'éligibilité.

Les investissements réalisés tant au niveau humain que financier sont les mêmes sur l'ensemble de la zone. Cependant, il s'avère que dans un cas le produit des cessions est reversé à l'Agence, cessions réalisées au titre de la loi de 1996 et dans l'autre à L'Etat. L'exemple de la Baie des Mulets au Vauclain peut être cité, où les moyens humains et financiers affectés à cette opération ont été très importants, avec comme perspective annoncée de traiter l'ensemble des dossiers au titre de la loi de 1996, la totalité des bornages ayant été dans ce cadre financée par l'Agence afin d'aller au plus vite sur ce site. A l'arrivée, on a pu noter l'existence de résidences secondaires en grand nombre. Les fonds avancés par l'Agence ne pourront en l'occurrence être récupérés dans le cadre juridique actuel.

Parallèlement, se posent un certain nombre d'interrogations qui n'ont pour l'instant pas de réponse législative d'une part, le sort réservé aux résidences secondaires construites entre 1986 et 1995 ; d'autre part, le choix qui sera opéré entre une démolition effective ou une évolution législative qui permettrait, soit des cessions au prix du marché ou une augmentation d'éventuelles taxes afférentes à une construction sans permis de construire soit une extension des procédures de la loi de 1996 n'envisageant alors qu'un seul dispositif de régularisation ?

Cependant, il convient de faire une distinction précise entre ceux qui ont occupé l'espace par nécessité et ceux qui l'ont occupé pour leur plaisir. Les prix de cession pourraient alors intégrer cette différence. Il conviendrait de préciser les moyens mis à la disposition des services fiscaux pour procéder aux dites estimations (coefficient multiplicateur, état des impositions locales...).

Dans le cadre des travaux de l'Agence, des parcelles libres de tout occupant peuvent être créées. Celles-ci peuvent faire l'objet de cessions gratuites au profit des communes ou des bailleurs sociaux pour la réalisation de logements sociaux ou d'équipements d'intérêt public. Il s'avère que ponctuellement les réflexions (études) conduisent à rechercher une certaine mixité entre l'habitat social et d'autre type d'habitat. Ne peut-on envisager des cessions de ces parcelles au prix du marché, éventuellement dans le cadre de montages d'opérations du type ZAC ?

Des travaux sont, semble-t-il depuis plus de quatre ans en cours dans le but de donner une existence légale aux constructions réalisées sans autorisation, lorsqu'elles n'ont pas fait l'objet d'une procédure contentieuse.

Ces dispositions seront-elles applicables aux constructions réalisées dans les espaces urbains ou d'urbanisation diffuse de la bande des 50 pas géométriques ? Dans le cadre d'une réponse positive, la régularisation du foncier serait-elle envisagée ?

L'Agence ne souhaite pas envisager systématiquement les régularisations des occupations illégales. Cependant, il convient d'indiquer que tant que les dispositions pratiques ne seront pas prises pour protéger avec efficacité le patrimoine commun, l'ensemble du dispositif ne peut qu'encourager les tricheurs à persévérer. De plus, les moyens financiers sont nécessaires pour poursuivre l'aménagement de nombreuses zones du littoral, il peut alors paraître naturel de faire supporter une partie du financement par ceux qui ont exploité les sites.

En définitive, il paraît nécessaire de sensibiliser les autorités sur certaines de ces questions afin d'envisager d'éventuelles avancées législatives qui pourront contribuer à traiter ce problème récurrent de l'occupation illégale de la zone des 50 pas géométriques. Un exemple parmi d'autres, mérite d'être évoqué brièvement : le spectaculaire glissement de terrain qui s'est produit en novembre 2004 au Lotissement « Soleil Levant », Ville du François.

2.3.6.1 L'exemple de la Ville du François

Selon le diagnostic élaboré par le BRGM/Martinique, il s'est agi d'un glissement de terrain affectant les formations hyaloclastiques⁴⁴² de la chaîne volcanique sous-marine Vauclin-Pitault.

2.3.6.1.1 Origine du glissement de terrain

L'excès d'eau dû à la pluviosité exceptionnelle des derniers mois précédant l'événement a notablement réduit leurs caractéristiques mécaniques, particulièrement celles des silts qui en pied du talus de la RD6 semblent proche de la liquéfaction. Selon les experts, seules des conditions hydrologiques anormales peuvent être à l'origine de ce glissement. En effet, selon le tracé de la topographie du terrain et une coupe Est-Ouest, à partir d'un plan topographique du terrain avant aménagement, où l'on constate que la pente est très faible, même en partie haute du lotissement, ce qui ne prédisposait pas ce terrain au glissement. Les désordres observés –basculement amont de certaines maisons, « graben » en partie haute de la zone glissée- conduisent à penser que la typologie de ce glissement est celle de glissements rotationnels régressifs générant une surface enveloppe de glissement essentiellement plane qui ne semble pas passer sous la RD6.

Sa profondeur reste à ce jour hypothétique, mais ne devrait pas excéder la dizaine de mètres, voire moins. Les mesures régulières effectuées en tête du glissement, au droit du lot 36⁴⁴³ indiquent un déplacement de 2 à 10 cm par jour sur la période du 10 novembre 2004 au 10 mars 2005. Sur cette période de 4 mois, le déplacement cumulé est :

supérieur à 4 m horizontalement

supérieur à 2 m verticalement.

2.3.6.1.2 La gestion de la crise par la Ville du François

Le Maire, Maurice ANTISTE, a pris la décision de faire évacuer les maisons les plus exposées et a circonscrit l'emprise de la zone sinistrée.

Quelques jours plus tard, la municipalité prenait connaissance du rapport du BRGM et décidait d'évacuer des habitations d'autres parcelles, d'interdire l'accès aux propriétaires pour des raisons de sécurité et de surveiller l'évolution des désordres mineurs existants et l'apparition d'autres désordres sur d'autres parcelles. Sur ces parcelles, l'apparition de fissures sur les éléments porteurs

⁴⁴² Microconglomérat et silts argileux alternés.

⁴⁴³ Habitation Albert LOUISY.

de la structure des maisons, de difficultés dans la manœuvre des huisseries, la propagation de fissures existantes, des déformations de la topographie, sont autant d'éléments justifiant une décision d'évacuation.

Les habitations, situées hors du périmètre sinistré mais dans sa limite ont fait l'objet de surveillance visuelle journalière. Il en va de même pour la voirie du lotissement. Une étude géotechnique a été entreprise dès la stabilisation apparente du glissement. La géométrie du glissement révèle que la largeur le long de la route départementale est supérieure à 150 m. La longueur dans le sens de la pente est supérieure à 150 m et les habitations concernées par le glissement initial sont au nombre de 14.

2.3.6.1.3 Analyse du grand glissement et bilan

La Ville du François a mandaté deux cabinets d'étude qui ont mené des investigations et des études géotechniques, corrélées avec le suivi des déplacements profonds sur les inclinomètres, confirment les hypothèses d'un glissement plan faites initialement par le BRGM. La surface de rupture est située vers 8 à 12 cm de profondeur selon les points de mesure. La pente de cette surface de glissement serait très faible, de l'ordre de 4 à 7°.

En l'absence de couche « savon » observée dans les sondages, la rupture s'explique par des sursaturations des sols et l'établissement de surpressions hydrauliques, à mettre en relation avec la pluviométrie exceptionnelle enregistrée en octobre/novembre 2004.

En outre, des niveaux d'eau à faible profondeur sont observés sur ce site entre 1,0 et 4,0 m de profondeur sur tous les sondages avec des résurgences dans le talus amont à la route départementale n° 6. Par ailleurs en période de carême très sec, des points d'eau en subsurface restent visibles. L'origine de ces eaux est principalement météorique, mais des résurgences profondes ne sont pas exclues. A ce titre, de nombreux témoignages « d'anciens » indiquent la présence de points d'eau ou d'un bassin pérenne dans ce secteur sans pour autant en apporter la preuve. Enfin, tous ces éléments sont concordants pour indiquer que l'eau est l'élément moteur de ce glissement.

Le contexte géologique révèle que le glissement concerne des formations argilisées (produits de solifluxion, de remplissage...) d'une façon très schématique, les investigations réalisées indiquent que ces formations argilisées forment une « cuvette » surmontant à l'Est des hyaloclastiques saines à l'Ouest soit ces hyaloclastiques saines, soit des laves andésitiques altérées puis dures (observées dans l'ancienne carrière à 200 m à l'Ouest du glissement).

Au centre du glissement, un sondage carotté effectué sur le lot n° 48 révèle que ces formations argilisées présentent une épaisseur de 12 m surmontant des hyaloclastiques saines et relativement

indurées. A l'Est de la zone glissée, l'épaisseur des formations argilisées diminue en raison de la « remontée » du toit des hyaloclastiques saines et indurées.

Ce glissement de terrain est révélateur de l'entêtement de l'homme d'aller contre la nature et de construire dans le lit des cours d'eau. Tôt ou tard, la nature reprend ses droits. Ainsi, le lotissement « Soleil levant » est inscrit en zone blanche au PPR de la commune alors qu'il s'agit d'une zone de mares remblayée sujette à un glissement des couches de terre.

Ce phénomène de glissement de terrain a produit de vraies indications pour la révision du PPR. La commune du François est devenue pour les services de l'Etat, DDE et DIREN, une zone d'expérimentation. Ce dossier comporte plusieurs dimensions communale, juridique, financière, sociale, psychologique, technique et psychologique. Ce même phénomène se retrouve en Guadeloupe.

2.3.6.2 La régularisation foncière à Baie-Mahault

Au cours d'un colloque sur la gestion du foncier,⁴⁴⁴ M. Patrick RILCY, Directeur de l'urbanisme a évoqué la problématique des régularisations foncières et a rendu compte d'un programme double de régularisation foncière engagé sur le territoire communal. Baie-Mahault est une commune de 30 000 habitants dont la population a doublé au cours des vingt dernières années. Elle constitue le poumon économique de la Guadeloupe grâce à sa zone industrialo-commerciale de Jarry.

Les observations de la Chambre régionale des comptes en 2006 et la demande quasi quotidienne des occupants désireux d'acquérir enfin la propriété du bien qu'ils occupent pour la plupart depuis plus de vingt ans, ont conduit la collectivité à engager un programme ambitieux de régularisation foncière. Il s'agissait donc de régulariser les occupations du domaine privé en tenant compte des enjeux d'ordre social ((permettre l'accession à la propriété des occupants) fiscal (alléger le patrimoine communal de biens dont elle ne dispose pas et dont elle continue à supporter les charges fiscales) urbanistique (aménager les lotissements sauvages et lutter contre la dégradation du cadre de vie).

Il s'agissait également de régulariser le statut de la voirie communale. L'enjeu fiscal consistait à mettre à jour le classement des voies cadastrées dans le domaine routier et budgétaire : prendre en compte les voies nouvellement créées ou intégrées au domaine routier dans le calcul du FIR (fonds d'investissement routier). Le premier acte a été de proposer une délibération décidant de l'élaboration d'un plan intitulé « plan de valorisation et de cession des terrains occupés ». Ce plan

⁴⁴⁴ Organisé en novembre 2008 à la Martinique par l'Association des juristes de la Martinique

comporte trois volets, la réalisation d'un état des lieux du foncier communal occupé, l'établissement d'un plan de valorisation et de cession des terrains occupés, la réalisation des cahiers des charges des marchés à passer pour aboutir aux objectifs du plan.

Outre une assistance technique précieuse, ce plan offre à la collectivité une cartographie du phénomène sur l'ensemble du territoire communal avec une répartition par planche cadastrale et une légende.⁴⁴⁵

Le bilan des régularisations foncières a démontré que 114 délibérations spécifiques ont été prises depuis 2005 donnant lieu à la signature d'autant de promesses de ventes.⁴⁴⁶ Ces exemples de prise en main des problématiques foncières par des collectivités locales démontrent qu'il faut faire preuve d'audace et savoir s'entourer du réseau associatif dans le domaine de la protection de l'environnement.

2.3.7 Volontarisme communal et associatif⁴⁴⁷

La gestion du foncier a des répercussions bien évidemment sur la protection de notre environnement. Le rôle des associations militant en faveur d'un meilleur cadre de vie en Martinique est primordial dans ce domaine. On peut citer les principales qui sont l'ASSAUPAMAR, l'Association Eco-civisme, l'Association l'Arbre à Vie, l'Association PUMA. L'examen de leurs statuts permet de constater une certaine prise de conscience des erreurs du passé et de leur volonté de contribuer à améliorer la qualité des sites, des quartiers, des aménagements dans les communes. Certaines n'hésitent pas à saisir les tribunaux pour faire sanctionner les manquements à la réglementation, pour jouer leur rôle d'information et de pression sur les décideurs. On peut citer quelques affaires qui ont déclenché des barrages de routes ou d'hôtels, par exemple l'affaire Génipa à Ducos, l'affaire des servitudes de passage à Ste-Luce, l'affaire de la grande rivière à Grand-Rivière... La médiatisation de ces affaires permet aux citoyens de s'interroger sur la gestion du foncier et démontre, s'il en est besoin, qu'il appartient aux citoyens d'être attentifs à son évolution. Si les associations militant pour la protection de l'environnement jouent un rôle majeur sur le

⁴⁴⁵ Cette légende distingue les parcelles bâties par des particuliers et divisées, les parcelles bâties par des particuliers et non divisées et les parcelles dont la régularisation est en cours.

⁴⁴⁶ Les nouvelles recettes générées par ces régularisations ont représenté la somme de 743 867 €.

⁴⁴⁷ Cf. supra titre préliminaire, décret du 7 juillet 1977 relatif à la procédure d'agrément des associations de défense de l'environnement.

territoire de la Martinique, les partenaires techniques mettent en œuvre les politiques publiques liées à la gestion du foncier.

Certes, le rôle des associations Loi 1901 est primordial dans le domaine de la gestion du foncier et de la protection de l'environnement. Mais il s'agit avant tout d'une démarche mise en place par des bénévoles. Sur le plan de la légalité, l'Etat dispose de services extérieurs qui œuvrent dans ce champ de compétences.

Ces services sont nombreux et il existe souvent une certaine opacité qui empêche au citoyen ordinaire de connaître de façon précise « qui est responsable, qui fait quoi ». Il existe des lourdeurs administratives, auxquelles certaines communes répondent par une démarche de développement durable, comme c'est le cas de la Ville de Sainte-Anne.

2.3.7.1 Les lourdeurs administratives

L'application des réformes est ralentie par les lourdeurs administratives. Malgré les annonces gouvernementales parfois tonitruantes, les pouvoirs publics peinent à les traduire dans la réalité : les ministres ayant parfois une fâcheuse tendance à vouloir attacher leur nom à une nouvelle loi plutôt qu'à s'assurer de la mise en œuvre effective des normes existantes.

A cela, il convient d'ajouter l'incohérence de certaines réformes, l'éloignement de l'Etat central et la méconnaissance de l'outre-mer, ce qui ne favorise pas le faible intérêt des parlementaires pour les questions touchant l'outre-mer. Lors des débats parlementaires qui le concernent, les travées sont désespérément vides dans l'hémicycle. Car sans une meilleure connaissance de l'outre-mer, le législateur est insusceptible de voter des lois adaptées aux réalités locales. La loi ne doit-elle pas refléter l'histoire d'un peuple pour qu'il se retrouve à travers les dispositions édictées ?

S'il en est besoin, une initiative politique récente illustre cette connaissance imparfaite de l'outre-mer et de ses richesses. Il s'agit du « Grenelle de l'environnement » où le gouvernement avait tout simplement omis d'inviter les départements d'outre-mer à y prendre part. Il a fallu que les parlementaires ultramarins menacent de boycotter les réunions programmées à Paris pour que des débats soient organisés dans l'urgence outre-mer. Pourtant, l'essentiel de la biodiversité est concentrée outre-mer et particulièrement en Martinique, classée parmi les 25 « hot spot » de la biodiversité. Comment pouvait-on ne pas en tenir compte dans les conclusions du « Grenelle de l'environnement ? »

Par ailleurs, les dispositions communautaires, traités et droit dérivé s'appliquent de plein droit aux départements d'outre-mer qui sont partie intégrante de la République Française. Il est indéniable que de nombreux outils réglementaires et instruments de financement existent (droits de préemption, abandon manifeste, SRU..., RHI, FRAFU, ANAH...). Cependant il s'agit de trouver

les moyens de les mettre plus efficacement en œuvre, à travers des politiques locales de l'habitat en tenant compte des réalités locales.

Parallèlement, il semble nécessaire de créer localement une agence foncière locale au statut le plus fédérateur possible, en sorte que l'intérêt général s'affirme davantage. Or l'ensemble des acteurs reconnaît l'utilité d'une telle structure pour juguler le marché du foncier mais, à ce jour, aucune délibération ne lui a donné naissance.

Pour peser sur la politique foncière, les collectivités ont pourtant besoin d'un outil efficace. Elles sont nombreuses à projeter la création d'un établissement public foncier en France.

De nombreux questionnements ne trouvent pas de réponse : comment évaluer les pénuries de terrains à bâtir, quels sont les outils de blocage politiques et juridiques de la décision d'aménager, comment réhabiliter l'image de l'aménagement, la densité est-elle le remède à la pénurie de terrains à bâtir, Comment améliorer la production foncière en renouvellement urbain ainsi que la coopération entre élus et aménageurs ?

Après les lois « Solidarité et renouvellement urbains »⁴⁴⁸, « Engagement National pour le Logement », « Droit Au Logement Opposable », de nouvelles mesures en faveur de la production de logements sociaux locatifs et à l'accession à la propriété, sont proposées dans le cadre de la « Loi programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer ».

Parmi les mesures les plus importantes, la loi propose de « sanctuariser » la ligne budgétaire unique et affiche clairement l'intention de réorienter les aides à l'investissement dans le logement vers le secteur social locatif et les primo-accédants... Mais ces mesures méritent un approfondissement pour répondre aux attentes des socioprofessionnels sur le terrain et favoriser une reprise du secteur du BTP.

La Martinique a choisi de retenir trois SCOT couvrant l'intégralité de son territoire. Leur efficacité reste à démontrer. L'analyse par exemple du SCOT de la CAESM et plus particulièrement de son volet « foncier et urbanisme » manque de substance, c'est un simple constat sous forme d'énumération.

Le périmètre du SCOT semble trop restreint car il se superpose à celui de l'EPCI. A titre d'exemple, le SCOT du Beaujolais en France hexagonale comprend 137 communes alors que la Martinique compte 34 communes pour 1 100 Km².

L'élaboration de trois SCOT correspond aux périmètres des trois EPCI locaux. La volonté politique est difficile à cerner. Ces SCOT doivent permettre d'ajuster au mieux les futures politiques

⁴⁴⁸ Op. Cit. p. 60

d'aménagement de l'espace communautaire et d'en déterminer les grandes orientations à court, moyen et long termes. L'élaboration de trois SCOT sur un périmètre aussi réduit relève de l'incohérence. Des ajustements s'avèrent nécessaires.

Il n'est pas possible de créer un seul SCOT à l'échelle d'un département. Le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre ne peut être celui d'un département.⁴⁴⁹

De nombreuses administrations d'Etat interviennent dans le domaine de l'environnement, parfois de façon coordonnée mais souvent de façon disparate ou concurrente. Il s'agit de mieux les connaître et d'étudier leurs champs de compétences respectifs. L'analyse dira si la réduction des acteurs ne serait pas plus favorable à une action plus efficace et plus structurée. Les établissements publics sont également nombreux à intervenir dans le domaine de la gestion du foncier et de la protection de l'environnement. Dans un département aussi exigu, force est de constater que de nombreux partenaires privés, publics, parapublics jouent un rôle dans le domaine de l'environnement. Cela constitue une richesse qu'il faut exploiter et un porter à connaissance de la jeunesse mais également des ménages dans leur globalité. Malgré cette diversité d'acteurs potentiels, les interrogations sur la gestion du foncier demeurent.

Ainsi, la ville de Sainte-Anne s'est illustrée en Martinique par son développement proche des piliers du développement durable, à savoir l'environnement, la culture, le social et l'économique, Commune de 3842 ha située au sud de l'île, elle compte 5277 habitants. Commune touristique et balnéaire par excellence, elle triple voire quadruple sa population au mois de juillet/août. On a tenté de comprendre la démarche de cette municipalité qui a souhaité d'emblée fortement associer toute sa population dans le cadre d'une démarche participative. Les débuts ont été très ardues ; la question du développement durable n'étant pas encore connue en Martinique, la ville de Sainte-Anne a joué le rôle d'un précurseur. La personnalité de son maire, Garcin MALSA, écologiste et indépendantiste convaincu, a permis d'avancer dans cette thématique.

2.3.7.2 La démarche de développement durable : le cas de la Ville de Sainte-Anne

Située au sud de la Martinique, la Ville de Sainte-Anne a initié dès 1995 une nouvelle approche de l'aménagement de son territoire. Celle-ci a débouché sur la conception et la mise en place d'un plan de développement durable et solidaire articulé autour de 4 axes :

⁴⁴⁹ *La CACEM, plaidoyer pour une cohérence retrouvée*, P. SAFFACHE / D. MOUILLET, Département de géographie aménagement, UAG.

- La solidarité.
- L'inter génération.
- Le respect de l'équilibre écologique.
- L'identité martiniquaise et la créolité.

La mise en œuvre de ce plan a conduit la Ville de Sainte-Anne à s'inscrire dans une démarche « d'Agenda 21 » dans le cadre de nombreuses concertations. L'Agenda 21 est un programme de réflexion prospective pluriannuelle, animé par des élus. Il a permis d'identifier des objectifs spécifiques rattachés à cinq thématiques inscrites dans un projet de programme d'action global se présentant comme suit :

- Thématique 1 : action écologique et éco-tourisme ;

Faire de Ste-Anne un haut lieu de l'écologie martiniquaise

- Thématique 2 : ressources naturelles et biotechnologies ;

Ménager les ressources et promouvoir les technologies douces

- Thématique 3 : aménagement et gestion de la station ;

Moderniser et éco-gérer la station touristique

- Thématique 4 : réappropriation culturelle et création d'un label ;

Placer la culture aux sources du développement durable

- Thématique 5 : action économique et solidarité ;

Développer l'économie pour améliorer la condition de tous.

L'avant-projet d'agenda 21 comporte une première partie intitulée « stratégie » qui propose une démarche systémique et de croisement des actions et projets par une méthode matricielle.

Sa logique transversale est la mise en synergie des projets et actions précisés dans le cadre de la vision d'ensemble qui le caractérise.

Dans le domaine du développement durable sous l'impulsion de son Maire/Conseiller Général., La Ville de Sainte-Anne a été un précurseur. Son action a été dupliquée par le Conseil Général de la Martinique.

C'est le sens inverse de la pyramide qui a été retenu, du plus petit au plus grand, de l'échelle communale à l'échelle départementale. Une deuxième commune a rejoint la Ville de Sainte-Anne, les Anses d'Arlet ainsi que plusieurs communes de la Guadeloupe (La Désirade, Capesterre-Belle-Eau, St-Louis, St-Claude et Les Abymes).

En apparence, cette situation paraît encourageante voire prometteuse. En fait, elle ne l'est guère. Malgré un dispositif juridique étoffé, la gestion du foncier n'est toujours pas satisfaisante en Martinique. Selon les parties prenantes, l'une des difficultés réside dans la conciliation hasardeuse des textes applicables. Plusieurs ministères travaillent pour remédier aux contradictions observées

mais l'exercice privilégie malheureusement l'échelon ministériel au lieu d'être conduit à l'échelle interministérielle.

CONCLUSION

Le territoire martiniquais est un espace soumis à de nombreux aléas naturels. Il convient de le protéger avant tout dans le cadre d'une démarche de développement durable. Cependant, les besoins des populations sont importants eu égard aux retards structurels de développement constatés par rapport aux autres départements situés en France.

Le bilan de l'application de la réglementation relative au foncier en Martinique montre la nécessité d'installer une instance chargée de recentrer les problématiques et de définir des contrôles pour contribuer notamment à diminuer les constructions illégales, en finir avec un aménagement inapproprié du littoral (et en particulier de la zone des 50 pas géométriques) et apporter une solution satisfaisante à la question de l'indivision.

Pour ce faire, tous les acteurs doivent jouer leur rôle. L'Etat doit voter les textes qui répondent aux problématiques liées au foncier. Les collectivités territoriales doivent respecter les prérogatives liées à l'aménagement du territoire. Les citoyens doivent être attentifs à la protection de l'environnement, à la gestion des déchets et des espaces protégés.

En fait, on ne peut plus parler de politique foncière mais de stratégies foncières au service de politiques. C'est en fonction des enjeux et des objectifs propres à chacune de ces politiques que ces stratégies doivent se définir. Les éléments de réponse susceptibles d'être produits pour une gestion du foncier dans le cadre d'une démarche de développement durable sont de plusieurs ordres. Le premier ordre retenu est celui de la dépollution des terres chlordéconnées suite à l'utilisation de pesticides pour la culture de la banane et la protection des terres protégées pour assurer l'avenir des activités agricoles. Le deuxième élément de réponse consiste à s'assurer du respect de la réglementation relative à la mise aux normes parasismiques des constructions et des bâtiments publics. Le troisième ordre est la sortie de l'indivision par la création d'un groupement d'intérêt public et d'un établissement public foncier local favorisant le portage foncier et la création de réserves foncières. Enfin, le dernier ordre est celui de la protection de la biodiversité et des espaces naturels par l'application d'une réglementation adaptée.

PARTIE 3 : POUR UNE ADAPTATION DU DROIT APPLICABLE AU FONCIER MARTINICAISS

La Martinique a connu une évolution très rapide au cours des cinquante dernières années de son histoire. Cette évolution économique, sociale, sanitaire et éducative⁴⁵⁰, s'est traduite par une espérance de vie plus longue, une baisse spectaculaire de la mortalité infantile et un alignement progressif sur les normes de la Métropole. La population martiniquaise vieillit inexorablement, l'âge moyen (37,8 années) y est le plus élevé des DOM.⁴⁵¹

Cette évolution s'est traduite également par une urbanisation⁴⁵² effrénée qui a entraîné des pollutions de toute sorte, un mitage des terres et une forte anthropisation. La propriété du foncier a évolué au fil du temps.⁴⁵³

L'histoire insulaire dégage quatre périodes charnières⁴⁵⁴ :

- 1848⁴⁵⁵, date de l'abolition de l'esclavage⁴⁵⁶ (décrets d'avril 1848)⁴⁵⁷, constitue un tournant puisque la citoyenneté politique est accordée à toute la population désormais libre.

⁴⁵⁰ Cf. *50 ans de progrès économique et social en Martinique*, Rapport de synthèse CCIM Martinique. Etude d'impact des transferts publics sur l'économie martiniquaise. Cabinet DME.

⁴⁵¹ La population martiniquaise se stabilise à 400 000 habitants environ en 2030, source INSEE.

⁴⁵² Concentration de la population dans des villes, se traduisant en particulier par le gonflement du secteur suburbain in dictionnaire de la science politique et des institutions politiques – Edition Armand Colin – p. 271.

⁴⁵³ A titre d'exemple, la zone des 50 pas géométriques est passée du domaine public maritime (DPM) au domaine privé pour revenir au domaine public maritime.

⁴⁵⁴ La lutte des classes martiniquaises a joué un rôle décisif dans l'abolition de l'esclavage matérialisée par les décrets de 1848 in *Histoire de la Martinique*, Armand Nicolas, l'Harmattan, 1996.

⁴⁵⁵ Le 22 mai a été souvent opposé au 27 avril. Le 22 mai est la dernière en date d'une longue série de révoltes, dont toutes avaient jusqu'alors échoué, contre l'ordre esclavagiste. Le 27 avril c'est la conclusion d'un long mouvement commencé plus d'un demi-siècle auparavant à l'heure des Lumières et à la lueur conjuguée des brasiers de la Révolution française et de la révolution haïtienne. In Edouard DE LEPINE, *Dix semaines qui ébranlèrent la Martinique*, 25 mars – 4 juin 1848

⁴⁵⁶ Le 22 mai est un jour férié en Martinique, jour de commémoration de l'abolition de l'esclavage. Enjeu identitaire et politique, il est aussi un enjeu dans la construction de la mémoire collective des martiniquais. Il permet de comprendre comment un événement devient historique et peut être le résultat de la pression de la demande sociale.

⁴⁵⁷ Le décret promulguant l'abolition avait été signé à Paris 3 semaines auparavant mais n'avait pas encore eu le temps de parvenir jusqu'à l'île (absence de desserte aérienne à l'époque). Les réflexions autour de ce point de l'histoire sont évoquées par JOLIVET M. « la construction d'une mémoire historique à la Martinique » 1987, p. 303 (in thèse de Marie-Christine CHIVALLON, *tradition et modernité dans le monde paysan martiniquais, approche ethno-géographique* – janvier 1992, géographie et gestion des espaces).

Ce passage sans transition de l'esclavage aux libertés démocratiques s'est mis en place sous la III^e République. La vie politique du « nouveau libre », nouveau citoyen se déroule dans le cadre des grandes libertés républicaines proclamées : liberté de presse, d'expression, de réunion.

- 1946, date de la départementalisation,⁴⁵⁸

- 1982, loi de décentralisation.⁴⁵⁹

- 2004, acte II de la décentralisation⁴⁶⁰.

Décrétée année de la biodiversité, 2010 est aussi l'année marquée par l'évolution institutionnelle et statutaire des DOM-ROM, la réforme nationale des collectivités territoriales⁴⁶¹ et le Grenelle II de l'environnement.⁴⁶²

Contexte historique

Ancienne colonie française (1635-1946), la Martinique accède au statut de « département » après le vote de la loi de départementalisation en 1946. Au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'opinion publique martiniquaise aspire à l'amélioration de ses conditions de vie. Aimé CESAIRE⁴⁶³ alors tout jeune député communiste, se fait le porte-parole. L'égalité est alors un enjeu politique majeur.

⁴⁵⁸ La Martinique devient un département au même titre que les départements métropolitains

⁴⁵⁹ Le processus de décentralisation a été engagé en France par les lois DEFFERRE de 1982/1983. Les compétences transférées aux collectivités concernent l'urbanisme et le logement, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, l'action sociale, la santé et les transports.

⁴⁶⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités territoriales locales, énumère l'ensemble des nouvelles compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales et organise les modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités ainsi que les garanties apportées aux fonctionnaires transférés.

⁴⁶¹ In le rapport ATTALI comportant 316 propositions, on trouve la suppression du département afin de rationaliser les structures administratives et Rapport BALLADUR

⁴⁶² Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement, JO du 13 juillet 2010.

⁴⁶³ Maire de Fort-de-France de 1945 à 2001 (56 ans) et Député de la Martinique de 1945 à 1993 (48 ans).

Après les droits politiques, il s'agit d'obtenir les droits économiques et sociaux inscrits dans la Constitution de la III^e République au nom de leur loyauté à la France républicaine, les citoyens antillais revendiquent une citoyenneté intégrale. Cette revendication assimilationniste⁴⁶⁴ qui émerge en 1848, trouve ainsi un aboutissement statutaire en 1946.

C'est dans l'atmosphère de l'époque qu'il faut rechercher les motifs des revendications : couverture sociale, salaires, moyens de subsistance, moyens de communication... en lien avec la fermeture des usines à sucre et l'exode rural. Cette période de la vie politique antillaise s'inscrit dans le contexte national qui est celui de la Ve République.

Vieille colonie française depuis 1635, la Martinique a fêté en 1935, le tricentenaire de son rattachement à la France. L'administration coloniale est représentée par un gouverneur⁴⁶⁵ et la représentation politique au conseil général est assurée par le Président Georges GRATIANT.⁴⁶⁶

A l'Assemblée Nationale Constituante, trois députés martiniquais siègent : Léopold BISSOL, Aimé CESAIRE et Emmanuel VERY. Au Conseil de la République, deux conseillers Martiniquais représentent la population : Thélus LERO et Victor SABLE. Le recensement agricole de 1935 révèle l'existence de 59 261 ha.⁴⁶⁷

(...) « Jusque-là, les Martiniquais n'avaient pas lutté pour l'identité. Ce n'était pas notre préoccupation essentielle et ça se comprend très bien. Il faut toujours tout situer dans un contexte historique : pour l'abolition de l'esclavage. Les Martiniquais ont lutté pour la liberté. Ensuite, il y a eu cette situation coloniale d'un type particulier et ils ont lutté pour l'amélioration de leur vie. Là, ils se sont aperçus qu'il y avait de grandes différences entre les citoyens français de première classe, du continent et eux qui étaient de seconde classe. Ils ont donc lutté pour l'égalité. Quand ils sont allés en France pour demander à devenir département français, c'était pour des choses très précises : comme de meilleurs salaires, de meilleurs logements, plus d'instruction. Il leur semblait qu'en acquérant la départementalisation, ils faisaient main basse sur tout ce que les français de France avaient mis cinquante ou soixante ans à conquérir.

C'était un pas en avant considérable, mais je me suis rendu compte très tôt que c'était insuffisant et dangereux. Car, à ce jeu-là, on risquait d'y perdre notre identité, notre âme. »⁴⁶⁸

⁴⁶⁴ L'assimilationnisme est une demande d'égalité des droits et des devoirs des citoyens de la métropole et de la colonie.

⁴⁶⁵ M. Georges-Henri PARISOT jusqu'au 30/04/1946 puis par Georges ORSELLI 5/6/1946 à août 1947.

⁴⁶⁶ 24/11/1945 - 22/11/1947.

⁴⁶⁷ Source recensement agricole 1935-1936.

⁴⁶⁸ In *Le Siècle de l'Identité*, Aimé CESAIRE, France-Antilles, Hors-série « La Guadeloupe du XX^e siècle, Cent ans de mémoire », janvier 2000.

Dans les années 1959, suite aux graves événements qui se sont déroulés entre les forces de l'ordre et des civils, quatre personnes sont décédées et de nombreux blessés sont dénombrés. En réaction, le Conseil Général a pris deux motions, l'une demandant la discussion d'une loi-programme concernant le développement économique et social ⁴⁶⁹et l'autre demandant que des « conversations » soient entamées immédiatement entre les élus et le gouvernement pour modifier le statut de la Martinique en vue d'obtenir une plus grande participation des élus à la gestion des affaires martiniquaises. ⁴⁷⁰

Ces propos ne semblent pas avoir perdu toute actualité. Le mouvement social de février 2009, en Martinique et en Guadeloupe ⁴⁷¹s'inscrit manifestement dans cette généalogie des luttes populaires pour un « mieux vivre ensemble ».

Le processus de décentralisation outre-mer

Dans le texte initial de la Constitution de 1958, on trouve deux catégories de collectivités territoriales situées outre-mer en dehors des Etats de la « Communauté française » : les DOM et les TOM ⁴⁷². Le sigle administratif DOM-TOM étant alors d'usage courant pour désigner l'ensemble de l'outre-mer français. Mais, à partir des années 1970, cette typologie ne résiste pas à la multiplication des statuts particuliers (Mayotte en 1976, St-Pierre et Miquelon en 1985, la Nouvelle-Calédonie en 1985, la Polynésie Française) en plus de ceux déjà existants.

L'appellation « territoire d'outre-mer » est supprimée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ⁴⁷³.

Le processus de décentralisation, engagé par les lois Defferre de 1982-1983, allège la tutelle de l'Etat sur les collectivités locales. Le Département ⁴⁷⁴ et la Région sont dotés d'une autorité exécutive. La Région ⁴⁷⁵ devient une collectivité territoriale au même titre que la commune ou le département. **Les compétences transférées aux collectivités concernent alors l'urbanisme et le logement, la formation professionnelle, l'aménagement du territoire, l'action sociale et les**

⁴⁶⁹ Délibération du Conseil Général de la Martinique du 24 décembre 1959 n° CG/63 cf. annexe

⁴⁷⁰ Délibération du Conseil Général de la Martinique du 24 décembre 1959 n° CG/62 cf. annexe

⁴⁷¹ Grève générale qui a paralysé toute la vie économique pendant six semaines en Martinique et sept semaines en Guadeloupe.

⁴⁷² Département d'Outre-mer, Territoire d'Outre-mer.

⁴⁷³ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, op. cit.

⁴⁷⁴ Le Conseil général est présidé par Emile MAURICE, Maire de St-Joseph, durant 22 ans.

⁴⁷⁵ La région est présidée par Aimé CESAIRE puis par Camille DARSIERES.

transports. Des dotations globales sont allouées par l'Etat aux collectivités décentralisées (dotations globales de fonctionnement, d'équipement et de décentralisation).

Tout en dressant un bilan positif,⁴⁷⁶ les études disponibles soulignent la double nécessité d'approfondir la démocratie locale et d'améliorer les relations financières des collectivités avec l'Etat. Une clarification des compétences s'avère également indispensable. Ainsi, la réforme constitutionnelle mise en œuvre par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 vise à l'organisation décentralisée de la République (droit à l'expérimentation des collectivités). La loi constitutionnelle aménage également le statut des collectivités situées outre-mer.

Son application rend nécessaire l'adoption de 3 lois organiques⁴⁷⁷ relatives :

- à l'expérimentation par les collectivités ;
- aux référendums locaux ;
- et à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

Vingt ans après la première loi de décentralisation de 1982⁴⁷⁸, l'Acte II de la décentralisation s'est achevé par le vote de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales et par celui de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Cette nouvelle étape de la décentralisation repose sur la loi du 13 août 2004 qui détaille les transferts de compétences au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le domaine du développement économique, du transport, de l'action sociale, du logement, de la santé, de l'éducation.

Les moyens des collectivités d'outre-mer

L'inquiétude des élus vis-à-vis de ce transfert se situe au niveau du financement des compétences transférées. Les lois du 28 mars 2003 et 29 juillet 2004 précisent que **tout transfert de compétences sera accompagné de l'attribution des moyens qui étaient consacrés à leur**

⁴⁷⁶ De nombreux rapports ont été élaborés mais s'ils étaient positifs ils mettaient en évidence la nécessité d'un approfondissement de la démocratie locale et de la définition des relations des collectivités avec l'Etat. La question des moyens accordés aux collectivités restait posée ainsi que celle d'une clarification des compétences attribuées à chacune d'elles.

⁴⁷⁷ Une loi organique est une loi relative à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics. Votée par le Parlement, elle précise ou complète les dispositions de la Constitution qui a fixé les principes généraux. Elle se situe au-dessus des lois ordinaires. Elle est nécessairement soumise au Conseil Constitutionnel.

⁴⁷⁸ Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, op. cit p. 127.

exercice par l'Etat.⁴⁷⁹ Forts des expériences antérieures, les élus craignent que les ressources financières transférées par l'Etat ne soient insuffisantes par rapport aux enjeux.

Le pouvoir normatif

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi organique du 22 février 2007⁴⁸⁰ ouvrent la faculté au législateur national saisi d'une demande en ce sens de la collectivité intéressée, d'habiliter un département ou une région d'outre-mer soit à adapter la législation applicable dans son domaine de compétence soit à poser des règles nouvelles.

Selon Alain BOYER⁴⁸¹, l'étude des modalités de cette habilitation montre que l'article 73 nouveau⁴⁸² n'apporte pas de révolution juridique au régime législatif des départements d'outre-mer. L'habilitation-adaptation n'a pour effet que de modifier l'auteur de l'adaptation et l'habilitation-fixation d'un droit spécifique n'aura pas pour effet de créer un ordre juridique spécifique.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁴⁸³ a apporté des modifications substantielles à l'article 73 de la Constitution.

Cette disposition a été considérablement enrichie tout en conservant le principe de l'application immédiate de la loi dans ces territoires qui permet de distinguer les départements et régions d'outre-mer des collectivités territoriales d'outre-mer marquées par un régime d'inapplicabilité de plein droit des lois.

La loi organique du 21 février 2007⁴⁸⁴ a tiré les conséquences de la nouvelle formulation de l'article 73 et a pour effet de préciser les conditions de mise en œuvre des alinéas 2 et 3 de l'article 73 qui permettent au législateur d'habiliter les départements et régions d'outre-mer à intervenir dans les matières qui relèvent du domaine législatif.

Deux types d'habilitation peuvent être délivrés par le législateur :

L'habilitation-adaptation fondée sur l'article 73 alinéa 2 de la Constitution

L'habilitation-fixation de règles spécifiques fondées sur l'article 73, alinéa 3 de la Constitution.

⁴⁷⁹ Cf. prises de position du Président de l'Association des Départements de France (ADF) et recours intentés par certaines collectivités locales contre l'Etat pour non versement de dotations relatives au transfert de compétences.

⁴⁸⁰ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, JO du 22 février 2007.

⁴⁸¹ Maître de Conférences à l'Université du Sud-Toulon-Var, Centre de Droit et de Politique Comparées J.C. Escarras.

⁴⁸² L'art 73 de la Constitution reconnaît aux Départements et régions d'Outre-mer la faculté d'une part, d'adapter les lois et règlements en vigueur à leurs caractéristiques particulières ; et d'autre part, de définir eux-mêmes des règles normatives dans des domaines relevant du domaine de la loi.

⁴⁸³ Loi constitutionnelle n° 2003-278 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

⁴⁸⁴ Loi organique n° 2007-229 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer

L'Article 73 de la Constitution tel qu'issu de la révision constitutionnelle opérée le 17 mars 2003 apporte une nouveauté capitale au droit constitutionnel ultramarin. Il fixe une réserve de matières législatives⁴⁸⁵ c'est-à-dire une liste de matières que le législateur ne peut pas attribuer à une collectivité ultra marine.

L'habilitation-fixation d'un droit spécifique de l'article 73, alinéa 3, de la Constitution, s'écarte du modèle du département d'outre-mer institué en 1946 et tend à se rapprocher du régime des collectivités territoriales d'outre-mer. Ce rapprochement permettra à ces territoires dotés d'une habilitation-fixation d'un droit spécifique de s'écarter du droit métropolitain sous la seule réserve de respecter le champ de l'habilitation et les droits et libertés constitutionnellement protégés.

En définitive, ni l'habilitation-adaptation, ni l'habilitation-fixation d'un droit spécifique n'apportent de révolution juridique au régime des départements d'outre-mer.⁴⁸⁶

La nécessaire adaptation à la gestion du foncier

Pour l'heure, les critiques et les insuffisances de la réglementation relative au foncier et à la protection de l'environnement militent pour son évolution. Il n'est pas possible de gérer le foncier martiniquais⁴⁸⁷ de la même façon que le foncier français hexagonal. Le droit commun, certes, peut s'y appliquer dans certains secteurs mais une adaptation aux spécificités est indispensable.

Le foncier agricole est en train de disparaître⁴⁸⁸ lentement mais sûrement à moins d'une réaction vigoureuse des élus⁴⁸⁹. L'état des lieux de l'application de la réglementation dans le domaine du foncier démontre qu'une prise de conscience doit émerger afin que cette problématique devienne une priorité favorisant le développement endogène de l'espace martiniquais.

L'avenir du foncier martiniquais doit être pensé en tirant parti des sciences historiques, sociales, juridiques et économiques.

Ce travail s'inscrit certes dans le cadre stricto sensu des sciences juridiques mais il entend favoriser une approche transversale et pluridisciplinaire. Il est donc proposé une ouverture vers d'autres questionnements empruntés à d'autres savoirs académiques, en vue de la formulation de

⁴⁸⁵ La nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes...

⁴⁸⁶ Les arguments développés dans cette page s'inspirent largement de l'article d'Alain BOYER, *étude sur quelques questions soulevées par l'habilitation des départements et régimes d'outre-mer en matière législative.*- RFDA Janvier-février 2009.

⁴⁸⁷ Aucun point n'est éloigné de la mer de plus de 12 km

⁴⁸⁸ 1000 à 1500 ha/an disparaissent. Source : SAFER – Martinique.

⁴⁸⁹ La Martinique compte en 2011, 4 députés (Serge LETCHIMY, Louis-Joseph MANSCOUR, Alfred ALMONT et Alfred MARIE-JEANNE) et 2 sénateurs (Claude LISE et Serge LARCHER).

solutions plus audacieuses, mieux adaptées à l'évolution de notre temps et qui pourraient être formulées par les élus qui, proches des populations sont censés défendre leurs intérêts.

La prise de conscience de la nécessité d'un développement durable doit déboucher sur un management adapté des organisations et des entreprises. Le développement durable doit passer au premier plan des consciences des décideurs et affecter les choix d'objectifs et de moyens dans la durée.⁴⁹⁰

Pistes de réflexion

Il est possible d'avoir une approche différenciée du droit applicable au foncier martiniquais, bien adapté à un micro territoire, en harmonie avec la finalité recherchée qui consiste à préserver le foncier pour les générations futures tout en conciliant les objectifs économiques et sociaux liés au développement insulaire.

Premier axe de développement : le personnel politique des collectivités locales doit être formé aux enjeux du foncier mais également aux risques naturels majeurs qui ont une incidence dans la prise de décision du type de développement retenu. Cette formation sera profitable lors de l'élaboration des plans d'aménagement et de développement durable établis par les communes.⁴⁹¹

Second axe de développement : il s'agit de retenir les exigences de la réglementation pour éviter la survenue de catastrophes naturelles et les dégâts occasionnés sur les bâtiments. Enfin, il convient de tirer des enseignements des erreurs du passé. Par exemple, des constructions dans le lit des rivières, l'exploitation de carrières sans protection de l'environnement, la déforestation, les constructions de logements sociaux dans des champs de canne à sucre...et de retenir les préconisations des schémas existants (schéma gérontologique, schéma des personnes handicapées, schéma des collèges, plan des risques majeurs, plan secours Antilles, Plan départemental d'élimination des déchets ménagers, schéma départemental d'aménagement et de gestion des eaux, schéma de mise en valeur de la Mer, schéma départemental d'aménagement touristique...) ⁴⁹².

La récente tempête « Xynthia » qui a provoqué des inondations et des dégâts importants au droit des habitations, sans compter les pertes humaines, en France hexagonale, a favorisé l'émergence de 92 propositions de la mission commune d'information. Il s'agit de faciliter une culture du risque pour éviter de nouveaux drames. Ces propositions concernent avant tout les zones à risque, les zones

⁴⁹⁰ In *le désarroi du stratège face au développement durable*. Daniel GENTON, professeur à HEC.

⁴⁹¹ Le PADD est instauré par la loi SRU et a pour vocation de présenter de manière intelligible pour les administrés les choix politiques de la commune en matière d'urbanisme et les principaux objectifs en matière d'aménagement.

⁴⁹² Schémas et plans élaborés et votés par les collectivités territoriales, département et région.

d'acquisition amiable et les procédures d'expulsion. Elles touchent également à la vigilance et à la prévision des risques, la gestion des risques, les systèmes d'alerte, les droits d'urbanisme et la préparation de la population aux risques. Il appartient aux élus de tirer partie des expériences du passé pour éviter des pertes humaines et matérielles. La question se pose de savoir si les Martiniquais souhaitent préserver leur foncier pour les générations futures ?

Plus près du territoire⁴⁹³ martiniquais, l'interrogation est posée sur la capacité de la réglementation actuelle à maîtriser le foncier martiniquais de façon durable en tenant compte des risques dont est soumis ce micro-territoire. **En fait, c'est la spécificité du foncier martiniquais qui rend la législation nationale inadaptée.**

En définitive, la solution pourrait passer par l'émergence d'un droit spécifique à l'Outre-mer adapté à un micro-territoire soumis à tous les risques naturels majeurs (3.1). La mobilisation des élus doit être en synergie avec le ménagement⁴⁹⁴ de l'espace martiniquais (3.2). L'évolution institutionnelle qui se dessine à l'horizon 2010/2014 (3.3), le devenir de la zone des 50 pas géométriques et la biodiversité antillaise dans le Grenelle II de l'environnement, militent en faveur d'une gestion du foncier durable et solidaire.

3.1 L'ÉMERGENCE D'UN DROIT SPECIFIQUE A L'OUTRE-MER

Il convient, en liminaire, de rappeler que la France est un Etat unitaire⁴⁹⁵ et que dans un tel Etat, la collectivité territoriale est une structure administrative garante du service public sous contrôle de

⁴⁹³ Le territoire s'analyse en science politique comme un construit social, c'est-à-dire comme le résultat d'une tentative faite par un individu ou un groupe d'affecter, d'influencer ou de régir des personnes, des phénomènes ou des relations en délimitant et en contrôlant une aire géographique in *dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, Collection Cursus, 1994, p. 266.

⁴⁹⁴ L'expression « ménagement » a été retenue pour tenir compte du mal développement économique et social chronique annihilant toutes perspectives d'avenir pour les générations futures. Rendre opérationnel le concept de développement durable revient à ménager les ressources naturelles du territoire en les valorisant. La protection du foncier doit donc bénéficier de mesures juridiques garantissant aux acteurs une utilisation rationnelle prenant en compte le développement économique et sociétal mais également la réalité des risques naturels (sismiques, volcaniques...).

⁴⁹⁵ Le Conseil Constitutionnel a réaffirmé dans une décision du 9 mai 1991 l'indivisibilité de la République en considérant qu'il n'existait pas de peuple Corse, composante du peuple français.

l'Etat. La Constitution garantit l'existence des collectivités territoriales⁴⁹⁶ mais c'est la loi qui définit les compétences ainsi que les moyens de ces collectivités.⁴⁹⁷

A partir de là, une collectivité peut souhaiter disposer de compétences qui lui permettent de procéder à une adaptation, compte tenu de ses spécificités. La règle constitutionnelle permet à ces collectivités d'exercer un véritable pouvoir réglementaire.

3.1.1 Le pouvoir réglementaire des collectivités d'outre-mer

Les collectivités de l'article 73 de la Constitution sont soumises au principe d'identité législative. Comme toute collectivité territoriale, elles ont la possibilité d'exercer un pouvoir réglementaire de droit commun. En tant que collectivités d'outre-mer, elles ont par ailleurs la possibilité de se voir appliquer des normes adaptées par rapport au droit commun.

3.1.1.1 Le pouvoir réglementaire local de droit commun

Le pouvoir réglementaire est la capacité d'édicter des règles de droit générales et impersonnelles. En d'autres termes, des règles qui s'appliquent indépendamment de la situation du destinataire. En ce sens, le détenteur du pouvoir réglementaire exerce un pouvoir normatif. Pour bien appréhender les enjeux liés à la gestion du foncier, un rappel du pouvoir réglementaire exercé par les collectivités locales s'avère indispensable.

L'Article 72 de la Constitution énonce le principe de la reconnaissance du pouvoir réglementaire des collectivités locales « dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de ses compétences ».

C'est dans le respect de l'article 21 qui confie au 1^{er} Ministre le pouvoir réglementaire d'application des lois que l'on doit entendre le pouvoir réglementaire des collectivités.

⁴⁹⁶ Par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴⁹⁷ Les décisions du Conseil Constitutionnel ont fermé la porte à une évolution de la Corse vers un statut inspiré du droit de l'Outre-mer, domaine où la délégation législative sera reconnue par le biais de la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 puis par la loi organique du 19 mars 1999 qui confère au congrès de Nouvelle-Calédonie la compétence pour adopter des « lois du pays » que jugera non le juge administratif mais le Conseil Constitutionnel.

Concernant leur pouvoir réglementaire, les collectivités se voient attribuer un droit à l'expérimentation⁴⁹⁸ ainsi que l'application du principe de subsidiarité. Ce droit à l'expérimentation est consacré à l'article 37.1 modifié de la Constitution.⁴⁹⁹

La loi constitutionnelle autorise également les collectivités territoriales à « expérimenter elles-mêmes les modifications qui pourraient être utilement apportées aux lois et règlements qui régissent l'exercice des compétences qui leur sont confiées. » Il s'agit là d'une exception de taille dans un Etat unitaire.⁵⁰⁰

C'est donc un droit dérogatoire qui doit trouver sa limite dans le respect de la légalité et être encadré par le législateur notamment parce qu'elle nécessite des lois organiques. De plus l'expérimentation est interdite quand sont en cause les conditions essentielles de l'exercice de libertés publiques ou de droit constitutionnellement garanti.

3.1.1.2 Mesures d'adaptation et pouvoir normatif des collectivités d'outre-mer

Les DOM sont régis par le principe d'assimilation législative qui –incidence juridique non négligeable- pose comme règle l'application de plein droit des lois et règlements pris par le législateur et le gouvernement français. L'exception consiste pour les départements à pouvoir dérogé aux lois de la France hexagonale voire d'en édicter eux-mêmes, afin de « mieux prendre en compte les spécificités et les attentes locales ».

Quant aux collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, elles sont habilitées à édicter elles-mêmes la norme applicable sur leur territoire, en particulier dans les matières touchant à l'accès à l'emploi, au droit d'établissement et à la protection du patrimoine foncier, sous réserve cependant de ne pas intervenir dans le champ de compétence réservé à la loi.

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 n'a pas laissé de côté l'outre-mer. Rien ne semblait annoncer une modification du droit constitutionnel des collectivités territoriales d'outre-mer, déjà réformé en profondeur par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

⁴⁹⁸ L'expérimentation législative est organisée par la loi organique n° 2003-704 du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales. Elle consiste à permettre aux collectivités locales de mettre en œuvre des politiques publiques sur une portion limitée du territoire national et pour une durée définie dans le temps, dans un but d'évaluation. Ce droit permet aux collectivités locales de déroger aux lois et règlements qui les régissent, afin de tester localement les effets d'une disposition nouvelle, susceptible, après évaluation, d'être élargie au plan national, modifiée ou supprimée.

⁴⁹⁹ Il dispose que « la loi et le règlement peuvent comporter pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

⁵⁰⁰ Cf. *Communication sur l'actualité juridique des collectivités territoriales et la décentralisation*, Professeur Antoine DELBLOND, Martinique, février 2010.

L'énumération des départements, régions et collectivités d'outre-mer figure, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, à l'article 72-3 de la Constitution. Le Parlement a pris l'initiative de modifier cet article pour y ajouter, dans deux alinéas distincts, la mention des collectivités d'outre-mer de St-Barthélémy et St-Martin et d'un territoire ultramarin, Clipperton.

La mention de ces collectivités dans la Constitution des collectivités territoriales d'outre-mer, si elle n'a pas pour effet, aux yeux de certains, d'embellir la Constitution, a surtout pour objet, expliquait-on en 2003, « de consacrer solennellement leur appartenance à la République » puisqu'elles ne peuvent ainsi plus en « sortir sans révision de la Constitution, ce qui constitue une garantie supplémentaire contre toute évolution non souhaitée ».

Typologie des différentes collectivités d'outre-mer

La typologie des différentes collectivités d'outre-mer est importante car à chaque statut correspond un pouvoir normatif. Donc la possibilité d'adapter et de définir une politique de gestion du foncier qui répond aux besoins des populations.

Depuis l'entrée en vigueur de l'acte II de la décentralisation, l'outre-mer compte de nouvelles collectivités : il s'agit de St-Martin et de St-Barthélémy, îles situées dans l'arc caribéen. La Constitution du 4 octobre 1958 distingue deux catégories de collectivités outre-mer (art 72.8). Les départements d'outre-mer (DOM) et les régions d'outre-mer (ROM) Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion. Ils sont soumis aux mêmes règles juridiques que la Métropole. Ce principe d'identité législative est toutefois tempéré par des possibilités d'adaptation normative, étendues par une nouvelle rédaction de l'article 73.⁵⁰¹

Les collectivités d'outre-mer (COM) Mayotte,⁵⁰² Polynésie française, St-Barthélémy, St-Martin, St-Pierre et Miquelon, Wallis et Futuna – qui ne sont pas soumises aux mêmes règles juridiques que la Métropole pour tenir compte de leurs intérêts propres au sein de la République.

Défini par l'Art 74, ce principe de spécialité législative peut donner lieu à une autonomie normative, « qui peut prendre la forme de véritables « lois de pays ».

⁵⁰¹ Depuis 2003, l'art 73 de la Constitution dispose que les « lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières ». Selon cette formalité, l'adaptation n'a plus à être nécessaire.

⁵⁰² A contre-courant des autres outre-mer français, Mayotte est en passe de devenir le 101^e département français et le 5^e DOM avec une formule de départementalisation « progressive et adaptée » s'étalant sur plusieurs années. Le gouvernement a renvoyé à des ordonnances à prendre dans un délai de 18 mois l'essentiel des extensions ou adaptations à Mayotte des législations en vigueur (travail, logement, action sociale...).

La Nouvelle-Calédonie est régie par le titre XII de la Constitution (art 76 et 77). La Réunion se singularise par rapport aux autres DOM/ROM en écartant la perspective de tout renforcement de son autonomie normative.

Il faut s'interroger sur la nécessité de cette mention. St-Barthélémy et St-Martin⁵⁰³ sont en effet des collectivités territoriales, c'est-à-dire des territoires habités par une population humaine permanente qui ont vocation à s'administrer eux-mêmes par des conseils élus. Les faire figurer dans la Constitution est donc aussi un signal adressé à leurs populations : c'est leur indiquer clairement qu'elles sont visées par la proclamation du premier alinéa de l'article 72-3 aux termes duquel « la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. »

Par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, la collectivité de St-Barthélémy se substitue à la Commune de St-Barthélémy, au département de la Guadeloupe. St-Barthélémy se voit doté des compétences plus étendues que St-Martin notamment dans l'urbanisme. Cette orientation est conforme au résultat exprimé lors des consultations de la population organisées localement le 7 décembre 2003 lesquelles ont ouvert la voie vers une évolution statutaire pour ces deux anciennes parties du territoire guadeloupéen qui en constituaient jusqu'à présent les « îles du Nord » et formaient chacune d'elles sur le plan administratif une commune.

En ce qui concerne St-Barthélémy, les dispositions législatives et réglementaires y sont applicables de plein droit, excepté celles intervenant dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution.⁵⁰⁴ » Selon la Ministre de l'Outre-mer, le droit applicable à St-Barthélémy pourra s'écarter du droit et des normes européennes pour s'adapter à ses spécificités ». ⁵⁰⁵

En outre, à compter de sa première réunion suivant son renouvellement postérieurement au 1^{er} janvier 2012, **la collectivité⁵⁰⁶ fixera les règles en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation, de logement et d'énergie.**

L'article 72-3 dispose désormais en son dernier alinéa que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton ». C'est ainsi un atoll inhabité, d'une superficie inférieure à 10 km², situé à 1300 km à l'ouest du Mexique,

⁵⁰³ Idem pour Saint-Martin. Les institutions de ces deux collectivités comprennent un conseil territorial, un conseil exécutif et un conseil économique social et culturel (Art LO 6220-1 et LO 6320-1). Pour Saint-Martin, la compétence de l'urbanisme interviendra en 2012.

⁵⁰⁴ Art LO 6213-1 du Code général des collectivités territoriales

⁵⁰⁵ Propos tenus par Marie-Luce PENCHARD, Ministre de l'Outre-mer le 29 octobre 2010.

⁵⁰⁶ La Collectivité de Saint-Barthélémy a obtenu le 29 octobre 2010, le statut européen de Pays et Territoire d'Outre-Mer associé (PTOM) qu'elle souhaitait.

qui fait son entrée dans la Constitution. La nécessité de cette mention est interrogative. Le cas de l'îlot de Clipperton et des terres australes et antarctiques françaises n'est pas identique à celui de St-Barthélémy et de St-Martin, il s'agit de simples territoires.

En proposant d'ajouter la mention de Clipperton, le Sénateur Cointat⁵⁰⁷ a, en effet, indiqué vouloir **« réparer un oubli, de manière que tous les territoires français soient effectivement cités dans la Constitution, qui n'oublie pas les Français sans territoire que sont nos concitoyens établis hors de France »**.

Une installation météorologique automatique y est ainsi en place depuis 1980. La flore et la faune du lagon présentent également un intérêt scientifique particulier. Mais surtout, avec environ 2 km² de terres émergées, l'atoll⁵⁰⁸ correspond à une zone économique exclusive s'étendant sur 425 000 km² qui a d'ores et déjà permis à la France de bénéficier de quotas de pêche au thon dans le Pacifique Est.

En mentionnant Clipperton dans la Constitution, il s'agit donc d'y réaffirmer la souveraineté française, en prenant en compte le fait que, malgré son caractère inhospitalier, Clipperton « fait parfois l'objet de convoitise » selon le sénateur Cointat. La mention de Clipperton tient donc au fait que cet îlot et les eaux qui l'entourent peuvent, un jour, se révéler d'un intérêt considérable. Elle est ainsi, au regard du droit international, une manière de marquer le caractère effectif de la possession française.

Statut constitutionnel et adaptation/habilitation :

Compléter l'énumération de l'article 72-3⁵⁰⁹ n'était donc pas une démarche anodine, inspirée par un simple perfectionnisme de bon aloi. Il s'agissait, dans une certaine mesure, de compléter et prolonger la révision du 28 mars 2003.⁵¹⁰

Une telle remarque ne s'applique qu'en partie à la modification des conditions d'habilitation des départements et régions d'outre-mer à adapter ou fixer les règles applicables sur leur territoire.

⁵⁰⁷ Christian COINTAT, Sénateur représentant les français établis hors de France.

⁵⁰⁸ Le champ de nodules polymétalliques tapissant le fond du Pacifique Nord-Orientale est l'un des plus vastes et des plus riches de la planète et il se situe en partie dans la zone économique exclusive de Clipperton.

⁵⁰⁹ « La République ne connaît au sein du peuple français, les populations d'outre-mer dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité. La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, St-Barthélémy, St-Martin, St-Pierre et Miquelon, les Iles Wallis et Futuna et la Polynésie Française sont régies par l'article 73 pour les Départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales en application du dernier alinéa de l'article 73 et par l'article 74 pour les autres collectivités ».

⁵¹⁰ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

3.1.2 La réforme du pouvoir normatif décentralisé des départements et régions d'Outre-mer, fondement d'une politique adaptée au foncier ?

Les Départements et régions d'outre-mer sont titulaires depuis 2003 d'un pouvoir normatif décentralisé. Ils peuvent, en effet, être habilités, sous certaines conditions, à adapter les lois et règlement ou à déroger au droit commun en fixant eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

Il y a là un pouvoir normatif spécifique aux collectivités régies par l'article 73 puisqu'elles sont en mesure d'édicter seules le droit applicable sur leur territoire et ce pouvoir normatif est décentralisé car les règles doivent être fixées par une délibération de l'assemblée de la collectivité territoriale après qu'elle aura pris l'initiative de demander à être habilitée à exercer ce pouvoir normatif. Cette innovation importante de la révision constitutionnelle de 2003 n'a pour l'instant été suivie d'effet concret, aucune collectivité n'ayant encore formulé de demande d'habilitation à l'exception du Conseil Général et du Conseil Régional de la Martinique. Estimant qu'une procédure ne permettant qu'au seul Parlement d'habiliter les collectivités de l'article 73 était trop lourde, le constituant a cherché à simplifier la procédure d'habilitation, en laissant passer l'occasion de modifier la définition de son champ d'application organique.

3.1.2.1 Etendue du pouvoir normatif dans le domaine foncier outre-mer

L'adaptation du régime législatif de l'outre-mer, prévu par l'article 73 de la Constitution, se manifeste soit par des habilitations, données à ces collectivités, soit par les ordonnances de l'article 74-1 de la Constitution.

3.1.2.1.1 L'habilitation à adapter les règlements ou à fixer les règles dans le domaine réglementaire

L'intervention du pouvoir réglementaire pour améliorer le droit applicable outre-mer en le rendant plus lisible et mieux adapté est donc facilitée puisqu'un décret suffira pour habilitier un département

ou une région d'outre-mer à adapter des dispositions réglementaires de faible portée politique ou à y déroger. Notons que seul le Conseil d'Etat pourra en contrôler la constitutionnalité, à l'occasion d'un recours pour excès de pouvoir.

Par cet assouplissement bienvenu des conditions d'exercice du pouvoir normatif décentralisé des DOM-ROM, la révision de 2008 entend également procéder à une simplification du régime du pouvoir normatif décentralisé. En effet, le législateur sera désormais compétent pour donner l'habilitation à adapter la loi ou à fixer des règles dans son domaine tandis que le Premier Ministre, détenteur du pouvoir réglementaire, pourra accorder cette habilitation lorsque sont en cause des matières réglementaires : c'est une simplification par alignement sur le régime de l'adaptation intervenant à l'initiative de l'Etat.

Lorsque les conditions prévues par l'article 73 sont réunies, les mesures d'adaptation « relèvent, selon leur objet, de la voie législative ou de la voie réglementaire ».

« La loi n'est plus le totem respecté, la norme idéale vers laquelle les comportements doivent tendre, elle est, au contraire sans cesse priée de s'adapter aux comportements. A tel point que l'Article 73 de la Constitution par exemple qui prévoit expressément la possibilité d'adaptation de la législation aux DOM, semble avoir perdu toute originalité puisque toutes les collectivités sollicitent les mêmes adaptations... tout le monde est DOM. ».⁵¹¹

En fait, il faut attendre le milieu des années 70 pour observer une période de quasi uniformité de la règle entre la Métropole et les Antilles.

L'élargissement des lois et décrets métropolitains aux DOM s'accompagnent toutefois d'aménagements spécifiques le plus souvent aux désavantages des DOM, par exemple, le SMIC⁵¹² et le RMI⁵¹³ dont les montants ont été inférieurs d'à peu près 20 % à ceux de la Métropole jusqu'en 1995. Les DOM évoquent souvent leurs « spécificités » mais il faut rappeler que certaines régions de France ont bénéficié de spécificités : la Région d'Ile de France, Paris, Lille, Lyon, Marseille et Strasbourg et de mesures d'adaptation.⁵¹⁴

⁵¹¹ Anne-Marie LE POURHIET, Professeur des Universités.

⁵¹² Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance.

⁵¹³ Revenu Minimum d'Insertion.

⁵¹⁴ Anne-Marie LE POURHIET, Professeur des Universités.

3.1.2.1.2 L'extension du champ d'application des ordonnances de l'article 74-1⁵¹⁵

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 étend enfin le champ d'application des ordonnances de l'article 74-1. Introduites par la révision constitutionnelle de 2003, ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat, dans ses attributions juridictionnelles rend des décisions (souvent appelées «arrêts») des ordonnances et des «avis» contentieux. Une procédure d'avis comparable aux avis contentieux⁵¹⁶ est prévue pour des questions spécifiques à certaines collectivités d'outre-mer.

L'intérêt des modifications apportées au droit constitutionnel de l'outre-mer par la révision du 23 juillet 2008 contraste donc de manière surprenante avec leur caractère improvisé. Le calendrier parlementaire a favorisé l'adoption de ces dispositions très rapidement, ce qui limitait nécessairement les possibilités laissées à chaque assemblée de discuter du texte.

A titre d'exemple, il peut être cité quelques ordonnances prises en application de l'article 62 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, en conseil des Ministres du 26 janvier 2005 :

Le Ministre de l'agriculture de l'alimentation de la pêche et de la ruralité a présenté une ordonnance relative aux actions interprofessionnelles dans le domaine de la canne à sucre en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion. Cette ordonnance a pour objet d'une part de permettre la reconnaissance dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion d'une interprofession de la canne à sucre et d'autre part de permettre une évolution du mode de financement des centres techniques interprofessionnels de la canne à sucre (CTICS) de ces départements à la suite de la suppression des taxes parafiscales.

- La Ministre de l'Outre-mer a présenté une ordonnance relative à l'extension et à l'adaptation du droit de la santé et de la sécurité sociale dans les départements d'outre-mer à Mayotte et à Wallis et Futuna d'une part, et une autre ordonnance portant adaptation et actualisation du droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle outre-mer d'autre part.

⁵¹⁵ « Dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74-1 ainsi que le titre XIII et pour les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, le gouvernement peut après avis de l'assemblée délibérante de ces collectivités, étendre par ordonnance, après les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en Métropole, sauf si elles en disposent autrement. »

⁵¹⁶ Les avis contentieux ne tranchent pas un litige soumis en Conseil d'Etat, ils se bornent à exprimer la réponse que le Conseil d'Etat estime pouvoir donner à une ou plusieurs questions d'ordre juridique nouvelles soulevées par un litige porté devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel et que le tribunal a voulu lui soumettre comme «présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges (art L 113-1 du Code de justice administrative).

- La Ministre de l'Outre-mer a présenté une ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 relative au statut des agences d'insertion des DOM et modifiant la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au RMI. L'intérêt de légiférer par ordonnance permet de proposer à la représentation nationale la ratification de tous les articles du Code de la Santé Publique fixant des dispositions spécifiques à l'outre-mer.

Procéder par ordonnance apporte un caractère particulier et immédiat au contenu des adaptations nécessaires en lien avec les problématiques du territoire. La prise en compte des spécificités ou particularités des collectivités d'outre-mer concernées n'est pas à démontrer par rapport à d'autres procédés normatifs.

Ainsi dans la première ordonnance citée, il apparaît que dans l'attente de la création des interprofessions qui pourront prendre en charge leur financement, l'ordonnance précise les conditions dans lesquelles des centres techniques peuvent percevoir auprès des planteurs et des industriels des cotisations obligatoires. **L'immédiateté de la décision va favoriser une mise en œuvre des mesures dans le sens de l'intérêt général.**

Le recours aux ordonnances pourrait être retenu par les collectivités d'outre-mer dans le domaine de la gestion du foncier. L'habilitation du gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer et de certaines dispositions du Code de la Santé Publique pourrait être dupliquée pour favoriser la maîtrise du foncier outre-mer.

Ainsi, la question de la gestion du foncier dans le cadre d'une démarche de développement durable passe nécessairement par la maîtrise des orientations du Schéma d'Aménagement Régional élaboré par la Région Martinique, des axes stratégiques issus de l'Agenda 21 signés par le Conseil général de la Martinique et du Schéma Martiniquais de Développement Economique (SMDE).

3.1.2.2 Mise en œuvre du pouvoir normatif dans le domaine du foncier : axes stratégiques de l'Agenda 21/SMDE et du SAR/SMVM

L'Agenda 21⁵¹⁷ est un programme d'actions pour le XXI^e siècle adopté par les 178 pays signataires de la déclaration de Rio de Janeiro en juin 1992.⁵¹⁸ Il liste une série d'actions qui doivent être intégrées aux législations nationales de manière prioritaire pour progresser vers un développement

⁵¹⁷ Voir supra Introduction Générale.

⁵¹⁸ Cf. supra 2.3.7.1.

durable : équité sociale, efficacité économique, viabilité écologique... Depuis 2006, la France s'est dotée d'un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable et les Agendas 21 locaux, définissant cinq finalités essentielles⁵¹⁹ du développement durable et éléments de démarche.

3.1.2.2.1 *Elaboration du projet local*

La Martinique s'est inscrite dans cette démarche partenariale se traduisant par la mise en place d'un Conseil partenarial associant les institutions aux représentants des acteurs sociaux, économiques et associatifs. Tout d'abord, la Ville de Ste-Anne⁵²⁰, située au Sud de l'île, a signé un Agenda 21. Quelques années plus tard, c'est au tour du Conseil Général de se positionner en 2005.

Pour sa part, le Conseil Régional met en place en 2008 un schéma martiniquais de développement économique en associant la société civile conformément à la réglementation en vigueur. Le SMDE poursuit un schéma classique répondant à une commande gouvernementale. Il pourrait être considéré comme un approfondissement de la dimension économique de l'Agenda 21 de la Martinique dès lors qu'il s'inscrit dans la viabilité du développement durable et solidaire.

Ces deux documents ont le mérite d'exister et les élus régionaux et départementaux ont décidé d'unir leurs efforts pour un développement harmonieux et équilibré du territoire martiniquais. Des axes stratégiques ont donc été définis dans une délibération votée par les collectivités dans les mêmes termes et à l'unanimité.

Elaborer ensemble un projet commun pour la Martinique, telle est l'ambition du Schéma Martiniquais de Développement Economique et de l'Agenda 21. Dans les deux cas, ces démarches ont fait l'objet de larges procédures de concertation associant élus, représentants d'associations, acteurs économiques et sociaux, et autres citoyens.

Dans un monde globalisé en constante mutation, où les bouleversements économiques et commerciaux s'accompagnent de dérèglements climatiques, de défis démographiques, migratoires et environnementaux, il est apparu nécessaire de concevoir un projet de développement. Il est en effet aujourd'hui indispensable de se donner les moyens de lutter plus efficacement contre notre mal développement et de faire face aux grands enjeux du 21^e siècle.

⁵¹⁹ La lutte contre le changement climatique ; la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources ; la cohésion sociale et la solidarité entre les territoires et les générations ; l'épanouissement de tous les êtres humains ; une dynamique de développement suivant des modes de production et de consommations responsables.

⁵²⁰ Ville du Sud de la Martinique dont le Maire est Garcin MALSA, Ecologiste et militant du MODEMAS et de l'ASSUPAMAR, défenseur de la Terre martiniquaise.

Il convient de préciser que si la démarche « Agenda 21 » est une démarche volontariste, **l'élaboration du SMDE répond à une obligation légale émanant de l'application des dispositions du décret n° 2000-908 du 19 septembre 2000 relatif au schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.**

3.1.2.2.2 Portée du projet local

L'analyse de ces deux projets fait ressortir quatre ambitions politiques communes émanant des délibérations des collectivités territoriales :

- Renforcer le lien sociétal en mettant l'Etre Humain au cœur du projet
- Favoriser l'aménagement équilibré et concerté du territoire
- S'ouvrir à l'international pour participer à sa dynamique
- Se mettre en capacité de s'adapter au changement
- **Renforcer le lien sociétal en mettant l'Etre Humain au cœur du projet :**

Il s'agit à terme, de créer les conditions pour permettre aux hommes et aux femmes d'occuper toute leur place dans la société, en favorisant l'émergence d'activités créatrices d'emplois sur l'ensemble du territoire. Le but premier consiste à réduire la fracture sociale et à enrayer la spirale de l'exclusion. Le moyen utilisé peut passer par une politique éducative tenant compte des réalités sociales, culturelles, écologiques, géographiques et historiques.

- Favoriser l'aménagement équilibré et concerté du territoire :

L'objectif visé à terme est de créer un environnement plus propice au développement d'activités de production. Cette orientation stratégique est subordonnée à une meilleure maîtrise des réseaux stratégiques pour mailler le territoire en interne (transport, énergie, eau) et pour le connecter aux plus grands espaces internationaux (Technologies de l'information et de la Communication).

Pour les générations futures, les ressources patrimoniales doivent être préservées : le patrimoine foncier, le patrimoine biologique naturel, le patrimoine culturel.

- S'ouvrir à l'international et participer à la dynamique internationale :

La Martinique doit mobiliser ses intelligences, ses expertises, ses compétences pour réduire sa dépendance à des marchés spécifiques, tout en s'appuyant sur de nouvelles activités compétitives, créatrices de valeurs ajoutées et de richesses.

L'Université et le monde de la recherche offrent des opportunités à saisir et doivent remplir leur rôle dans cette nouvelle dynamique de créativité, pour faire de la Martinique une terre d'expertise.

- Se mettre en capacité de s'adapter aux changements : La mise en œuvre des politiques publiques doit tenir compte des tendances démographiques, économiques, sociétales, environnementales qui caractérisent l'évolution d'un pays. De nouveaux modes de vie verront le

jour dans le respect des exigences environnementales et des évolutions démographiques. La révision du Schéma d'Aménagement régional (SAR) devrait s'inspirer de ces nouvelles données.

3.1.3 L'apport possible de la révision du SAR à l'émergence d'un droit spécifique à l'Outre-mer

Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) est une disposition légale issue de la décentralisation qui caractérise les compétences particulières attribuées à la région Corse d'une part et aux régions Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.

Le SAR est une norme du droit de l'urbanisme et un document à vocation multiple. Le SAR a valeur de Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)⁵²¹. Il a les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA).

Il tient lieu enfin de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du territoire (SRADT) qui exprime les orientations fondamentales de la région en matière d'environnement, de développement durable, de grandes infrastructures de transport, de grands équipements et de services d'intérêt régional et sert de base au contrat de plan entre l'État et la Région.

Outil de planification, le SAR fixe les options fondamentales de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement à l'horizon 2015. Initialement, le SAR de la Martinique devait être adopté par le Conseil Régional avant le 31 août 1990. Il a été finalement approuvé le 23 décembre 1998 par décret du Conseil d'État. Conformément à l'article L.4433-7 du code des collectivités territoriales « au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date d'approbation, le Conseil Régional procède à une analyse du schéma « notamment du point de vue de l'environnement » et « délibère sur son maintien en vigueur ou sur une mise en révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération, le SAR devient caduc. » D'où l'évaluation environnementale qui a été lancée par la Région Martinique et qui s'est achevée à la fin de l'année 2008.

Ces dispositions juridiques visent d'une part à éviter la sclérose des schémas en imposant une analyse au terme d'une période de 10 ans et d'autre part à intégrer le principe de l'évaluation

⁵²¹ Le SMVM a la même valeur juridique qu'une directive territoriale d'aménagement. Il se situe entre la loi et les documents d'urbanisme. L'art 235 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (loi DTR) a modifié la procédure d'élaboration des SMVM.

environnementale rendue obligatoire par l'ordonnance n° 2004-489 de 2004 qui transposait la directive européenne de 2001 relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement.

La question de la révision partielle ou totale du SAR se pose en même temps que les évolutions de ce document à visée prospective.

3.1.3.1 Propositions dans le cadre du bilan du SAR et des problématiques d'aménagement (pistes d'action)

L'évaluation du SAR a été confiée à deux cabinets distincts par la Région :

- L'ADUAM ⁵²² a été chargée de l'analyse de l'évolution de l'aménagement du territoire dans le cadre du programme partenarial passé entre l'Agence d'Urbanisme et ses partenaires dont le Conseil Général de la Martinique.
- Le groupement composé de « Biguine Partners et E.D.R. Conseils »⁵²³ est quant à lui en charge de l'évaluation environnementale.

Le SAR a été élaboré au cours des années 1990 avec des problématiques et des projets qui datent de cette époque et où les questions environnementales et de développement durable se posaient avec moins d'acuité. Sur le plan démographique par exemple, les perspectives d'évolution de la population du SAR se sont révélées fausses car la population ne s'est pas accrue dans les proportions énoncées par le SAR (35 000 collégiens et 410 000 habitants en 2015 dans l'hypothèse basse). En 2008, on compte 23 000 collégiens et la population est estimée à 399 000 habitants.⁵²⁴ Le vieillissement de la population quant à lui avec toutes ses conséquences en termes de besoins en structures et services adaptés n'a pas été anticipé.⁵²⁵

Les Plans de Prévention des Risques (PPR) qui ont été approuvés en 2004, devraient être intégrés dans le SAR pour donner plus de cohérence aux politiques publiques d'aménagement du territoire. Par ailleurs, bon nombre de projets figurant au SAR ont été inscrits au DOCUP⁵²⁶ 2000-2006 et sont réalisés à ce jour à quelques exceptions près comme la piste d'atterrissage du Nord-Caraïbes,

⁵²² Agence Départementale d'Urbanisme et d'Aménagement de la Martinique.

⁵²³ Cabinets dont les sièges se trouvent en Martinique.

⁵²⁴ Source : INSEE Martinique.

⁵²⁵ Cf. schéma gérontologique élaboré par le Conseil Général de la Martinique.

⁵²⁶ Document Unique de Programmation des fonds européens.

par exemple. De nouveaux besoins et projets émergent aujourd'hui et devraient tout naturellement trouver leur place dans un prochain schéma d'aménagement régional.

Le Conseil Général a depuis réalisé de nombreux schémas qui chiffrent notamment les besoins fonciers nécessaires à la mise en place de nouveaux projets et services publics. Il s'agit notamment du schéma gérontologique, du schéma des personnes handicapées, du schéma des ports et des APID⁵²⁷, du schéma des collèges. Aussi, face à la rareté du foncier constructible en Martinique, il convient de mener une réflexion conjointe avec la Région afin de localiser dans le SAR, les sites permettant d'accueillir ces équipements publics.

Concernant le volet littoral du SAR, le schéma de mise en valeur de la Mer (SMVM)⁵²⁸ indiquait la nécessité de localiser un nouveau port de commerce au Robert et un môle commercial à St-Pierre, se pose aujourd'hui la question de leur maintien.

En conclusion, le SAR actuel répond à des problématiques telles qu'elles se posaient au cours de la précédente décennie. Aujourd'hui, la connaissance du territoire a progressé notamment sur les questions environnementales, de nouveaux projets émergent, certaines erreurs d'appréciation sont flagrantes dans les documents graphiques (exemple du quartier Blanchard à Sainte-Luce qui est construit et classé en zone naturelle au SAR), il existe dans chaque commune des erreurs de ce type, par conséquent, une révision du SAR serait l'occasion de donner davantage de cohérence à l'aménagement du territoire martiniquais.

Il conviendrait également de tenir compte des nouveaux outils de protection apparus depuis l'approbation du SAR comme les périmètres d'intervention en faveur des espaces agricoles et naturels périurbains prévus par la loi relative au développement des territoires ruraux du 23 février 2005.

De plus, à ce jour, 20 % de Plans d'Occupation du Sol n'ont toujours pas fait l'objet de révision et ne sont donc toujours pas compatibles avec le SAR.⁵²⁹

Cette situation a donc permis un gaspillage du foncier agricole notamment et va à l'encontre des principes de protection et de mise en valeur de l'environnement énoncés par le schéma régional. Pour sa part, la SAFER Martinique estime que malgré les protections affichées par le SAR, la Martinique perd environ 1000 ha de terrains agricoles chaque année.

⁵²⁷ Aménagements de Pêche d'Intérêt Départemental.

⁵²⁸ Les constructions nouvelles dans les espaces de protection forte du SMVM – Programme partenarial entre ADUAM et Etat, Région, Département, CACEM, Espace Sud, CCNM.

⁵²⁹ Source ADUAM Martinique (étude sur l'état d'avancement des POS et des PLU en Martinique).

Il s'agissait donc d'analyser le SAR de 1998 du point de vue de l'environnement c'est-à-dire du foncier, de l'eau, des forêts, du littoral, de la mer, des sources de pollution, la prise en compte des risques naturels majeurs, en ayant à l'esprit que le territoire martiniquais est le patrimoine commun des Martiniquais. A l'issue des dernières élections au Conseil Régional de la Martinique en mars 2009, le changement de présidence a entraîné une révision des décisions prises par l'ancienne majorité.

Il se dégage une nouvelle orientation suite aux deux études diligentées par le Président du Conseil Régional de la Martinique⁵³⁰. Il convient donc de patienter pour connaître la décision vis-à-vis d'une révision partielle ou intégrale du SAR et d'étudier la cohérence des projets dans les PADD et des projets dans le SAR.

3.1.3.2 La cohérence des projets des PADD et du SAR

La question de la cohérence des PADD avec le SAR approuvé en 1998 se pose aujourd'hui. Selon une étude menée par l'ADUAM⁵³¹, il s'est agi de mesurer si les grands thèmes défendus dans les différents projets répondent et/ou correspondent aux orientations fondamentales en termes de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement fixées par le SAR.

En septembre 2008, 14 PADD ont été validés pour les 34 communes que compte la Martinique. 8 communes qui n'ont pas encore de PADD validé ont délibéré pour réviser leur POS ou PLU⁵³² :

St-Pierre, Le Carbet, le Marigot et Gros-Morne pour le Nord.

St-Joseph pour le Centre

Ducos, le Vauclin et Ste-Anne pour le Sud.

L'agriculture et le tourisme sont considérés par le SAR comme les deux pôles économiques porteurs. L'évocation de l'aspect foncier est souvent abordée en parallèle : 11 communes sur 14 évoquent la problématique foncière (pression urbaine) de l'agriculture, 5 communes ont des projets agritouristiques⁵³³, donc liés à l'exploitation agricole. L'absence de vision alternative à l'agriculture

⁵³⁰ Alfred MARIE-JEANNE est Député de la Martinique. Il a présidé le Conseil Régional sous l'ancienne mandature. Serge LETCHIMY lui a succédé en mars 2010.

⁵³¹ Etude sur la révision des POS.

⁵³² Source : Etude ADUAM Martinique – sept 2008.

⁵³³ Projets qui allient l'aspect agricole au développement touristique.

intensive est à déplorer. L'ensemble des PADD insiste sur l'idée de tourisme vert, liée à des sentiers de randonnées, ou encore des projets agritouristiques.

Au sein de la loi n° 2008-766 de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, les futurs PADD risquent d'aborder la question commerciale de manière différente. La loi LME entend, dans son titre II, relancer la concurrence. Les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) pourront plus généralement prévoir les conditions permettant d'assurer la diversité commerciale et la préservation des commerces de détail et de proximité.

La question peut se poser de savoir si la Martinique doit poursuivre l'implantation d'hyper marchés par rapport à sa situation économique et par rapport au foncier nécessaire pour les installations commerciales et annexes⁵³⁴.

Une politique foncière est abordée par un PADD sur deux. Certaines communes utilisent l'outil foncier du PLU dans le zonage mais parfois ne le mentionnent pas dans le PADD, le foncier restant un outil pour le projet. D'autres communes vont l'aborder dans le PADD sans autres précisions mais on ne sait pas dans quelle mesure cette politique s'est concrétisée dans le zonage du PLU, au travers d'emplacements réservés et de servitudes de logements au titre de la loi ENL notamment.

Dans les documents d'urbanisme locaux, il est prévu la protection des espaces naturels et leur maintien par des zonages et règlements appropriés. La protection des espaces naturels vise à assurer leur conservation : reboisement contre l'érosion, réintroduction d'espèces endémiques. Ces espaces pourront accueillir des aménagements publics légers visant à faciliter leur fréquentation (sentiers botaniques, randonnées, centres d'observation..).

La réalisation de ces aménagements sera subordonnée à l'établissement des diagnostics de vulnérabilité. Tous les PADD ont au moins un objectif lié à la protection des espaces naturels. Depuis le 1^{er} janvier 2005, le Département est chargé de la gestion et du suivi de l'outil de planification pour la gestion des déchets qu'est le PDEDMA. Un formidable défi à relever qui tient de l'amélioration du cadre de vie des Martiniquais, de la mise en place de filières de traitement de déchets induisant de nouvelles activités économiques, de la prévention et de la valorisation des déchets.

⁵³⁴ Selon le Schéma Départemental de Développement Commercial réalisé avec la CCIM et la grande distribution de la Martinique, l'équilibre serait atteint au centre de l'île mais des possibilités existeraient au sud et au Nord-Atlantique.

3.1.3.3 La prise en compte du plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEDMA)

Il convient de préciser qu'auparavant, c'est l'Etat par le biais de la DDE qui était responsable de la politique des déchets. Il s'agit donc d'un transfert de compétences au Conseil Général.

Une proposition pourrait être formulée d'inscrire au PLU une obligation d'implantation d'équipements structurants relatifs à la gestion des déchets dans chaque commune. (Ex : une déchèterie).

La couverture du territoire en équipements structurants permet de visionner l'avenir de ce plan en termes de gestion des déchets sur une dizaine d'années. La gestion des déchets participe au développement du territoire dans le cadre d'une démarche de développement durable qui permet de penser globalement la politique au niveau national pour l'appliquer au niveau local en tenant compte des piliers culturel, sociétal et économique.

L'analyse de ce plan permet de confirmer le rôle qui peut être joué en termes de choix d'implantation des équipements structurants, des incidences sur le transport des déchets et sur la création d'activités et d'emplois induits.⁵³⁵ Le rôle du SAR est donc capital en termes de décisions politiques liées au foncier.

Cette démarche s'avère particulièrement audacieuse lorsque l'on connaît la situation sociale du territoire.⁵³⁶ Créer les conditions d'un meilleur développement des secteurs porteurs et d'une modernisation de l'appareil de production relève des enjeux économiques auxquels sont confrontés les Martiniquais.

Néanmoins, sur les dix ans qui se sont écoulés, le Conseil Général de la Martinique, par la somme des actions réalisées, a porté une contribution dans le domaine de la gestion durable des espaces naturels.⁵³⁷ Il a tenu compte des orientations du SAR dans le domaine de l'agritourisme et du tourisme vert, en orientant sa politique de gestion des espaces naturels dans le sens du développement local. La réflexion conduit à s'interroger sur le ménagement de l'espace martiniquais.

⁵³⁵ Cf. Etude réalisée par la DDTE/Conseil Général/Europe sur les métiers émergents dans le domaine de l'environnement.

⁵³⁶ L'augmentation du volume de richesse par tête a été multipliée par 7, plaçant ainsi la Martinique aux côtés de la Guadeloupe, dans le peloton de tête des îles les plus riches de la Caraïbe. (Le PIB martiniquais/habitant est cependant nettement inférieur à celui de la Métropole, d'environ 2/3 en 1985. In *Tradition et modernité dans le monde paysan martiniquais, approche ethno-géographique*, Marie-Christine CHIVALLON, Thèse, UAG, 1993.

⁵³⁷ Les engagements sont consignés dans le document « Agenda 21 » de la Martinique – actions en faveur de la protection des espaces naturels.

3.2 LE « MENAGEMENT » DE L'ESPACE MARTINICAIS

La gestion du foncier doit être « imprégnée » de l'organisation générale de l'espace pris dans ses différentes dimensions économiques, politiques et sociales, principaux aspects du ménagement.

Le ménagement peut être défini comme étant « **la capacité des institutions de l'aménagement à auto réguler, c'est-à-dire à réévaluer en permanence les termes de leur action en fonction des forces en présence.** »⁵³⁸ Ménager les espaces consiste à prendre en compte l'espace chargé d'humanité, d'histoire, d'imaginaire et de symboles. Cette démarche est grande consommatrice de temps, d'expérience humaine et de transaction sociale. Le ménagement fait le plus grand cas de sophistication sociale, des valeurs de lieu et de sujet social.

La notion de « ménagement » du territoire s'appuie sur le concept de développement durable dans sa globalité en tenant compte des implications qui en découlent. Toutefois, il convient de retenir, sur le sujet, la mise en garde de Lionel BRARD : « le temple du développement durable est rempli de marchands et de clowns qui aiment à en parler pour n'avoir pas à le faire. Méfions nous des paillettes et des problématiques creuses qui occupent l'esprit et détournent la volonté pendant que s'initient, dans les arcanes du pouvoir, des logiques assassines de la nature et de l'environnement ». ⁵³⁹

Selon l'économiste Yves BAREL, ⁵⁴⁰ les rapports qu'entretiennent les territoires avec la modernité montrent qu'il faut choisir entre deux sortes de logiques économiques et sociales, deux formes de recherche d'une « cohérence » qui ne sont d'ailleurs pas exclusives l'une de l'autre.

Au-delà des propositions de modification des textes et des réglementations qui pourraient être formulées pour une meilleure gestion du foncier de l'espace martiniquais, c'est vers un nouveau positionnement qu'il faut tendre désormais dans un contexte de complexité internationale.

« Probablement parce que nous nous situons à une époque de l'histoire où la mondialisation de l'économie exacerbe les identités et les localismes, le balancier penche actuellement vers une vision

⁵³⁸ In *Aménager ou ménager le territoire ?*, Michel MARIE. Annales des Ponts et Chaussées, janvier 1996.

⁵³⁹ Cf. *Rapports parlementaires concernant les séances relatives au dossier des 50 pas géométriques*, Article de Lionel BRARD - Président de France Nature Environnement, Revue la Lettre du Hérisson n° 179, novembre-décembre 1996.

⁵⁴⁰ Cf. *Modernité, code, territoire*, Yves BAREL, in Les annales de la recherche urbaine, n° 10/11 printemps 1981.

où l'Etat jacobin, d'abord appuyé sur les reconstructions de l'après-guerre et sur le keynésianisme, a perdu de sa superbe. De nouvelles catégories de l'action publique locale se dessinent. »⁵⁴¹

L'analyse des notions « d'aménagement » du territoire révèle que la réussite de l'organisation et de la fertilisation de l'espace passe par un accompagnement au « ménagement ».

Il appartient donc aux acteurs du ménagement du territoire d'engager des actions de prévention et de réparation des dégradations causées à notre environnement, consciemment ou inconsciemment. Parmi ces acteurs on peut citer les collectivités et les services de l'Etat (DIREN) qui ont engagé des initiatives dans le domaine de la gestion durable des espaces naturels (3.2.1) le nécessaire développement de la culture du risque (3.2.2) l'occupation de l'espace martiniquais face aux risques (3.2.3) et les activités de carrière (3.2. 4).

3.2.1 L'implication des collectivités et des services de l'Etat (DIREN) dans le domaine de la gestion durable des espaces naturels

Les Martiniquais ont pris conscience de la présence sur leur territoire d'une richesse exceptionnelle de la biodiversité et des paysages naturels. Les écosystèmes terrestres et marins souffrent de prélèvements insuffisamment contrôlés et de rejets polluants toujours trop importants. Des initiatives fortes nécessitent de la part des acteurs locaux une implication pérenne. **La disparition d'une espèce endémique est une perte définitive.**

Si la contribution des collectivités et des services de l'Etat dans le domaine de la gestion durable des espaces naturels est en voie de progression, des inventaires scientifiques plus complets doivent être réalisés et venir enrichir un réseau d'espaces protégés. (3.2.1.1) Le ménagement de l'espace martiniquais comporte un certain nombre d'infrastructures (3.2.1.2) à compléter en tenant compte de la protection et de la valorisation de la ressource naturelle (3.2.1.3).

3.2.1.1 Protection et valorisation des espaces naturels

La Martinique possède deux réserves naturelles et d'autres projets sont en cours d'élaboration. A titre d'exemple, la réserve naturelle de la Caravelle d'une superficie de 387 ha et la réserve naturelle

⁵⁴¹ In *Aménager ou ménager le territoire ?*, Michel MARIE, Annales des Ponts et Chaussées, janvier 1996.p. 9

des îlets de Sainte-Anne d'une superficie de 5,8 ha. Ces réserves ont pour but de préserver et de conserver la diversité biologique du milieu tropical sec ainsi que les populations d'oiseaux qui viennent y nidifier.

De plus, le Conseil Général de la Martinique a mis en place un projet de création des zones de préemption dans les Espaces Naturels Sensibles (ZPENS) concernant une surface totale de 1 100 km conférant ainsi à ces zones une force de protection juridique dont ne bénéficient pas les Zones Naturelles d'intérêt écologique floristique et faunistique. (ZNIEFF).

Un certain nombre de ces ZNIEFF se trouvent comprises dans le patrimoine du Conseil Général, gestionnaire de 1940,5 hectares (94 %) des 2060,5 hectares d'espaces acquis par le Conservatoire du littoral. Ce qui fait de lui un acteur majeur de la politique de protection du littoral martiniquais.

Le programme d'inventaire des ZNIEFF mené en concertation avec le Conservatoire Botanique des Antilles Françaises concerne 52 espèces du territoire martiniquais. Cet inventaire reste inachevé et tous les acteurs locaux dont les services de l'Etat (DIREN) doivent se mobiliser pour hiérarchiser les zones prioritaires et dynamiser les nouvelles zones à inventorier chaque année.

Par ailleurs, le Conseil Général possède 1 136 hectares de forêts auxquels devraient s'ajouter les 814 hectares de l'espace littoral et des rivages lacustres. Une politique d'acquisition des espaces naturels plus offensive permettrait d'augmenter le nombre de sites à protéger, mais elle nécessite des moyens financiers importants. Le ménagement de l'espace martiniquais prend en compte l'ouverture des espaces naturels au grand public en contribuant à l'amélioration du cadre de vie par le biais de l'ouverture des sentiers de randonnée et la création de parcours santé.

3.2.1.2 Les infrastructures inscrites dans une démarche de ménagement de l'espace martiniquais

Le Plan Départemental des Itinéraires de Promenade et de Randonnée (PDIPR) se traduit par un linéaire de 286,8 km. C'est en soit une action exemplaire de ménagement de l'espace martiniquais⁵⁴². Le terme de ménagement se justifie car il prend en compte les activités économiques que représente la pratique de la randonnée, les ressources humaines nécessaires au développement de ces sentiers de randonnée et l'ouverture au public.

⁵⁴² Des moyens humains importants sont déployés pour l'entretien de l'espace martiniquais compte tenu des aspects climatologiques de l'île.

Ensuite, il est à noter également la mise en place d'un réseau de pistes cyclables faisant ainsi la promotion d'un mode de déplacement propre et bénéfique au bien-être physique. Avec la mise en œuvre du Schéma Départemental des Pistes cyclables (SDIC) ce sont 129 km de pistes cyclables qui sont ouvertes au public. Ainsi les Martiniquais et les visiteurs bénéficient de la possibilité de vivre autrement l'espace sur un parcours équivalent au cinquième du réseau des routes départementales.

Par ailleurs, un plan départemental des espaces, sites et itinéraires (PDESI)⁵⁴³ est en cours d'élaboration en vue de l'établissement d'un outil relatif aux sports de nature. De nombreux Martiniquais pratiquent des sports de nature (randonnée, escalade, canoë-kayak, vélo, voile...) qui sont associés à la découverte du patrimoine et d'une hygiène de vie. Ils s'inscrivent dans une logique de développement durable. L'enjeu réside dans la capacité à conjuguer le développement des sports de nature avec l'utilisation et la mutualisation de l'espace, la protection de l'environnement, l'attractivité du territoire et la revalorisation touristique.

De plus, l'implantation de pontons renforçant ainsi la possibilité d'organiser le transport maritime constitue également une stratégie d'évacuation des populations en cas de survenue de catastrophes naturelles et d'impossibilité de circuler sur le réseau routier. Ainsi 24 pontons ont été construits ou modernisés sur toute la façade maritime de la Martinique.

Les coulées de boue qui se sont produites au mois de juin 2010 sur le territoire de la Commune du Prêcheur, située au Nord de l'île, provoquant l'isolement des populations d'un quartier ont démontré l'intérêt d'un tel dispositif.

Un transport maritime a été mis en place par le Conseil Général et le ponton a permis de désenclaver le quartier en cause et l'acheminement des personnes en situation sensible et la poursuite de l'activité économique.

La collectivité départementale agit également pour la protection et la valorisation de la ressource naturelle.

3.2.1.3 La protection et la valorisation de la ressource naturelle

La protection et de la valorisation de la ressource naturelle passent par deux aspects incontournables : l'eau et le sol.

⁵⁴³ Deux outils privilégiés de déploiement prévus par la loi sont la Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires (CDESI) et le Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires (PDESI) de pratique, relatif aux sports de nature.

3.2.1.3.1 L'eau et son assainissement

Le Conseil Général de la Martinique met en œuvre le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE)⁵⁴⁴ par l'intermédiaire de l'Office Départemental de l'Eau (ODE)⁵⁴⁵. Le SDAGE est un véritable document d'orientation et de planification de la politique de l'eau à l'échelle du bassin Martinique.

Il a été révisé conformément à la mise en œuvre de la directive-cadre européenne sur l'eau et approuvé par arrêté préfectoral le 3 décembre 2009.⁵⁴⁶ Il prend une part active dans la politique de potabilité de l'eau (Usine d'épuration de Vivé au Lorrain).⁵⁴⁷

Il a entrepris l'audit de toutes les stations d'épurations publiques et en assure le suivi technique. Cette intervention conditionne la mise en place d'une politique crédible de protection du littoral et une politique active de protection des sources. Cependant, le régime de l'assainissement collectif est insuffisant dans des régions d'habitat dispersé. Les carences sont surtout graves au niveau de l'application et du contrôle. L'Etat a trop souvent négligé ses charges d'entretien des cours d'eau malgré les dispositions de la loi du 16 décembre 1964⁵⁴⁸ relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.

3.2.1.3.2 Le sol comme facteur de production

Outre les surfaces occupées par la Station d'Essais en Cultures Irriguées (SECI)⁵⁴⁹ à Sainte-Anne, Commune du Sud de l'île, le Conseil Général a fait l'acquisition d'une exploitation de 74 hectares située sur le territoire de la Commune de Trinité. Il en a fait un site d'un projet labellisé « pôle d'excellence rurale » en décembre 2006.

Destinés à encourager les dynamiques rurales à travers le financement de projets innovants, les pôles d'excellence rurale (PER) ont été lancés en 2005 par l'Etat. Dans le cadre d'appels à projet de

⁵⁴⁴ L'élaboration du SDAGE a été prescrite dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et confiée par cette même loi au Comité de Bassin où sont représentées toutes les catégories d'acteurs élus, acteurs économiques et associatifs, usagers et service de l'Etat en charge de la gestion de l'eau.

⁵⁴⁵ Etablissement public local à caractère administratif rattaché au département, équivalent pour les départements d'outre-mer des agences de l'eau du territoire hexagonal, c'est un outil technique et financier qui a vocation à mettre en application selon le principe pollueur-payeur une panoplie de redevances bassin permettant le financement d'actions et de travaux ayant pour objectif l'amélioration et la préservation de l'environnement des milieux aquatiques et de la ressource en eau.

⁵⁴⁶ Arrêté accompagné de sa déclaration environnementale est paru au JO du 17 décembre 2009.

⁵⁴⁷ Propriété du Conseil Général de la Martinique

⁵⁴⁸ Loi n° 64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution.

⁵⁴⁹ Sa mission consiste à participer au développement de l'agriculture en vulgarisant les techniques les plus efficaces et les plus respectueuses de l'environnement dans l'optique d'une gestion optimisée de la ressource en eau, par une irrigation raisonnée.

ces PER, le Conseil Général présente en septembre 2006 un dossier intitulé « horticulture en aide au territoire ». Retenu parmi les projets labellisés dans la catégorie valorisation et gestion des bio ressources, ce projet ambitieux ouvre des perspectives nouvelles dans cette région Nord de la Martinique rurale et agricole confrontée aux difficultés économiques des cultures intensives de la banane et de l'ananas ainsi qu'à l'utilisation abusive du chlordécone.

L'objectif principal de ce projet est de développer sur cette habitation polluée au chlordécone une activité industrielle de production horticole comme alternative à la banane.⁵⁵⁰ Il aurait le mérite d'être dupliqué dans d'autres sites chlordéconés du territoire.

Cette culture est sujette aux variations climatiques subies par ce territoire et bénéficie régulièrement d'aides financières consécutives aux dégâts provoqués par la succession d'ondes tropicales en période cyclonique qui affectent régulièrement la Martinique. Mettre en place une véritable gestion des risques et implanter la culture du risque au sein de la population sont des actions à mettre en œuvre en urgence.

3.2.2 La gestion des risques et l'implantation de la culture du risque en Martinique

Les Antilles, dont l'île de la Martinique, sont classées en zone III de sismicité maximale du zonage français.⁵⁵¹ En cas de séisme majeur, des milliers de victimes seraient à déplorer. Il s'agit donc à la fois de sauver des vies en cas de catastrophes naturelles mais également d'anticiper ces phénomènes en construisant dans le respect des règles de l'art. Les responsabilités doivent être assumées par l'Etat et par les collectivités.

3.2.2.1 Les moyens législatifs et réglementaires de l'administration de l'Etat

En règle générale, l'Etat fixe les règles par des textes légaux et réglementaires et vérifie leur application par des contrôles à priori, dans certains cas précis, et plus généralement, à posteriori, par le contrôle de légalité.

⁵⁵⁰ Ce projet s'appuie sur deux axes : création d'une unité de production moderne alliant technologie, énergie solaire et respect de l'environnement et s'articulant autour d'activités de production et de commercialisation ; création d'un centre de découverte et de valorisation de la fleur à travers l'aménagement de 5 ha à vocation économique, éducative et formative ouvert au public.

⁵⁵¹ Par le décret du 14 mai 1991.

Les moyens dont dispose l'Etat passent par les plans de prévention des risques naturels (PPRN) l'élaboration du dossier départemental des risques majeurs (DDRM) des dossiers communaux synthétiques (DCS) annexés au POS/PLU et aux SCOT et PLU. La DDE Martinique est sur le point de procéder à la révision des PPRN en 2011. L'Etat exerce son contrôle de la stabilité d'une construction en cas de séisme pour protéger les personnes.

Les risques parasismiques à respecter dans la chaîne de la parasismicité relèvent de quatre maillons :

- 1 – la situation (nature du sol, topographie du terrain et surtout sa pente, type de fondation, voisinage d'ouvrage vulnérable.
- 2 – la conception architecturale (forme du bâtiment...)
- 3 – le dimensionnement et les dispositions constructives
- 4 – la mise en œuvre (qualité des matériaux utilisés...)

Les responsables directs sont le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les responsables publics (Etat, collectivités) pour le premier maillon, l'architecte pour le deuxième maillon, le bureau d'étude pour le troisième maillon et l'entreprise pour le quatrième maillon.

Le contrôle de légalité à posteriori ne s'exerce que de façon partielle, les autorisations de construire sont contrôlées par rapport à l'application des servitudes annexées aux documents d'aménagement et d'urbanisme. Par exemple, les servitudes découlant des plans de prévention des risques naturels.

L'Etat (Préfet) n'est autorisé à délivrer que certains permis pour des cas particuliers, pour ses propres bâtiments, pour ceux des régions (lycées par exemple) pour ceux des départements (collèges par exemple) et les offices d'HLM.

Dans certains cas, l'Etat impose un contrôle technique pour les bâtiments recevant du public de 1^{ère}, seconde et 3^{ème} catégorie et pour les bâtiments de plus de 28 m de hauteur. Pour ses propres bâtiments, en tant que maître d'ouvrage, l'Etat en fixe le cahier des charges parasismiques, il est d'ailleurs son propre assureur.

L'Etat peut refuser une autorisation d'utiliser le sol ou le soumettre à condition en référence à l'article R 111.2 du Code de l'urbanisme.⁵⁵² Les principaux obstacles dans l'application de la réglementation résident dans les constructions édifiées « par coup de main »⁵⁵³. Il est impossible de

⁵⁵² Art. R 111-2 du Code de l'urbanisme : « le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation des prescriptions spéciales si les constructions par leur situation ou leurs dimensions sont de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique. »

⁵⁵³ Participation bénévole

vérifier de façon législative, réglementaire et pratique la qualité parasismique de l'ensemble des autorisations d'occuper le sol.

Par ailleurs, en 2001, l'urgence de la construction à Fort-de-France d'un centre de secours a été signalée⁵⁵⁴. A ce jour, le dossier n'a toujours pas connu d'avancées significatives. Les pompiers se trouvent en danger dans leur propre caserne.

3.2.2.2 Les moyens des collectivités

Les lois de décentralisation⁵⁵⁵ ont confié aux départements la responsabilité de la construction des états-majors et des casernements. La sécurité civile⁵⁵⁶ relève en Martinique du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) placés sous l'autorité opérationnelle du Préfet.

A - Initiatives du Conseil Général dans la culture du risque

Depuis une quinzaine d'années et en dehors de toutes obligations légales, le Conseil Général a intégré la prévention du risque dans sa politique en se dotant de compétences requises pour mieux appréhender les phénomènes liés aux risques naturels et trouver des réponses techniques économiquement acceptables.

Dans ce domaine, la collectivité départementale se distingue de ses homologues métropolitaines qui disposent rarement de ces compétences axées notamment sur la géologie, la géotechnique, l'infographie, la télégestion.

Elle a développé des bases de données en vue d'une meilleure connaissance des aléas et des risques et a privilégié la télésurveillance et la télégestion articulées sur le système géographique SIGMA⁵⁵⁷ (système d'information géographique de la Martinique).

Un important réseau d'outils de prévention place la Martinique sous surveillance :

- alors qu'en 1992 une seule station équipait la Martinique, une trentaine de stations météorologiques existent à ce jour ;
- une trentaine de limnimètres mesure le niveau d'eau des rivières ;
- deux houlographes et marégraphes renseignent sur l'état de la mer ;

⁵⁵⁴ In *La prise en compte du risque sismique aux Antilles, l'exemple de la Martinique*, Jean-François DELAMARRE / Ph. HUGODOT / JL DOURY, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement, rapport de l'inspection générale de l'environnement, août 2001.

⁵⁵⁵ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, op. cit. p. 150.

⁵⁵⁶ La sécurité civile concerne la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations, ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

⁵⁵⁷ Démarche engagée depuis 1992 le système d'information de la Martinique est aujourd'hui à disposition des acteurs locaux et constitue un outil d'aide à la gestion, à la diffusion et à l'aménagement du territoire. Il est constitué de multiples applications thématiques dont la plupart sont accessibles à partir d'un portail informatique.

- une trentaine d'accéléromètres pour la détection continue d'évènements sismiques ;
- une dizaine d'inclinomètres et une dizaine de piézomètres suivent les mouvements du sol dans les zones de glissement de terrain ;
- participation financière à l'implantation du radar météorologique au Diamant ;
- mise en place du Système Départemental d'Alerte de Crue (SDAC) ;
- mise en place d'un système de vidéosurveillance sismo-acoustique en aval de la rivière du Prêcheur⁵⁵⁸ pour détecter les coulées de lave torrentielles.

Tous ces outils sont destinés à protéger les populations et les bâtiments des catastrophes naturelles grâce à une surveillance adaptée.

B - Initiatives du Conseil Régional dans la culture du risque

Pour sa part, la Région Martinique a contribué au titre de la prévention des risques naturels majeurs sous réserve de conditions particulières à la mise à disposition des ménages d'une aide à la construction durable destinée à favoriser la construction parasismique et paracyclonique. L'aide varie entre 10 000 et 14 000 €.

Elle couvre notamment les dépenses d'études qui garantissent le respect des règles parasismiques et paracycloniques, depuis la conception jusqu'au contrôle de la réalisation.

Dans cet ordre d'idée, la Région Martinique a mis en place des modules de formation dédiés aux ingénieurs option « génie civil » spécialisés dans les risques liés à la construction⁵⁵⁹. Là aussi, tous les constructeurs devraient posséder ces connaissances indispensables dans un territoire soumis à tous les risques.

S'agissant de la construction des lycées, les choix politiques ont porté sur des bâtiments sur supports acoustiques.⁵⁶⁰ De plus, la Région a procédé au recrutement d'une spécialiste des risques sismiques pour le montage de projets durables. Là encore, il conviendrait de rendre obligatoire les constructions parasismiques de tous les bâtiments neufs et la mise aux normes des bâtiments anciens ne présentant pas ce type de construction.

⁵⁵⁸ Commune du Nord-Caraïbe de la Martinique.

⁵⁵⁹ Dans le cadre de ses compétences dans le domaine de la formation professionnelle.

⁵⁶⁰ Le lycée de Bellefontaine, commune du Nord-Caraïbe a été construit selon les normes parasismiques mais les autres établissements scolaires construits avant le transfert de compétences par l'Etat (Education Nationale) sont hors normes.

3.2.3 L'occupation de l'espace martiniquais face au risque volcanique, au tsunami et à la houle cyclonique

A l'évidence, le foncier martiniquais est rendu particulièrement vulnérable par tous les risques naturels majeurs qui peuvent survenir en même temps et sans prévenir les populations. A l'exception toutefois du risque cyclonique que les services météorologiques peuvent parfois anticiper.

3.2.3.1 Exposition au risque volcanique en Martinique

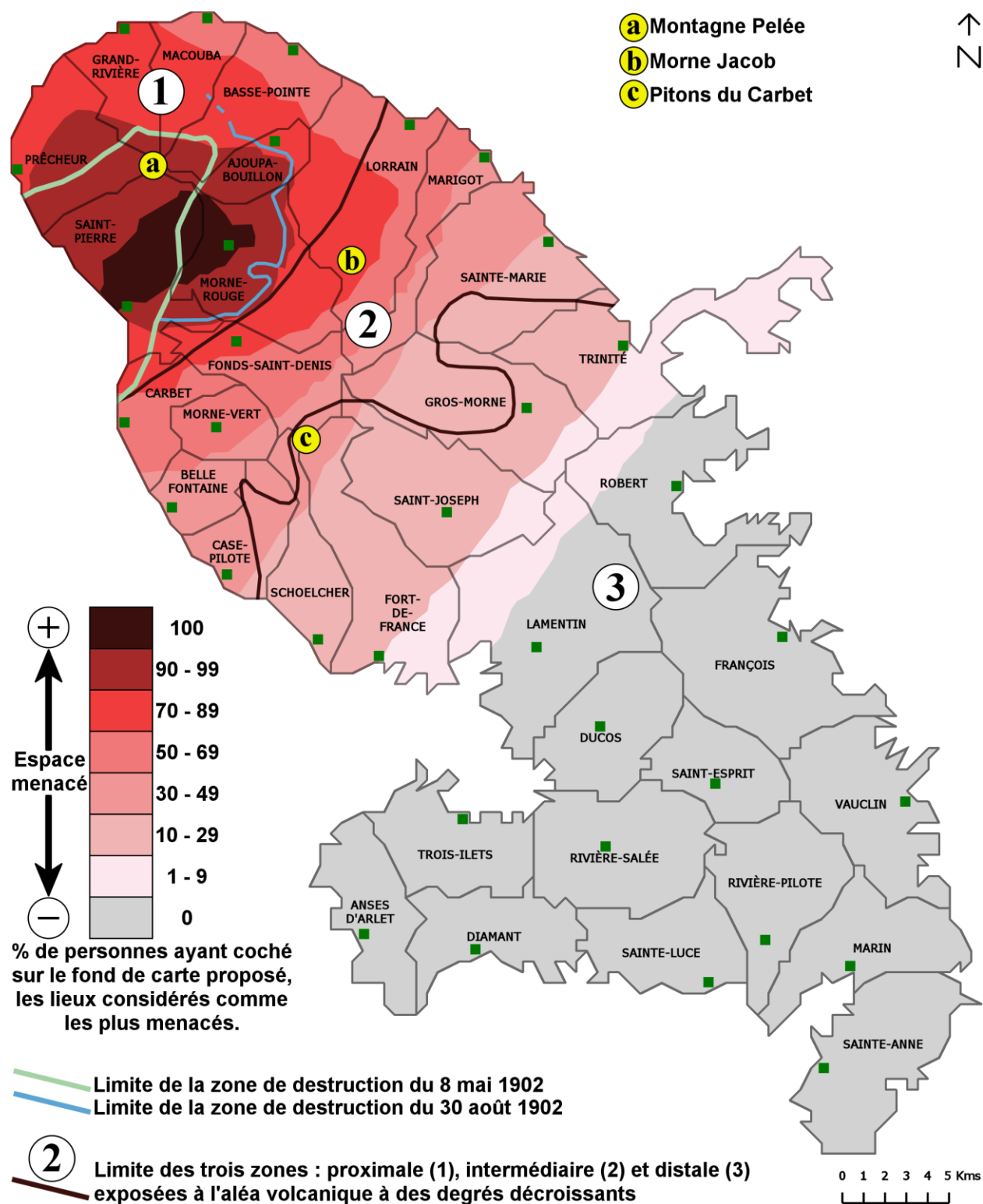
Les simulations ont déjà été faites de différents types d'éruption de la montagne Pelée et de l'aire du territoire qui sera concernée.

Il faut que le SAR révisé⁵⁶¹ intègre ces données de telle sorte que l'espace martiniquais soit aménagé pour recevoir les réfugiés des 15 communes concernées. Il est fort probable que tout le réseau hydrique de surface comme souterrain de cette zone qui est le véritable château d'eau de la Martinique soit perturbé. C'est ainsi que l'unité de production d'eau de Vivé au Lorrain est exposée aux impacts d'une éruption volcanique.

Cette occupation de l'espace doit se concevoir non seulement en termes de capacité d'accueil des populations réfugiées mais aussi en termes d'alimentation en eau potable des zones d'accueil.

⁵⁶¹ Pour l'heure la décision de révision partielle ou totale du SAR n'a pas été prise par le Conseil Régional de la Martinique.

Figure 1 : Lieux les plus menacés en cas d'éruption de la Montagne Pelée selon l'estimation de la population du Morne Rouge. Comparaison avec le zonage régional établi par les volcanologues.



Source : BRGM, améliorée par bakwa initiatives E. U. R. L.

3.2.3.2 Exposition au risque de tsunami⁵⁶² et de houle cyclonique en Martinique

La Martinique est une île particulièrement exposée en cas de catastrophes naturelles parce que la densité de population y est forte, notamment dans les zones urbaines. En outre, de nombreuses constructions et infrastructures sont vulnérables. Les scientifiques ont déjà décrit un phénomène de densification du littoral qu'ils annoncent comme « la littoralisation » de la Martinique. C'est un phénomène aussi important que la déperdition du foncier agricole. **Ils résultent tous deux de la pression foncière.** Ils requièrent toute la vigilance de tous ceux qui interviennent dans l'orientation de l'occupation de l'espace martiniquais.

Cette littoralisation porte sur l'occupation des 50 pas géométriques. C'est un espace de 3 500 ha composé d'une zone naturelle de 2 500 ha à protéger, d'une zone urbaine de 1 000 ha occupée par environ 15 000 constructions abritant entre 45 000 et 60 000 personnes (près de 15 % de la population). S'ajoutent à cet espace toutes les occupations traditionnelles littorales des bourgs, quartiers riverains des plages, des zones littorales d'activités et l'on constate qu'une fraction appréciable de la population se trouve sur ce littoral.

On ne saurait ignorer qu'à l'échelle de notre planète, plus de 50 % des rivages reculent. Ainsi, en Martinique, le rivage nord-ouest Schœlcher – Prêcheur a reculé de 15 m entre 1955 et 1994 selon Pascal SAFFACHE⁵⁶³. Ce recul est lié à des facteurs hydrodynamiques (marées, houles et courants) qui agissent surtout en période de cataclysme. Il est lié aussi à l'élévation du niveau de la mer induite par les changements climatiques. Ceci a un effet sur les vagues : elles déferlent plus près de la ligne de rivage, libèrent leur énergie plus haut sur l'estram et modifient le profil des plages entraînant leur disparition en l'absence d'apport. L'augmentation de la force et de la récurrence des ouragans s'accompagne de la hausse de la hauteur maximale des vagues de tempête de 12 à 18 m soit une augmentation d'énergie de + 30%.

Avec ces mouvements parallèles de densification du littoral et d'érosion du littoral sous l'effet des changements climatiques, une partie croissante de la population est exposée aux impacts de phénomènes naturels de plus en plus violents.

⁵⁶² Un tsunami est une onde provoquée par un mouvement rapide d'un grand volume d'eau (océan ou mer). Ce phénomène est en général dû à un séisme, à une éruption volcanique terrestre ou sous-marine ou bien à un mouvement de terrain de grande ampleur au fond de l'océan ou de la mer.

⁵⁶³ Maître de Conférences en Géographie – Président de l'Université des Antilles et de la Guyane.

Le SAR doit intégrer cette perspective, aujourd'hui unanimement reconnue, d'élévation du niveau des mers qui renforce la fragilité de notre milieu insulaire.

La mer est un espace d'importance pour l'avenir, compte tenu de ses potentialités de réponses alternatives aux enjeux du XXI^{ème} siècle. Une véritable révolution énergétique pourrait être conduite à partir de ses ressources. Ainsi, l'énergie éolienne (7% des besoins), d'acheminement de gaz naturel et d'essor de l'énergie thermique maritime (ETM) pourrait couvrir jusqu'à 45 % des besoins.

Le SAR doit être en cohérence également avec le schéma départemental des carrières. Ce dernier devrait orienter la réflexion vers une réhabilitation des carrières.

3.2.4 Les activités des carrières

Selon le Code minier français publié le 16 août 1956, applicable au département de la Martinique, sont considérées comme carrières, les gîtes de substances non classés comme mines.⁵⁶⁴ Les carrières correspondent principalement aux gisements de granulats (construction et viabilité) d'argiles (céramique) de calcaires (fabrication du ciment, sidérurgie, agriculture) de sable (verrerie, fonderie) et de minéraux industriels (kaolin, talc, diatomite, perlite...).

Les mines sont propriétés de l'Etat qui peut en concéder l'exploitation, les carrières appartiennent au propriétaire du sol qui ne peut les exploiter qu'en vertu d'une autorisation administrative. La réglementation relative aux carrières a évolué dans le temps (3.2.4.1) et la réhabilitation des carrières commence à interpeller la population (3.2.4.2).

3.2.4.1 L'Evolution de la réglementation relative aux carrières

A partir de 1970 on assiste à la mise en place d'une véritable réglementation en matière d'autorisation d'exploitation des carrières qui n'a pas été sans influencer l'organisation de cette activité. La protection de l'environnement qui commence à être inscrite au rang des priorités suscite l'évolution des textes législatifs.

Les grandes lignes de l'évolution des autorisations d'ouverture de carrières peuvent se résumer de la façon suivante :

⁵⁶⁴ Substances énergétiques, minerais métalliques, certains sels.

Jusqu'en 1970, une simple déclaration avec un récépissé à la mairie suffit. Le maire est le seul responsable de l'ouverture des carrières ; à partir de 1979, une enquête publique est nécessaire pour toute carrière d'une superficie supérieure à 5 ha ou d'une production annuelle maximale de plus de 150 000 tonnes. La demande d'autorisation comporte une étude d'impact au-dessus de ces seuils, et une notice d'impact dans les autres cas.

Depuis 1994, les carrières sont considérées comme des installations classées pour la protection de l'environnement et de ce fait sont toutes soumises à autorisation préfectorale avec enquête publique. De 1970 à 1993, le Code Minier⁵⁶⁵ supprime le système déclaratif en vigueur jusque là⁵⁶⁶ et les premières dispositions relatives à la remise en état des lieux après exploitation sont établies.⁵⁶⁷

Le décret n° 79-1108 du 20 décembre 1979 détaille les procédures à suivre pour les autorisations de mise en exploitation des carrières, les renouvellements, les extensions, les retraits et les renonciations.⁵⁶⁸

Par la suite, la loi n° 93-3 du 4 janvier 1993⁵⁶⁹ inclut les carrières dans le champ de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976⁵⁷⁰ relative aux installations classées pour la protection de l'environnement et généralise, pour ces activités, le régime d'autorisation avec étude d'impact et enquête publique.⁵⁷¹ Ce nouveau régime est entré en vigueur le 14 juin 1994.

Le décret n° 94-484 du 9 juin 1994 modifie le décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976⁵⁷² relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ;

Le décret n° 94-485 du 9 juin 1994 inscrit à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement tout un dispositif clairement énoncé⁵⁷³ et le décret n° 94-486 du 9

⁵⁶⁵ Loi n° 70-1 du 2 janvier 1970 portant modification de diverses dispositions du Code minier, JO du 4 janvier 1970.

⁵⁶⁶ Il s'agit sans doute de l'étape la plus importante dans l'évolution du cadre juridique applicable aux carrières, car leur ouverture est désormais soumise à autorisation préfectorale préalable. Cette loi qui instaure une réglementation du droit d'exploiter les carrières maintient toutefois pour ces carrières, le principe selon lequel le droit de propriété du sol emporte également propriété du sous-sol. Par ailleurs, elle définit précisément les cas où l'autorisation peut être refusée si l'exploitation est susceptible de faire obstacle à une disposition d'intérêt général.

⁵⁶⁷ Décret n° 71-792 du 20 septembre 1971 complétant la loi de 1970.

⁵⁶⁸ Les demandes d'ouvertures de carrières comportent désormais une étude d'impact et les plus importantes (superficie supérieure à 5 ha ou production annuelle maximale supérieure à 150 000 tonnes) sont soumises à enquête publique.

⁵⁶⁹ JO du 5 janvier 1993

⁵⁷⁰ JO du 20 juin 1976

⁵⁷¹ Elle oblige les exploitants à constituer des garanties financières, limite l'autorisation d'exploiter à 30 ans au maximum (15 ans, renouvelables pour les terrains boisés soumis à autorisation de défrichement) et prévoit la réalisation d'un schéma départemental des carrières (article 16-3). Elle crée dans chaque département, une commission départementale des carrières, présidée par le Préfet, qui a pour mission d'émettre un avis motivé sur les demandes d'autorisation et d'élaborer le schéma départemental des carrières.

⁵⁷² Loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées.

juin 1994 traite de la Commission Départementale des Carrières. La procédure d'élaboration du schéma départemental des Carrières⁵⁷⁴ est précisée par le décret n° 94-603 du 11 juillet 1994.

Le décret n° 96-18 du 5 janvier 1996 modifiant le décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977, précise principalement la mise en place des garanties financières pour certaines activités, dont les carrières. Le schéma départemental des carrières⁵⁷⁵ favorise une réflexion approfondie et prospective, non seulement sur l'impact de l'activité des carrières sur l'environnement mais à un degré plus large, sur la politique des matériaux dans le département.⁵⁷⁶

Toute la problématique des matériaux (production, consommation, élimination après usage) a pour fondement d'une part, l'amenuisement des ressources traditionnelles, notamment alluvionnaires, et d'autre part, toute une variété de pollutions et nuisances qui sont la cause de difficultés lors de l'ouverture et l'exploitation de carrières.

Au-delà de l'ouverture des carrières et de leur gestion, il conviendrait de se préoccuper de leur réhabilitation dans le cadre d'une démarche de développement durable.

3.2.4.2 La réhabilitation des carrières : une problématique locale

La réhabilitation des carrières⁵⁷⁷ devrait être une préoccupation majeure des décideurs Martiniquais. Pour certaines carrières anciennes, la remise en état des lieux, au demeurant sommaire, n'a été suivie d'aucun réaménagement et le site n'a pas été affecté à un nouvel usage. Certaines de ces carrières constituent ainsi des sites dégradés et présentent des risques potentiels pour la sécurité ou l'environnement, risques qui peuvent être ponctuellement accrus par des pratiques illicites (rejets, abandon de déchets potentiellement polluants...)

⁵⁷³ Les exploitations de carrières au sens de l'article 1^{er} du Code Minier, les opérations de dragages des cours d'eau et des plans d'eau, les affouillements de sols lorsque les matériaux prélevés sont utilisés à des fins autres que la réalisation de l'ouvrage sur l'emprise duquel ils ont été extraits, les exploitations en vue de leur utilisation, des masses constituées par des haldes et terils de mines et par des déchets d'exploitation de carrières.

⁵⁷⁴ Les autorisations de carrière devront être compatibles avec les orientations et objectifs définis par le schéma ;

⁵⁷⁵ Le Schéma départemental des carrières de la Martinique révèle l'existence de 15 carrières sur l'île, toutes de capacité supérieure à 75 000 m³.

⁵⁷⁶ Il se place dans le cadre d'une stratégie environnementale durable et doit constituer un instrument d'aide à la décision du Préfet. Il doit conduire à assurer une gestion rationnelle et optimale des ressources et une meilleure protection de l'environnement.

⁵⁷⁷ On recense au niveau du schéma départemental des carrières 9 carrières fermées dont la réhabilitation ne semble pas problématique et 6 carrières exploitées qui vont arriver en fin de vie dans les prochaines années.

Les sites abandonnés sans remise en état, ou avec une remise en état sommaire (zone mitée), présentant un danger environnemental, peuvent être l'objet d'une remise en état sur financement public, si aucune action administrative ou judiciaire n'est plus possible à l'encontre de l'exploitant.

Un aspect non scientifique -mais qui a son importance- est le pouvoir de pression qu'exercent les exploitants de carrières au nom de la préservation des emplois. Ce qui signifie qu'ils sont imperméables aux remarques des autorités. Le législateur devrait intervenir dans ce domaine sensible. Par ailleurs, l'exploitation des carrières et le transport par route des produits provoquent des nuisances sonores et des dégâts sur le réseau routier. Dans le cadre de la mise en œuvre d'un réseau de transport interne respectueux de l'environnement en Martinique, il conviendrait de favoriser le transport maritime des produits de carrières actuellement transportés par route.⁵⁷⁸

Cette expérimentation à mener dans ce domaine pour lever les blocages et faciliter la mise en œuvre des liaisons maritimes dans la durée, pourrait être conduite par les communes concernées.⁵⁷⁹

Enfin, la réhabilitation des carrières est aussi importante pour la protection de la ressource en eau et celle de la qualité du cadre de vie des habitants.

3.2.4.2.1 *La protection de la ressource en eau de la Martinique*

Elle appelle le reboisement impératif des zones de source de rivière alimentant l'essentiel du réseau d'adduction en eau de la Martinique (rivière du Lorrain et la rivière Capot). Cette action revêt une importance stratégique.

Le SAR peut aider à sa concrétisation et, d'une manière plus globale renforcer la mise en œuvre d'une volonté de protection sur tout le territoire de la ressource en eau de la Martinique : nappe phréatique, sources⁵⁸⁰, mares, etc. Par ailleurs, le paysage est aussi un enjeu de développement local pour le territoire.

3.2.4.2.2 *La qualité du paysage comme enjeu*

L'étude paysagère dont la Martinique est l'objet, établit le constat suivant⁵⁸¹ : onze entités paysagères distinguées en Martinique⁵⁸² peuvent être regroupées en cinq systèmes paysagers... Ces

⁵⁷⁸ Etude sur le transport maritime de marchandises pour les matériaux de carrières en Martinique.

⁵⁷⁹ Transport par barge des produits par camion ou en vrac.

⁵⁸⁰ Etude de l'office départemental de l'eau (ODE) sur les sources en Martinique

⁵⁸¹ In *Regards sur les paysages martiniquais*, DIREN, Juin 2002.

systèmes variés qui font la richesse et la qualité du paysage actuel portent en eux un fort potentiel de développement et permettent d'améliorer le cadre de vie. Mais qu'en sera-t-il demain si cette richesse se perd ?

Aussi, afin de maintenir ou d'améliorer la variété des paysages de demain pour les espaces agricoles, les zones urbaines et les milieux naturels, des objectifs paysagers sont susceptibles d'être réalisés.

Pour les espaces agricoles, il conviendrait de préserver les haies de glycéridia pour leur aspect paysager⁵⁸³ et leur rôle écologique⁵⁸⁴, les grandes exploitations pour leur valeur économique, historique et l'unité visuelle qu'elles créent et les savanes et les prairies de l'enfrichement qui entraîne la fermeture de l'espace.

Enfin, la valorisation et la préservation des micro exploitations devront être retenues pour leur rôle dans l'économie insulaire ainsi que la préservation des savanes et des prairies de la croissance urbaine qui s'étend à leur dépend. La préservation et la réinterprétation du jardin créole pour sa production vivrière et son rôle socioculturel représentent des axes essentiels.

S'agissant des zones urbaines, là aussi, il s'agira de préserver et réinterpréter les modes d'implantation traditionnels de l'habitat pour leur spécificité et leur impact visuel limité ; il s'agira également de réhabiliter les centres bourgs dégradés et/ou non entretenus pour améliorer leur attractivité et proposer des nouveaux logements dans une politique de densification urbaine et reconstruction de la ville sur la ville. Requalifier l'environnement des grands axes routiers, repenser le traitement des entrées de ville et des fronts de mer en tenant compte de leurs logiques de fonctionnement et pour lutter contre une certaine banalisation des aménagements urbains et valoriser la qualité architecturale mésestimée des bourgs pour améliorer leur image, notamment au niveau des entrées de ville semble nécessaire.

Les milieux naturels doivent faire l'objet d'une attention particulière. La forêt doit être préservée afin de conserver son exception écologique, la diversité et la taille des arbres qui créent une atmosphère saisissante. Préserver de larges parties du littoral non bâties pour conserver la diversité des paysages littoraux dont celui de la forêt sèche pour son rôle écologique de maintien des sols et les ambiances des sous bois. Préserver les mangroves d'une urbanisation en expansion pour leur rôle écologique majeur à l'échelle de l'île et leur ambiance très particulière.

⁵⁸² La plaine du Lamentin, le péri urbain, la vallée de la Lézarde, les piémonts du Carbet, de Bois-Léopard à Saint-Joseph, les versants du Vert Pré, les escarpements de Duchêne, les vallons du Gros-Morne, autour du Galion, les fonds des baies urbaines, les pointes et îlets

⁵⁸³ Floraison rose clair, feuillage vapoureux, voûtes végétales.

⁵⁸⁴ Intérêt mellifère, enrichissement et fixation des sols.

Des exemples parmi d'autres qui seront à déterminer pour donner à la préservation de la richesse paysagère la place qu'elle mérite au sein d'une politique d'ensemble pour tout le territoire.

Le SAR est un outil qui se prête à cette ambition afin que la préservation des paysages entre dans la culture du territoire.

En définitive, cette phase d'évaluation du SAR est capitale dans la perspective du renforcement (revendiqué) de la responsabilité des élus locaux dans l'aménagement du territoire. Par ailleurs, l'évolution institutionnelle qui interpelle les populations depuis plusieurs années sans porter d'amélioration significative sur la politique foncière du territoire martiniquais mérite une analyse poussée.

3.3 LES APPORTS POSSIBLES DE L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE POUR UNE MAITRISE DU FONCIER

L'évolution institutionnelle est en cours de réalisation. Elle donne lieu à de multiples analyses et interprétations. Néanmoins, s'agissant de la gestion du foncier, l'étude des textes permet de dégager des pistes sûres, indépendantes des aléas politiques.

Selon Fred CONSTANT⁵⁸⁵ le principe de l'évolution institutionnelle différencié des DOM a été formulé pour la première fois en 1988 par Louis Le Pensec⁵⁸⁶, alors ministre de l'outre-mer et réaffirmé par Lionel JOSPIN⁵⁸⁷ en 1997. Il a été conforté par « la déclaration de Basse-Terre » du 1^{er} décembre 1999, le rapport parlementaire Lise-Tamaya (1999) et la position de J. CHIRAC en mars 2000 : « les statuts uniformes ont vécu et chaque collectivité d'outre-mer doit pouvoir désormais, si elle le souhaite, évoluer vers un statut différencié, en quelque sorte, un statut sur mesure ». ⁵⁸⁸

⁵⁸⁵ Professeur des Universités, in *Des statuts à la carte pour les Outre-mer français. Vers de nouveaux schémas de partage des responsabilités ?*, Dossier regards sur l'actualité n° 355. 2009, pp.25-40

⁵⁸⁶ Cf. *Dix statuts différents pour les dix composantes de l'Outre-mer*, Université du Parti Socialiste français. Cap d'Agde, 26 août 1991.

⁵⁸⁷ Cf. *Jospin salue son « avant-garde caraïbe*, Renaud DELY, Libération, 28 mars 1997, p. 5.

⁵⁸⁸ Jacques CHIRAC, discours au Palais des Congrès de Madiana en Martinique. 11 mars 2000.

Cependant, le constat peut être fait que lors des réunions des congrès⁵⁸⁹ les élus n'ont pris aucune initiative précise pour formuler des propositions sur l'évolution de la question foncière outre-mer. Plus récemment, des initiatives croisées permettent d'espérer une évolution plus favorable.

3.3.1 Initiatives croisées pour une maîtrise du foncier

Plusieurs initiatives des pouvoirs publics interfèrent pour améliorer la gestion du foncier. D'abord celles des collectivités, puis celle de l'Etat, dans un cadre national.

Le Conseil Général de la Martinique a entrepris une tentative d'habilitation dans le domaine du transport qui mérite d'être évoquée (3.3.1.1) et enfin les propositions de loi des assemblées locales d'outre-mer pourraient « débloquer » des situations conflictuelles. (3.3.1.2) et la collectivité unique à la Martinique s'apparente à une évolution institutionnelle favorable à la gestion du foncier (3.3.2).

3.3.1.1 Tentative d'habilitation du Conseil Général de la Martinique dans le domaine des transports

Soucieux de régler la question du transport intérieur, les élus du Conseil Général se sont engagés en séance plénière dans une procédure visant à proposer de modifier la législation des transports applicable à la Martinique. Ainsi, ils ont adopté une proposition de loi sur les transports. La délibération de demande d'habilitation relative à l'adaptation de la législation des transports applicable à la Martinique a donc été prise dans les mêmes termes par les deux assemblées locales.⁵⁹⁰

3.3.1.1.1 Une expérience politique à adapter au domaine du foncier

Le Conseil Général a sollicité à maintes reprises des adaptations au droit des transports applicables outre-mer.

⁵⁸⁹ La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer relative à la création de congrès des élus des conseils généraux et régionaux de Guadeloupe, Guyane et Martinique, leur donne compétence pour délibérer sur toute proposition d'évolution institutionnelle.

⁵⁹⁰ Le 8 novembre 2007 pour le Conseil Général et le 19 juin 2008 pour le Conseil Régional de la Martinique.

En Martinique, il n'existe pas moins de 16 autorités organisatrices du transport (AOT) qui sont censées co-administrer autant de périmètres de transport qui se chevauchent ou se juxtaposent.⁵⁹¹

Cette situation engendre des conflits de compétence, une incohérence dans les politiques publiques et un manque de lisibilité pour les citoyens. L'adaptation de la législation vise à instaurer un périmètre de transport unique administré par une autorité organisatrice du transport unique, cumulant les compétences de l'ensemble des AOT et dotées de compétences supplémentaires, notamment en matière de transports maritimes. Cette autorité unique serait chargée de la gestion du transport de personnes. D'où la nécessité d'un dispositif législatif adapté aux réalités du département.

3.3.1.1.2 Les moyens réglementaires

Deux possibilités sont offertes pour obtenir une évolution de la réglementation :

- Soit par une demande d'habilitation conformément à l'article 73 de la Constitution qui autorise les assemblées délibérantes lorsqu'elles ont été habilitées par la loi à adapter localement les lois et décrets⁵⁹² ;
- Soit par le biais de l'article 44 de la LOOM qui dispose que les conseils généraux des départements d'outre-mer peuvent présenter des propositions de modification des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, ainsi que toutes propositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de ces départements.⁵⁹³

Cette initiative prise par le Conseil Général et le Conseil Régional, pourrait être dupliquée pour adapter les dispositions de la loi Littoral⁵⁹⁴ au contexte du territoire martiniquais. Compte tenu de l'échec patent des lois de 1986 et de 1996 relatives à la gestion des 50 pas géométriques pour résoudre la problématique de la gestion du littoral, cette adaptation s'avère nécessaire. Compte tenu de l'ampleur des aménagements à réaliser, l'Agence des 50 pas géométriques ne permettra pas de résoudre cette question, à elle toute seule.

⁵⁹¹ Le Conseil Général, responsable des transports interurbains aux termes de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Le Conseil Régional qui a une compétence facultative en matière de transport (région monodépartementale). Le syndicat mixte créé pour la réalisation du TCSP. 11 communes du Nord de l'île qui ont créé leur périmètre de transport urbain (PTU). Les Deux communautés d'agglomérations compétentes de droit sur leurs territoires respectifs.

⁵⁹² Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 dite loi d'orientation des transports intérieurs (art 27). JO du 31/12/82.

Décret n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et au transport routier non urbain (art 22).

⁵⁹³ Une tentative en 2002 étant le projet d'ordonnance portant adaptation pour les départements d'outre-mer de la législation relative aux transports interurbains dont les dispositions se sont révélées insuffisantes pour l'instauration d'une politique globale et cohérente, condition indispensable à toute solution pérenne.

⁵⁹⁴ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, op. cit. p. 63.

La démarche de développement durable permet aux populations qui résident sur le littoral de bénéficier d'un cadre de vie harmonieux et d'une protection vis-à-vis des risques naturels majeurs. L'absence de stratégie globale due à la multiplicité des acteurs sur le territoire, la dilution des responsabilités qui en découlent, provoquent une perte de repère et d'identification pour les citoyens.

3.3.1.1.3 *Aboutissement de l'expérience*

A ce jour, le Conseil général de la Martinique et la Région Martinique ont reçu une fin de non recevoir du gouvernement alors que les délibérations des deux collectivités ont été rédigées dans les mêmes termes⁵⁹⁵. Il est souvent fait mention de l'absence de réactivité des élus locaux, il s'agit là d'un exemple de blocage du gouvernement.

Une proposition pourrait alors être formulée qui prendrait la forme de la rédaction annuelle d'un rapport sur la question rédigé par les collectivités et qui viendrait renforcer leur requête ou bien encore l'obligation pour le gouvernement de motiver son refus.

Il est à signaler que la LODEOM a pour la première fois conféré des habilitations législatives au Conseil Régional de Guadeloupe. Introduits par amendements gouvernementaux, les articles 68 et 69 font application pour la première fois des dispositions de l'article 73 alinéa 3 de la Constitution. Ces habilitations concernent d'une part, la formation professionnelle et d'autre part les énergies renouvelables.⁵⁹⁶

3.3.1.2 Les ambitions de la LODEOM pour le développement économique des Outre-mer

Aussi, un an après la promulgation de la LODEOM⁵⁹⁷ un rapport d'information⁵⁹⁸ sur l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer a été élaboré (I) par la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.⁵⁹⁹

⁵⁹⁵ V. supra, note 530.

⁵⁹⁶ L'Article 68 habilite pour deux ans le Conseil Régional de Guadeloupe « à fixer les règles permettant la création d'un établissement public régional à caractère administratif chargé d'exercer les missions de service public de formation professionnelle qui lui seront déléguées par la région ».

L'article 69 habilite le même conseil régional pour deux ans « à fixer les règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables. »

⁵⁹⁷ Loi organique n° 2009-594 pour le développement économique de l'Outre-mer du 27 mai 2009.

⁵⁹⁸ L'article 145-7 du règlement de l'Assemblée Nationale, tel que modifié par la résolution du 27 mai 2009 dispose qu'à « l'issue d'un délai de six mois suivant l'entrée en vigueur d'une loi dont la mise en œuvre nécessite la publication de textes de nature réglementaire, deux députés, dont l'un appartient à un groupe d'opposition et parmi lesquels figure

Yves JEGO, alors Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer, est à l'origine du projet de loi pour le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM). Ce projet de loi entendait apporter des réponses aux problèmes de l'outre-mer, notamment en matière d'emploi grâce aux zones franches globales d'activités et au niveau du logement, avec la défiscalisation sur le logement social. Il devait se substituer progressivement à la loi Girardin, alors en vigueur pour une durée théorique de 15 ans. La LODEOM a été promulguée le 27 mai 2009.

Elle prévoit des mesures destinées à répondre à certaines causes de la crise sociale de février 2009⁶⁰⁰. La LODEOM a pour ambition de dynamiser le secteur productif outre-mer.

Des zones franches d'activité ont été créées. Les petites et moyennes entreprises,⁶⁰¹ situées dans les départements d'outre-mer bénéficient sous certaines conditions d'avantages fiscaux⁶⁰².

La LODEOM a apporté quelques modifications au régime de défiscalisation des investissements productifs. Sur certains points, le régime de défiscalisation a été rendu encore plus favorable au développement économique des outre-mer, sur d'autres points, le régime de défiscalisation a été resserré. (Secteur de la navigation de plaisance, véhicules particuliers, énergies renouvelables...).

Le seuil d'agrément des investissements « externalisés » a été corrigé.

La transparence du régime de défiscalisation a été renforcée.

La LODEOM a profondément modifié le régime de défiscalisation dans le secteur du logement,⁶⁰³ secteur ayant des incidences sur la production du foncier. Ainsi, la défiscalisation du logement locatif « libre » et « intermédiaire » entre progressivement en extinction. Et un nouveau dispositif

de droit le député qui en a été le rapporteur, présentent à la commission compétente un rapport sur la mise en application de cette loi. »

⁵⁹⁹ Rapport d'information n° 2828 rédigé par Claude BARTOLONE et Gaël YANNO.

⁶⁰⁰ La possibilité de régler par décret en Conseil d'Etat les prix de produits de première nécessité ;

- la publication trimestrielle des comparaisons de prix établies par les observatoires des prix et des revenus ;
- la possibilité pour un accord régional interprofessionnel, de prévoir le versement aux salariés d'un bonus déchargé de 1 500 €.

⁶⁰¹ Au sens communautaire : moins de 250 salariés et moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires.

⁶⁰² Avantages prévus pour durer jusqu'à fin 2017, et qui sont progressivement dégressifs à compter de 2015.

⁶⁰³ La possibilité de défiscaliser son propre logement est plus strictement encadrée.

La réduction d'impôt accordée au titre des dépenses de réhabilitation a été étendue.

de défiscalisation du logement social est créé.⁶⁰⁴ La LODEOM a créé un fonds exceptionnel d'investissements outre-mer⁶⁰⁵ et a réformé le dispositif de continuité territoriale.⁶⁰⁶

L'analyse qui peut être faite de l'application de la loi sur le terrain est limitée dans la mesure où la plupart des décrets, circulaires et instructions d'application, soit 34 %, ne sont pas encore parus. Cependant, le législateur aurait pu saisir l'opportunité de ce texte, qui se voulait ambitieux pour les outre-mer, d'y instaurer un dispositif relatif à la gestion du foncier eu égard aux implications sur la sphère économique.

La Collectivité départementale a, pour sa part, tenté une expérience qui a le mérite de démontrer que les textes connaissent parfois des limites à leur mise en œuvre. Les limites de la décentralisation dans le domaine du transport ont incité les élus à réagir, à se concerter et à émettre des propositions concrètes.

3.3.2 Ouvertures rendues possibles par l'évolution institutionnelle

Depuis l'Acte II de la décentralisation, les évolutions institutionnelles de l'outre-mer permettent d'envisager des solutions locales aux problèmes rencontrés par les collectivités d'outre-mer. C'est le cas pour la gestion du foncier.

3.3.2.1 Proposition de loi des assemblées locales d'outre-mer

Il convient de rappeler que les assemblées locales peuvent être sollicitées par le Préfet de Région pour émettre un avis sur des projets de loi ou de décret depuis 1960⁶⁰⁷. Tous projets de loi et décrets tendant à adapter la législation ou l'organisation administrative des départements d'outre-mer à leur

⁶⁰⁴ Le nouvel article 199 undecies C du Code Général des Impôts ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements réalisés dans le secteur locatif social.

Ce dispositif est un décalque de celui prévu par l'article 199 undecies B pour les investissements productifs.

⁶⁰⁵ Les collectivités ultramarines peuvent percevoir l'aide versée par le FEI (Fonds Européen d'Investissements) si elles réalisent, sur leur territoire, des investissements portant sur des équipements publics collectifs, participant « de façon déterminante » au développement économique, social et environnemental local.

⁶⁰⁶ Les dispositifs préexistants de continuité territoriale (dotation de continuité territoriale et passeport mobilité) sont désormais rassemblés en un fonds unique de continuité territoriale.

⁶⁰⁷ Décret n° 60-406 du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion.

situation particulière, seront préalablement soumis pour avis aux conseils généraux de ces départements par les soins du ministre d'Etat⁶⁰⁸. Les délibérations des collectivités locales sont ensuite adressées au Préfet de Région en vue de leur transmission au gouvernement.

Cet avis n'est que consultatif. Il n'influe pas sur la décision du gouvernement. Par ailleurs, le décret prévoit que les conseils généraux des départements d'outre-mer pourront saisir le gouvernement par l'intermédiaire du ministre d'Etat, de toutes propositions tendant à l'intervention de dispositions spéciales motivées par la situation particulière de leur département. En fait les élus détiennent donc une parcelle de pouvoir législatif : le pouvoir de proposer et le pouvoir de faire.

Sur le fondement des articles L 3444-2 et L 4433-2 du CGCT, les conseils généraux et les conseils régionaux des DROM peuvent adresser au gouvernement des propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur ou en cours d'élaboration ainsi que toutes propositions relatives aux conditions de leur développement économique, social et culturel. Force est de constater que les collectivités martiniquaises ont peu utilisé ces dispositions législatives ou réglementaires.

Suite aux consultations de janvier 2010 organisées par le Président de la République, les populations martiniquaises ont été consultées et ont répondu favorablement à l'évolution institutionnelle en se prononçant majoritairement pour l'article 73. Il appartient donc aujourd'hui aux élus locaux d'étudier ensemble la mouture que pourrait prendre la collectivité unique appelée à se substituer au Conseil Général et au Conseil Régional.⁶⁰⁹

3.3.2.2 La collectivité unique à la Martinique : une évolution favorable à la gestion du foncier ?

Le statut de la collectivité territoriale nouvelle⁶¹⁰ se substituant à un département et une région d'outre-mer relève du régime de l'article 73 (alinéas 1 à 6). Il est identique à celui des départements et régions d'outre-mer.

⁶⁰⁸ Décret n° 89-850 du 16 novembre 1989 (JO du 22 novembre 1989 p. 1450) prévoit que les conseils généraux disposent d'un délai de 2 mois pour rendre leur avis (délai réduit à 15 jours en cas d'urgence).

⁶⁰⁹ Des réunions du Congrès des Elus des deux collectivités élargies aux parlementaires se sont tenues au Conseil Général et au Conseil Régional avec une co-présidence, comme prévu par les textes.

⁶¹⁰ Le Président Nicolas SARKOZY a annoncé officiellement aux parlementaires le 22 novembre 2010 « que la nouvelle collectivité pourra utiliser toutes les possibilités ouvertes par l'article 73 de la Constitution, notamment la procédure des habilitations législatives et réglementaires. » Il a tranché pour une élection à la représentation proportionnelle sur une circonscription unique composée de 4 sections correspondant aux 4 circonscriptions législatives déjà validées par le Conseil Constitutionnel.

La collectivité territoriale nouvelle qui peut également être mise en place sous le régime de l'article 73 « collectivité de substitution » n'est plus ni une collectivité départementale ni une collectivité régionale, mais elle a vocation à regrouper au sein d'une collectivité unique les pouvoirs et domaines de compétences des deux collectivités qu'elle remplace. **Elle est régie par le principe de l'application de plein droit des textes nationaux (identité législative) assorti des possibilités d'adaptation et de dérogations.**

La mise en place par la loi ordinaire de cette collectivité se substituant au département et à la région constitue un changement de statut. Ce changement de statut est subordonné au « consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités. »⁶¹¹. Le statut de collectivité unique introduit une ressemblance dans le domaine de l'organisation administrative avec les collectivités régies par l'article 74. Toutefois deux différences importantes subsistent :

Dans le cadre de l'article 74, la loi organique définissant le statut de la collectivité transfère les compétences souhaitées dans le domaine de la loi (exception faite des domaines réservés exclusivement à l'Etat par l'alinéa 4 de l'article 73) **à titre permanent** alors que dans le cadre de l'article 73, ces compétences sont attribuées **à titre provisoire** (pas plus de deux ans), après habilitation législative ponctuelle.

L'article 74 offre des possibilités d'actions supplémentaires aux **collectivités dotées de l'autonomie**.

Le choix des Martiniquais en faveur du statut de collectivité unique dans le cadre de l'article 73 ne permet pas d'engager une réforme dans le domaine du foncier comme cela paraît possible dans le cadre de l'article 74 qui prévoit, à compter de 2012, la possibilité d'intervenir dans le domaine de l'urbanisme par exemple.

Pour l'heure, le gouvernement a engagé une longue concertation avec les élus locaux pour déterminer, par loi organique, les contours de la collectivité unique et surtout la liste des compétences déléguées. La composition de l'assemblée délibérante est de 51 élus et un collège exécutif de 9 membres est retenu. La dotation financière de la nouvelle collectivité devra être exactement l'addition des deux dotations auparavant consacrées au Conseil Régional et au Conseil Général.

Pour l'heure, le Conseil d'Etat doit émettre un avis et le calendrier du projet de loi sera affiné⁶¹².

⁶¹¹ Cf art. 72-4 de la Constitution

⁶¹² Projet de loi portant création de la collectivité unique de Guyane et de la collectivité unique de Martinique et projet de loi organique portant actualisation des dispositions de nature organique relatives aux départements et régions d'outre-mer.

Si la question de l'évolution institutionnelle préoccupe les élus, celle du devenir de la zone des 50 pas géométriques n'a rien perdu de son actualité.

3.3.3 Perspectives pour la zone des 50 pas géométriques

A ce stade de l'analyse, un bilan de la mise en œuvre des lois du 3 janvier 1986 et du 30 décembre 1996⁶¹³ s'avère indispensable pour apprécier l'évolution de la prise en compte du littoral dans la gestion du foncier, question sensible au vu des législations successives. Ce secteur du droit vient d'être enrichi par la parution récente d'un décret tant attendu relatif aux servitudes de passage des piétons sur le littoral applicables dans les DOM.⁶¹⁴

3.3.3.1 La mise en œuvre des dispositions des lois du 3 Janvier 1986 et du 30 décembre 1996

Aux Antilles comme en France hexagonale, le littoral constitue un espace soumis à une forte pression urbaine. Aussi, le législateur a-t-il poursuivi, aux travers de la loi « littoral » du 3 janvier 1986 puis de la loi du 30 décembre 1996, plusieurs objectifs tels que la protection des espaces naturels, la régularisation foncière des occupants et l'aménagement des zones urbaines ou occupées par une urbanisation diffuse.

Si la protection du littoral est, dans une certaine mesure assurée, la régularisation foncière et l'aménagement des zones occupées de la zone des 50 pas géométriques restent très largement embryonnaires. La protection des espaces naturels est globalement assurée mais reste soumise en Martinique à une pression foncière sur le littoral.

La loi de 1996⁶¹⁵, qui avait fait le partage entre les espaces naturels qui pouvaient encore être sauvegardés et ceux qui étaient déjà occupés par l'habitat spontané, constitue en soi une forme de constat d'échec des mesures prévues par la loi « littoral » 10 ans auparavant.

Cette délimitation a été réalisée en 1999/2000 en Martinique par arrêté préfectoral sur la base de cartographies. Le processus de remise au Conservatoire des espaces littoraux et des rivages

⁶¹³ Op. cit. p. 63

⁶¹⁴ Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension dans les DOM des servitudes de passage des piétons sur le littoral.

⁶¹⁵ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques, JO du 31 décembre 1996.

lacustres est aujourd'hui quasiment achevé à l'exception de l'acquisition des espaces privés. Ces espaces naturels qui constituent les $\frac{3}{4}$ de la zone des 50 pas, avec 2 568 ha, sont gérés par l'ONF pour le compte du Conservatoire⁶¹⁶.

Néanmoins, la pression foncière demeure présente en particulier sur le littoral martiniquais. Le nombre d'occupations en zone naturelle y est toujours croissant, passant de 1 034 en 1995 à 1 570 en 2008, même si un infléchissement positif est à constater. En effet, ces occupations avaient plus que doublé sur la période précédente 1985-1995.

La question de l'accès du public au littoral soulève encore de réelles difficultés essentiellement à la fois du fait du relief accidenté de la côte (mornes) et plus spécialement de la validation de titres de grandes propriétés s'étendant jusqu'en bord de mer (certains titres remontent au 18^{ème} voire au 16 et au 17^{ème} siècles) auxquelles sont adjointes de nombreux « îlets » rendant difficile sinon impossible la promenade en bord de mer.

Le nombre de cessions réalisées n'est que de 25 % environ des constructions éligibles à la régularisation en Martinique. Ce faible nombre de cessions est à comparer avec l'occupation sans titre qui continue de prendre de l'ampleur.⁶¹⁷ Les procédures sont complexes et longues (5 ans environ en moyenne). Aux dernières étapes des procédures, des blocages sont fréquents et liés au non-règlement des prix de cession, au paiement des actes notariés d'hérédité ou encore au manque de moyens humains consacrés au contrôle des états-civils.

Le parti retenu par la loi du 30 décembre 1996 a été de mener **de front** « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » et une démarche sociale, avec la restauration du statut banal de la propriété privée individuelle en y intégrant les préoccupations élémentaires de sécurité et de salubrités publiques.

La priorité implicitement donnée à l'équipement a mécaniquement retardé la régularisation foncière. Le nombre d'opérations menées par les agences est symbolique par rapport à l'ampleur des aménagements à réaliser. Il convient donc d'analyser le contenu du rapport sur la zone des 50 pas géométriques aux Antilles.

⁶¹⁶ Cf. Rapport d'activités du Conservatoire.

⁶¹⁷ Selon l'Agence des 50 pas géométriques de la Martinique.

3.3.3.2 Vers une remise en cause de la gestion de la zone des 50 pas géométriques ?

Le bilan⁶¹⁸ de la mise en œuvre des lois de 1986 et 1996 montre que des mesures visant à optimiser les procédures de cession et/ou modifier les prérogatives des agences des 50 pas, bien que nécessaires, ne seraient pas suffisantes pour atteindre les objectifs poursuivis par le législateur. Certaines propositions visant à l'organisation des services de l'État intervenant dans la régularisation foncière autour « d'une mission interservices » et certains aménagements de la procédure sont avancés pour permettre de réduire les délais de traitement des dossiers.

La mission considère que la réponse au faible nombre de cession de parcelles constaté réside essentiellement dans la fixation d'un terme à la période ouverte à la régularisation aujourd'hui de plus de 20 ans pour la loi de 1986 et de plus de 10 ans pour la loi de 1996. Le législateur envisage un transfert de la zone aux collectivités lorsque les problématiques foncières seront (quasiment) traitées. En effet, l'intervention de l'État propriétaire « serait inutile sur une zone qui perdrait toute spécificité ».

La mission a pu constater que la croissance de l'occupation de la zone est supérieure au flux de cession depuis 1986 – notamment en Martinique – alors que la lutte contre les constructions illicites, quasi inexistante ces dernières années, manque de continuité dans le temps. La mission insiste sur la nécessité de mobiliser les services de l'État en renforçant également les moyens humains et juridiques.

Si la protection du littoral est, dans une certaine mesure assurée, la régularisation foncière et l'aménagement des zones occupées de la zone des 50 pas géométriques restent très largement embryonnaires.

3.3.3.2.1 Réalités foncières et sociologiques des cinquante pas géométriques

Une étude quantitative et qualitative auprès des résidents de la zone des 50 pas a été menée à bien en 2006⁶¹⁹.

⁶¹⁸ Les arguments développés dans ce paragraphe s'inspirent largement du *Rapport sur les 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique*, Catherine BERSANI / Gérard BOUGRIER, février 2004.

⁶¹⁹ Etude quantitative auprès des résidents de la zone des 50 pas géométriques réalisée par le Cabinet Open Soft System, 2006.

Selon les conclusions de cette étude, les partenaires institutionnels souhaitent, par ailleurs pour la plupart, un réajustement législatif pour mieux tenir compte des réalités du terrain, en particulier, en matière de simplification de la procédure d'accès à la propriété mais aussi en ce qui concerne les missions de l'agence : aller vers un élargissement des champs de compétence de l'agence leur paraît indispensable pour assurer le succès de la résolution du « problème des 50 pas ».

Les idées forces de cette étude remettent en cause, de manière radicale, les idées généralement admises sur la zone des 50 pas. La zone des 50 pas géométriques ne constitue pas une « résidence les pieds dans l'eau » mais est certainement beaucoup plus proche des opérations de « résorption de l'habitat insalubre ». En clair, les 50 pas ont probablement répondu, de manière directe mais anarchique, à l'énorme demande de logements des années 80 et 90. Cependant, de nombreux martiniquais y ont construit des résidences secondaires édifiées notamment dans les communes du Vauclin, François et Robert.

L'étude a révélé qu'un résident sur deux est un locataire. Cela implique que la forme et le contenu du message lié à la régularisation doivent évoluer de manière impérative pour toucher les vrais publics cibles. La plupart des locataires s'acquittent d'un loyer relativement élevé comparativement à la qualité du logement mis à disposition par des « marchands de sommeil ».

La notoriété globale du concept « 50 pas géométriques » est extrêmement faible, celle de l'environnement règlementaire et législatif est nulle.

A la date de réalisation de cette étude, l'Agence est quasiment inconnue des publics résidents mais aussi des partenaires institutionnels. Cette donnée a évolué et la structure a mis en place un plan de communication qui a porté ses fruits⁶²⁰.

L'image de la zone des 50 pas auprès des résidents leur inspire de la méfiance vis-à-vis des projets « en matière de réhabilitation de la zone ». Les attentes des résidents concernent davantage l'obtention d'un cadre de vie de qualité.

47 % des résidents de la zone ne sont pas des propriétaires du logement qu'ils occupent. Ces personnes ne sont généralement pas sensibilisées à la nécessité de « régulariser » leur situation.

Le règlement juridique « intelligent » de la « problématique des 50 pas » intégrant notamment le concept majeur de « promesse » est impératif car il concerne une zone témoin de ce que risque d'être l'occupation urbaine de la Martinique dans les années à venir. 10 % de la population sur 1 % du territoire cela constitue une véritable bombe à retardement.

⁶²⁰ Réalisation de films sur la zone des 50 pas géométriques retransmis en télévision, réunions dans les quartiers et organisation d'une manifestation intitulée « 1^{er} forum bodlanmè Matinik, notre littoral en crise durable ? » octobre 2008.

Ainsi, il n'est pas exclu que la désobéissance civile que représente l'occupation des 50 pas se poursuive et même qu'elle « contamine » l'intérieur des terres en raison des évolutions actuelles en matière de spéculation foncière et de raréfaction du logement social.

La réussite de l'Agence est plus qu'une obligation, c'est une urgence absolue. L'analyse des résultats enregistrés indique clairement que l'Agence des 50 pas aura à fournir un effort majeur en matière d'information et plus généralement en matière de communication pour changer l'image que se font les occupants de cette zone sensible.

Il serait intéressant que les universitaires se penchent sur la problématique des 50 pas en concertation avec les professionnels de l'Agence de façon à informer les résidents des problématiques liées au cadre de vie et à la protection de l'environnement. Selon Pascal SAFFACHE, cela fait des années que les problèmes d'envasement, de pollution et d'érosion sont évoqués et ils ne sont toujours pas réglés.

En prélevant chaque année des milliers de m³ de sédiments dans les rivières du Nord de l'île, les carriers accentuent les mécanismes érosifs car la recharge des plages n'étant plus assurée, ces dernières se replient. Pour des raisons esthétiques, les patates bord de mer⁶²¹, sont arrachées, leur réseau racinaire ne stabilise plus le substratum ammophile. Ce qui conduit à l'érosion.

Plusieurs éléments de réponse peuvent être apportés dans le système actuel :

- Une réglementation précise (textes à caractère réglementaire et législatif) lois littorales de 1986 et de 1996 ;
- Des acteurs institutionnels nombreux : DIREN, DAF, ONF, DSDS, CELRL, Agence des 50 pas géométriques, PNRM... ;
- Une action volontariste de l'Etat et des acteurs locaux ;
- Des conditions socio-économiques favorables.

Tout semble favorable à une bonne gestion et protection, mais peut-être y-a-t-il trop d'acteurs ? Un empilement ou un enchevêtrement de compétences ? Ne faudrait-il pas avoir une instance unique pour gérer les problèmes littoraux ? Bien évidemment, il ne s'agit pas de créer encore une instance supplémentaire, mais de fusionner les instances actuelles.

Ainsi, M. Pascal SAFFACHE propose un diagnostic sur l'état préoccupant du littoral caractérisé par un enchaînement de « causes à effets » :

- 1 – forte anthropisation et littoralisation des activités ;

⁶²¹ Elle est représentée aux Petites Antilles par sa sous espèce *brasiliensis*. La patate bord de mer doit son nom à ses fleurs mauves en entonnoir qui rappellent celle de la patate douce. Ses longues tiges rampent dans le sable dans lequel elles s'enracinent profondément.

- 2 – espace de plus en plus convoité et qui risque de l’être encore plus ;
- 3 – d’où une dégradation environnementale et des pollutions de plus en plus importantes ;
- 4 – des espaces littoraux diversifiés mais fragiles.

Sur le fondement de ce diagnostic, plusieurs propositions ci-après peuvent être formulées :

1. Meilleure intégration des activités anthropiques et de leurs impacts sur et à proximité des milieux côtiers ;
2. plus grande sensibilisation de la population à l’action écologiste et à la prévention de l’environnement ;
3. politiques et réglementation pas forcément plus coercitives mais plus volontaristes, il faut appliquer la réglementation ;
4. enfin, en développant une vraie « culture citoyenne de l’environnement ».

Face à ces propositions, on pourrait ajouter que la pression sur les espaces naturels littoraux est toujours très forte, y compris sur les mangroves (accueil massif par rapport à l’urbanisation de proximité). Il est donc indispensable que les personnes de terrain soient impliquées fortement pour surveiller le territoire.

Cette présence sur l’ensemble de l’espace forestier domanial, faciliterait grandement la mission de l’ONF de préservation du domaine. Les moyens humains sont modestes mais efficaces. La forêt domaniale littorale doit être placée au cœur des réflexions et des enjeux stratégiques pour les communes. **L’ONF doit travailler davantage en concertation avec les municipalités et les sous-préfectures concernées sans omettre toutefois le préalable et le contexte de son intervention.**

3.3.3.2.2 *Nécessité d’une protection des espaces naturels*

Il n’est pas possible d’évoquer le foncier sans faire allusion à la nature, à l’histoire des hommes et aux paysages.⁶²² Le territoire de la Martinique regorge de paysages⁶²³ symboles du rapport que les hommes entretiennent avec la nature. Les paysages sont classés en six groupes, les paysages des mornes, les paysages de montagne et de forêt, les paysages littoraux, les savanes sèches du sud, les paysages de grandes cultures, les paysages de fonds et de rivières.

Les paysages sont altérés par l’habitat rural diffus qui constitue une menace pour la qualité de vie et pour l’identité paysagère de l’île. Il est à regretter que les projets de construction fassent rarement

⁶²² In *Observatoire photographique des paysages martiniquais* 2007/2010, DIREN Martinique.

⁶²³ Les paysages de la Martinique contribuent à la fois à la qualité du cadre de vie quotidien des habitants et à son potentiel touristique.

appel à l'insertion paysagère par la qualité architecturale et l'accompagnement végétal. Cependant des instruments de protection des paysages ont le mérite d'exister mais ils doivent être mieux gérés pour être efficaces.

1 - Les instruments de protection des paysages :

Le SAR/SMVM vient compléter les mesures de classement au titre des sites en reprenant et en renforçant l'efficacité des outils de protection existants. Ainsi, les espaces naturels remarquables au titre de la loi Littoral⁶²⁴ ne peuvent accueillir que des aménagements légers, liés à l'usage de la mer ou à l'accueil du public en vertu de l'article L 146-6 du Code de l'urbanisme.

D'autre part, les coupures d'urbanisation situées sur le littoral et les espaces naturels de protection forte, souvent en prolongement des précédents, ne peuvent accueillir que des structures légères au regard de l'article L 146-2 du Code de l'Urbanisme. Le respect des PLU reste l'enjeu majeur pour la protection des paysages de la Martinique. Il faut arrêter de réviser le PLU dans le seul but de régulariser des situations illégales. Les collectivités territoriales doivent s'impliquer dans l'élaboration d'un atlas des paysages et de chartes paysagères intercommunales visant à la protection des grands paysages et à l'amélioration du cadre de vie quotidien.⁶²⁵

Si les collectivités territoriales ont des efforts à réaliser, les services de l'Etat ont des difficultés à faire appliquer les réglementations. La culture du « passe-droit » et le non respect des règles d'urbanisme (urbanisation diffuse sans permis de construire) sont à déplorer.

La forêt martiniquaise hors mangrove couvre aujourd'hui d'après les statistiques agricoles 45 000 hectares, soit 43 % de la superficie totale de l'île.⁶²⁶ La protection de la forêt domaniale littorale sera présentée (2) ainsi que les nombreuses actions pour assurer l'intégrité territoriale (3).

2 - La forêt domaniale littorale :

Cette forêt porte sur la zone des 50 pas géométriques, soit un statut de protection sur 1.846 ha, 240 km de côte et plus de la moitié des rivages martiniquais. Un enjeu très important puisque 90 % de cette forêt que l'ONF s'emploie à préserver, sont classés « espace remarquable ».

En Martinique, la zone dite des « 50 pas géométriques » consiste en une bande de terrain de largeur constante (81,2 m) juxtaposée au rivage de la mer sur tout le pourtour du littoral de l'île, ainsi que des îlets ou îlots. Cette zone est délimitée du côté de la mer par le domaine public maritime.

⁶²⁴ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, op. cit. p. 63.

⁶²⁵ In *Profil environnemental Martinique 2008*, DIREN Martinique.

⁶²⁶ In *Mémento agricole 2004*.

Principalement composée d'espaces naturels et forestiers, cette forêt relève du régime forestier. Elle est gérée par l'ONF en application du Code forestier, ce qui la rend inaliénable et imprescriptible. Au total, sur les 27 communes du littoral, 24 sont concernées, avec des surfaces très inégales. Parmi les plus importantes figurent Sainte-Anne (313 ha), Trinité (305 ha), Le Robert (226 ha), le Vauclin (167 ha) et le François (127 ha).

Les « 50 pas du roi » ont d'abord appartenu au Domaine de la couronne, puis au domaine public de l'Etat. Inaliénables et imprescriptibles, ils ne font l'objet que d'autorisations d'établissement à titre précaire, à condition de quitter les lieux à la première réquisition de l'autorité.

Le décret du 21 mars 1882, et son décret d'application à la Martinique du 4 juin 1887, prévoient que les détenteurs de terrain bâtis situés dans la limite des agglomérations pourraient acquérir les dit terrains sous certaines conditions.

En 1955⁶²⁷, les 50 pas deviennent domaine privé de l'Etat, donc aliénables et prescriptibles. Une commission de vérification des titres est créée pour déterminer les bénéficiaires de titres de propriété ou de promesses de vente délivrés antérieurement à cet arrêté. De 1981 à 1984, 25 % de la surface est transformée en forêt domaniale du littoral.

En 1986, la loi sur le littoral⁶²⁸ n'a pas d'effet : la forêt reste domaine privé, alors que le reste des 50 pas redeviennent domaine public maritime.

Enfin, la loi de 1996⁶²⁹ ne concerne le domaine privé forestier de l'Etat que sur deux points :

- la possibilité de faire valider des titres d'avant 1955 "sur les terrains précédemment situés sur le domaine de la zone des cinquante pas géométriques" (Article L 89-2)
- son imprescriptibilité (article 2 de la loi créant un article L 171-2 du Code forestier)

3 - De nombreuses actions pour assurer l'intégrité territoriale

La forêt domaniale du littoral renferme des milieux fragiles et de grand intérêt écologique.

L'ONF met en œuvre de nombreuses dispositions pour protéger cette forêt, dont moins de 2% de la surface sont déclarés espace urbanisé.

La lutte contre les occupations illégales se poursuit selon les deux régimes suivants :

- Lorsque les constructions ont été réalisées avant la remise en gestion à l'ONF, des concessions temporaires de 9 ans renouvelables sont proposées aux occupants ;

⁶²⁷ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane Française, de la Martinique et de La Réunion de la législation et de la réglementation métropolitaine concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes, et modifient le statut de la zone dite « des cinquante pas géométriques » existant dans ces départements. JO du 2 juillet 1955, p. 6655.

⁶²⁸ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, op. cit. p. 63.

⁶²⁹ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, op. cit. p.63.

- Lorsque les constructions sont plus récentes (après 1986), des poursuites sont systématiquement engagées. 48 procédures sont en cours, certaines étant suspendues en attente des décisions de la Cour d'Appel ;

- Exception à ces règles : les activités liées à la mer (abris de marin pêcheur, aquaculture), qui peuvent bénéficier de concessions, même pour des constructions récentes.

Les délimitations et bornages de la limite haute de la forêt ont été relancés en 2003, avec le bornage de plus de 8 km. Le programme cumulé des années 2004 et 2005 dépasse 15 km. Ces travaux sont aidés à 50% par le FEDER⁶³⁰ au titre de la protection du littoral. En 2006, ce sont plus de 6 km qui ont ainsi été bornés.

Le reboisement des zones, cultivées ou pâturées, doit également permettre de préserver la propriété publique et créer une zone de transition naturelle entre les activités humaines et la mer. 12 ha ont été réalisés sur un programme de 2001, 10 ha sont en cours sur un programme de 2003, une nouvelle tranche a été entamée en 2005. Ces travaux sont financés par l'Europe, la Région et l'ONF. Le transfert, au domaine public, de 22 ha de terrains construits a aussi été réalisé au cours des dernières années. De nouveaux transferts pour une dizaine d'hectares sont en préparation. Le retour à l'état naturel n'est pas envisageable pour ces terrains, dont les occupants pourront bénéficier de la loi de 1996.⁶³¹

Enfin, une politique d'échange, notamment pour les constructions installées sur les limites de la forêt domaniale, a été proposée récemment.

L'ONF prévoit de créer des réserves biologiques dans les zones les plus intéressantes, afin d'assurer leur sauvegarde et mieux les connaître. Par exemple, avec l'aide du Conservatoire du littoral, le territoire naturel situé entre le Prêcheur et Grand-Rivière pourrait être classé en réserve biologique depuis le bord de mer jusqu'au sommet de la Montagne Pelée.

La forêt domaniale littorale offre aussi des sites de bord de mer très réputés qui attirent le public et nécessitent d'améliorer encore l'offre récréative en forêt, par exemple sous forme de sentiers de promenade.

Les projets sont réalisés en concertation avec les collectivités et sous forme de partenariats, comme le sentier littoral Nord-Atlantique avec la Communauté de communes du centre de la Martinique,

⁶³⁰ Fonds Européens de DEveloppement Régional. Il vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union Européenne en corrigeant les déséquilibres régionaux. Ici, il a permis de financer des infrastructures liées notamment à l'environnement.

⁶³¹ Loi n° 96-1241, JO du 1^{er} janvier 1997, op. cit. p. 63.

(CCNM) ; la Pointe Baignoire avec la commune du Marigot ; le Plan de développement durable et solidaire de Sainte-Anne avec la commune et ses partenaires.

L'entretien des équipements en place bénéficie aussi du soutien financier du Conseil régional. La Martinique est dotée d'un paysage riche constitué d'îlets. Leur protection est particulièrement à l'ordre du jour.

3.3.3.2.3 *La nécessaire protection des îlets relevant de la gestion foncière*

Le Centre de recherche GEODE – Caraïbes – de l'Université des Antilles et de la Guyane a publié une étude sur les Travaux d'expertise de 24 îlets de la Martinique⁶³². Cette étude biogéographique, écologique et géomorphologique est particulièrement intéressante au niveau de la structure de l'habitat.

Il s'agit d'un état des lieux scientifique qui établit l'identité floristique, faunistique et écosystémique des îlets.

Cette étude présente l'intérêt de renseigner sur le devenir du littoral martiniquais. 48 îlets se répartissent le long des côtes de la Martinique avec un avantage pour la façade atlantique. Ces îlets abritent une biodiversité remarquable en raison de leur situation insulaire et du milieu marin qui les entoure. Ils subissent d'importantes dégradations.

La particularité de chaque îlet appelle à une stratégie d'intervention adaptée. Il s'agit pour les collectivités d'intervenir au niveau de la gestion de l'environnement puisque les îlets participent aussi à l'équilibre biologique global de l'île. La plupart des îlets sont propriété de l'Etat et en gestion Office National des Forêts.

Un certain nombre de recommandations relatives à la protection foncière et/ou réglementaire peuvent être formulées :

- Interdire toute construction et aménagement à caractère permanent (Art R146.2 du Code de l'urbanisme) ;
- Résorber la squattérisation ;
- Proposer une affectation au Conservatoire du littoral ;
- Restaurer la végétation naturelle par la plantation d'espèces adaptées ;
- Définir un protocole de gestion et de fréquentation avec les collectivités ;

⁶³² *Etude biogéographique, écologique et géomorphologique : structure de l'habitat. Travaux d'expertise de 24 îlets de la Martinique.* Conservatoire de l'Espace Littoral et des rivages lacustres. Université des Antilles et de la Guyane. Centre de Recherche GEODE Caraïbe (géographie développement environnement de la Caraïbe) 1999.

- Définir un plan de gestion écologique ;
- Classer en arrêté de biotope ;
- Interdire la desserte par les réseaux collectifs ;
- Interdire l'utilisation d'engins motorisés ;
- Démolir les maisons délabrées ;
- Interdire la coupe d'arbres, débarrasser l'îlet des ordures, imposer des unités individuelles d'assainissement ;
- Restaurer un alignement forestier littoral pour lutter contre l'érosion ;
- Revégétaliser le site afin de redynamiser les sols.

La fréquentation de certains îlets doit aussi être strictement réglementée :

- Interdire l'accès à l'îlet afin d'éviter les piétinements ainsi que la chasse ;
- Remettre en gestion au conservatoire du littoral (loi du 30 décembre 1996) ;
- N'autoriser que les mouillages sur bouées à plus de 50 m du rivage ;
- Interdire le prélèvement de matériaux sableux ;
- Interdire le camping, limiter dans le temps et dans l'espace des activités encadrées de découverte de cet environnement afin de garantir la quiétude nécessaire à la reproduction des espèces ;
- N'autoriser que le mouillage sur bouées à – de 50 m de la bordure de l'îlet.

La protection des îlets doit viser à renforcer la protection marine pour préserver la ressource halieutique, à établir un suivi ornithologique, à éradiquer les rats, à établir un suivi scientifique de la flore et de la faune en vue de renforcer la biodiversité et à établir un suivi scientifique de l'évolution de la plage et à procéder à un balisage et à l'information du public.

S'il existe une volonté de sauvegarde des îlets en Martinique, elle devra s'inscrire dans des opérations concrètes de limitation préventive des dégâts causés directement ou indirectement par les activités touristiques.

L'équation, qui est à résoudre, est hautement délicate et prend en considération la protection des sites, des paysages et des particularités écosystémiques, la diminution de l'érosion marine (là où cela est possible) la réduction des impacts négatifs de l'habitat, la valorisation d'un tourisme plus éducatif, la protection de la faune sauvage (avifaune).

Il y a là des pistes de micro-développement économique qui seront liées à une organisation intelligente de l'information autour du thème îlet.

L'implication directe des collectivités territoriales possédant dans leur limite spatiale des îlets, devra se traduire par une inscription de ces derniers dans leurs outils de planification, tel le POS/PLU ou tout autre élément de protection. En la matière, la législation est suffisamment dense pour trouver un cadre d'application concernant les îlets. L'aspect gestionnel lui aussi intéresse les

communes, qui devront impulser les actions de protection et de restauration, animer mais aussi contrôler les activités touristiques. Certaines ont d'ores et déjà mis en place des brigades « de gardiens de l'environnement »⁶³³.

Il semble en définitive que doit se tisser autour des îlets un programme multi partenarial⁶³⁴ visant à pérenniser ces écosystèmes d'importance. Un programme de gestion des îlets prenant en considération les conclusions de l'étude scientifique, les politiques d'aménagement et de développement des communes, les grands principes d'organisation du sol consignés dans le SAR précisent l'occupation du littoral, devra être établi et servir de cadre pour les actions futures.

Il serait particulièrement bienvenu que les propriétaires des îlets (l'Etat et les privés) s'investissent dans l'amélioration du cadre paysager et environnemental et participent à la réalisation des projets de restauration.

Il s'agit de ne pas de réserver la jouissance des îlets à un petit nombre quelle que soit l'antériorité de leur présence mais d'en faire bénéficier le plus grand nombre, sous réserve du respect de la réglementation. Dans cette perspective, il convient de revenir sur la biodiversité antillaise dans le Grenelle II de l'environnement.

3.4 LA BIODIVERSITE ANTILLAISE DANS LE GRENELLE II DE L'ENVIRONNEMENT

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 »)⁶³⁵ est la suite de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (dite « Grenelle 1 »)⁶³⁶. L'objectif de la loi⁶³⁷ est de favoriser un urbanisme économe en ressources foncières et énergétiques. Les dispositions du Code

⁶³³ Exemple de la Ville du François, du Robert et de Sainte-Anne.

⁶³⁴ Le but final à atteindre consisterait à la création d'un observatoire de l'environnement des îlets et des secteurs littoraux.

⁶³⁵ Publiée au JO du 13 juillet 2010.

⁶³⁶ Publiée au JO du 5 août 2009.

⁶³⁷ Cette loi comporte plus de 257 articles, concerne de multiples secteurs (environnement, urbanisme et construction) et intéresse tous les acteurs (Etat, particuliers, collectivités territoriales...). Son objet est de poursuivre selon une logique d'ensemble, la construction de ce droit encore en gestation qu'est le droit de l'environnement.

de l'urbanisme renforcent le développement et l'aménagement durables des territoires tout en luttant contre l'étalement urbain. La protection des espèces et des habitats a conduit à renforcer les plans d'action en faveur de la faune et de la flore sauvages menacées ainsi que la protection des sites géologiques. Cet instrument juridique est comparable à peu d'autres dans l'ordre juridique français.

Avant d'envisager l'apport de l'outre-mer à la protection de la biodiversité, il apparaît nécessaire de rappeler les apports juridiques du Grenelle II de l'environnement.

La première des caractéristiques de la loi tient à l'ambition de vouloir créer une nouvelle « économie écologique » et d'apporter une réponse d'ensemble à la « dégradation de l'état de notre planète » On peut penser à cet égard à la Convention d'Aarhus.⁶³⁸

La seconde caractéristique est la dimension des activités humaines impactées par la loi et l'importance et la profondeur des changements qu'elle induit.

En fait, l'objet de la loi est de poursuivre la construction de ce droit encore en gestation qu'est le droit de l'environnement en lien avec la juridiction administrative. Juridiction administrative qui a pour responsabilité de contribuer à l'appropriation de cette loi par l'ensemble des acteurs chargés de son application.⁶³⁹

Au travers de ses activités contentieuses, la juridiction administrative contribue également de manière active à la création et à l'application du droit de l'environnement. Tel est le sens de la décision d'Assemblée, Commune d'Annecy du 3 octobre 2008, sur les articles 3 et 7 de la Charte de l'environnement ou de la décision du 19 juillet 2010, Association du quartier « Les hauts de Choiseul » à propos des antennes-relais. Cette décision a précisé la portée du principe de précaution.

S'agissant des documents d'urbanisme, le Sénat a voté à l'unanimité une disposition reportant à juillet 2013 pour les collectivités locales, leur mise en conformité avec le Grenelle de l'environnement. En effet, la loi dite Grenelle 2⁶⁴⁰ fait obligation pour les SCOT et les PLU de recouvrir le périmètre de l'intercommunalité et non plus simplement de la commune. La loi faisait obligation aux collectivités locales d'une mise en conformité au lendemain du 13 janvier 2011. Le laps de temps étant trop court, un délai supplémentaire a été accordé aux collectivités locales.

⁶³⁸ Cette convention signée le 25 juin 1998 affirme par exemple « qu'une protection adéquate de l'environnement est essentielle au bien être de l'homme ainsi qu'à la jouissance des droits fondamentaux y compris du droit à la vie lui-même. »

⁶³⁹ Les arguments développés dans ce paragraphe s'inspirent largement du colloque « Que change la loi Grenelle 2 » du 1^{er} octobre 2010 organisé par le Conseil d'Etat à l'ENA.

⁶⁴⁰ Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, op. cit. p. 284

3.4.1 Apport de l'outre-mer au Grenelle I : la mission LETCHIMY⁶⁴¹

Le droit de l'environnement et l'objectif de développement durable sont ainsi l'expression d'un « enjeu global »⁶⁴² qui dépasse les intérêts particuliers.

Le droit de l'environnement peut être qualifié de droit public dans son objet. Il impacte fortement la gestion du foncier de l'espace martiniquais. C'est pourquoi, le Député Serge LETCHIMY a été désigné, en août 2008, responsable outre-mer du suivi du Grenelle de l'environnement par le parti socialiste.

Dans un contexte législatif favorable, le député Serge Letchimy fait des propositions pour la création d'un établissement public foncier local.

3.4.1.1 Le contexte législatif

80 % de la biodiversité⁶⁴³ française se trouve dans l'outre-mer qui recouvre 97 % de la surface maritime. Cependant, la Martinique est confrontée à deux défis majeurs qui menacent gravement ce patrimoine :

d'une part, l'exposition particulière des populations aux tremblements de terre, cyclones, inondation, glissement de terrain ;

d'autre part, la forte vulnérabilité des écosystèmes face aux bouleversements climatiques et à l'emprise humaine.

Le Député Serge LETCHIMY faisant valoir la place exceptionnelle de l'outre-mer dans le patrimoine environnemental que l'on se place au niveau de la France, de l'Europe ou du monde, a présenté et défendu un amendement à l'article 1^{er} du projet de loi relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Adopté à l'unanimité à l'Assemblée Nationale lors de sa séance du 9 octobre 2008, cet amendement dispose que « pour ce qui concerne les régions, départements et collectivités d'outre-mer, compte

⁶⁴¹ Serge LETCHIMY est Président du Conseil Régional de la Martinique, urbaniste, il est l'auteur d'un rapport sur l'habitat indigne en Martinique.

⁶⁴² Cf. *Le développement durable, un enjeu global*, article de F.G. TREBULLE, Cahiers de droit de l'entreprise n° 3, mai 2010. Dossier 12.

⁶⁴³ Le grand scientifique américain Edward O. WILSON, considéré comme l'inventeur du mot biodiversity, en donne la définition suivante : « la totalité de toutes les variations de tout le vivant ». Selon les scientifiques, la biodiversité est la dynamique des interactions dans des milieux en changement. Elle se décline en diversité écologique (les milieux) diversité spécifique (les espèces) et diversité génétique.

tenu de leurs caractéristiques environnementales et de la richesse de leur biodiversité, l'Etat fera reposer sa politique sur des choix stratégiques spécifiques qui seront déclinés dans le cadre de mesures propres à ces collectivités. Ces choix comporteront notamment un cadre expérimental pour le développement durable au titre d'une gouvernance locale adaptée reposant sur les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution ».

Il est nécessaire que les acteurs locaux mettent en œuvre des projets capables d'impulser un développement durable des territoires ultramarins. Cela ne peut passer que par les collectivités locales seules en mesure d'être habilitées. Ainsi, le parti socialiste a confié au Député Serge LETCHIMY une mission ministérielle sur le Grenelle de l'environnement et la biodiversité aux Antilles. L'évolution de la biodiversité doit être au cœur des préoccupations environnementales des populations ultramarines.⁶⁴⁴

« La France est en outre porteuse d'une responsabilité majeure dans ce domaine puisque avec ses territoires d'outre-mer, elle accueille une part notable de la biodiversité mondiale ». Le Président de la République s'était engagé dans le cadre des conclusions du Grenelle de l'environnement « à ce que toutes les décisions publiques soient arbitrées dans le futur en intégrant leur coût pour la biodiversité ».

Il ajoute «très clairement, un projet dont le coût environnemental est trop lourd sera refusé (.) Ce ne sera plus aux solutions écologiques de prouver leur intérêt. Ce sera aux projets non écologiques de prouver qu'il n'était pas possible de faire autrement ». ⁶⁴⁵

Il ressort de ce rapport la nécessité de confier la gestion du littoral à un seul organisme dont le rôle serait de réunir tous les textes et de définir une politique avec des objectifs et une stratégie claire visant à la protection et à l'aménagement avec un souci de préservation.

Ce document préconise également la nécessité de la centralisation des acteurs et la création d'un établissement public foncier (EPF) qui gèrerait les compétences de la SAFER et des autres établissements (Agence des 50 pas, Conservatoire du Littoral, ADUAM, CAUE...)

L'accent sera mis plus particulièrement sur l'EPFL.

⁶⁴⁴ In *Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes – contribution à la décision publique – rapports et documents*, Rapport du groupe de travail présidé par Bernard CHEVASSUS AU LOUIS, avril 2009, p. 25.

⁶⁴⁵ In discours du Président de la République le 25 octobre 2007 lors des conclusions du Grenelle de l'environnement.

3.4.1.2 Vers la création d'un projet d'Etablissement Public Foncier Local (EPFL) à la Martinique

S'agissant plus particulièrement de cet EPF local, l'ambition du Conseil Général de mettre en place cette structure pour le Département de la Martinique remonte à de nombreuses années.

Face à la demande de plus en plus pressante de la population, la mise en place de cet outil foncier s'avère indispensable. Le Conseil départemental de l'habitat (CDH) présidé par Le Président du Conseil Général a souligné l'urgente nécessité de rendre cet outil opérationnel le 10 mai 2007. Le 28 juin 2007, la commission permanente du Conseil Général a approuvé la création de cet outil et le lancement d'une étude opérationnelle (juridique, financière et technique) dont le financement est prévu par l'Etat dans le cadre du Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU). L'émergence du projet (A) et son contenu (B) seront successivement présentés.

3.4.1.2.1 L'émergence du projet

Rappel historique :

Dès 1992, la collectivité départementale a souhaité se doter d'un opérateur foncier en Martinique pour produire, dans les meilleures conditions de temps et de coût, les terrains nécessaires à la construction de logements sociaux dans le cadre d'un plan d'urgence de 3 ans, puis, afin de répondre aux besoins permanents.

En effet, l'insuffisance de terrain à bâtir et la complexité des procédures d'acquisition contribuent à aggraver la crise de la production de logements sociaux en Martinique alors que la demande reste très forte (environ 12 000 demandes)⁶⁴⁶.

Cette décision de mise en place d'un opérateur foncier figure dans le plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées⁶⁴⁷, adopté le 20 juin 1992 par l'Etat et le Conseil Général de la Martinique.

Les étapes de la mise en place de l'opérateur foncier ont démarré en novembre 1993 avec le lancement d'une étude de faisabilité pour la mise en place d'un outil foncier. Ensuite de septembre 2001 à mai 2007 ce dossier a été sans cesse relancé sans aboutir positivement.

A titre de comparaison, l'EPF de La Réunion a été créé en date du 16 septembre 2002 en remplacement de la SEM foncière et fonctionne effectivement depuis la mi-mars 2003. Sa mise en

⁶⁴⁶ Chiffre révélé par l'observatoire de l'habitat de l'ADIL Martinique.

⁶⁴⁷ Plan mis en œuvre par la loi BESSON.

place résulte d'un consensus entre les deux collectivités territoriales face aux limites constatées de la SEM.

3.4.1.2.2 *Le Contenu du projet d'EPFL*

L'objectif de la création d'un EPFL est de définir et de mettre en place une programmation foncière qui intègre :

- La constitution de réserves foncières tout en assurant la programmation des terrains constructibles pour la reconstruction du patrimoine démoli dans le cadre des opérations de rénovation urbaine et le renouvellement de l'offre pour répondre aux besoins sur des terrains économes en foncier ;
- Le portage foncier prévu par le FRAFU ;
- La mise en place des Plans d'intervention foncière (PIF) ;
- La création d'outils fonciers ad hoc ;
- L'organisation et la programmation dans la durée, d'opportunités foncières disponibles sur les sites et périmètres de cohérence des projets de rénovation urbaine ;
- L'anticipation du développement économique pour mieux le maîtriser.

La résolution de ce dossier indispensable pour le département de la Martinique est aujourd'hui en bonne voie. Il a fallu attendre la séance plénière du Conseil Régional du 20 juillet 2010 pour qu'un avis favorable soit émis par les élus relativement à la création d'un EPFL. Les trois structures intercommunales⁶⁴⁸ ont été saisies afin d'obtenir leur délibération d'adhésion.

Cet exemple démontre que la volonté politique ne suffit pas toujours à faire émerger un outil foncier.

Toutes les procédures juridiques doivent être suivies à la lettre afin que le Préfet qui est chargé de vérifier que toutes les conditions requises par l'article L324-2 du Code de l'Urbanisme sont satisfaites (R324-1 du Code de l'Urbanisme) et dispose de trois mois à compter de la transmission des délibérations pour donner son accord. Délai au terme duquel la décision de création est réputée acquise tacitement.⁶⁴⁹

Il est indispensable de bâtir une vision commune du foncier, notamment s'agissant des écosystèmes fragiles.

⁶⁴⁸ CACEM (communauté d'agglomération du Centre de la Martinique), CAESM (Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique) et la CCNM (Communauté des communes du Nord de la Martinique).

⁶⁴⁹ Disposition de l'Article 16 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement, JO du 16 juillet 2006.

3.4.2 Perspectives d'avenir ouvertes par le Grenelle II

Le Grenelle II ouvre des perspectives pour la gestion des écosystèmes fragiles. Plus largement, de véritables enjeux écologiques sont mis en évidence, notamment dans le cadre des Régions ultrapériphériques.

3.4.2.1 La future gestion des écosystèmes fragiles

De nombreux organismes orientent leurs recherches vers la gestion des écosystèmes fragiles mais également vers les solutions possibles de rétablissement ou maintien d'équilibre à l'interface homme/milieu. Des outils permettent de protéger et de gérer le milieu de façon pertinente et drastique.

De façon générale, ces travaux doivent s'inscrire dans la gestion de l'espace et de ressources naturelles suivant une logique de préservation des milieux et de valorisation de la biodiversité locale afin de tendre vers les politiques de développement durable.

Dans le cadre de l'Agenda 21, le Conseil Général de la Martinique a pris l'initiative de réaliser un colloque international intitulé « changement climatique : la Caraïbe en danger », les 11, 12 et 13 décembre 2006.

Cette manifestation a permis à de nombreux experts d'échanger sur cette problématique. La déclaration finale du colloque projette de « Faire de la Grande Caraïbe une zone exemplaire dans la lutte contre le changement climatique. » Le réchauffement climatique fait aujourd'hui l'objet d'un consensus de la communauté scientifique internationale. Les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont confirmé l'existence d'un réchauffement global anormal d'une ampleur et d'une rapidité inédite dont les activités humaines sont la principale cause.

Le GIEC a également établi que, du fait de l'exposition d'une grande partie de leurs territoires aux mers et océans, les pays de la Caraïbe insulaire et continentale font partie des zones les plus vulnérables aux différents impacts des changements climatiques en cours.

Ceux-ci risquent de causer une élévation du niveau des mers (avec comme conséquences une perte territoriale et une pression foncière plus importante), l'accentuation de l'érosion côtière, l'augmentation de l'intensité des cyclones, l'affaiblissement des protections naturelles des côtes (mangroves et coraux) mais également une fragilisation des écosystèmes terrestres déjà atteints par

la déforestation, la raréfaction de l'eau, la perturbation des stocks halieutiques, la recrudescence des épizooties et maladies vectorielles.

La menace climatique intervient au moment où la plupart des pays de la Caraïbe doivent également relever le défi énergétique, économique et démographique de la mondialisation dans un contexte de croissance démographique générale. La combinaison de ces différents défis risque d'altérer l'efficacité sinon la pertinence des investissements économiques réalisés ces dernières années et de conduire à des problèmes sociaux sans précédent.

Dans ce contexte, il semble particulièrement opportun de retenir la Grande Caraïbe comme une zone d'application exemplaire :

- En matière de développement des énergies renouvelables afin de participer à la lutte globale contre l'aggravation de l'effet de serre, et ce malgré la modicité de leurs émissions ;
- En matière d'adaptation afin de limiter les impacts multiples du changement climatique.

Pour atteindre ces objectifs, il conviendrait de poursuivre le développement de l'acquisition des données et la recherche ainsi que l'utilisation des données existantes, notamment à travers des coopérations régionales ; le développement de la sensibilisation et de la formation, et l'intégration du facteur climat dans les processus de planification et de décision ; l'intégration des impacts et de la vulnérabilité dans les politiques publiques.

Enfin, concernant la zone caraïbe, on se tournerait vers la valorisation par l'Europe des Régions Ultrapériphériques (RUP) et des Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM), dans le cadre du dialogue international engagé sur le changement climatique, notamment avec les pays Afrique Caraïbe Pacifique (ACP).

Les participants préconisent pour ce faire un renforcement de la concertation et de la coordination régionale par la mutualisation des capacités d'expertise et des outils d'alerte et de prévention des risques de la région prenant en compte notamment l'expérience du CARICOM,⁶⁵⁰ celle de l'AEC⁶⁵¹, les moyens existant en Guadeloupe, Guyane et Martinique et l'expertise de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique (ONERC)⁶⁵².

Ils appellent à cet effet le soutien de la communauté internationale pour le renforcement des capacités technologiques, scientifiques et institutionnelles dans les pays de la « Grande Caraïbe »

⁶⁵⁰ Communauté et marché commun des Caraïbes (CARICOM) a succédé à l'Association de libre-échange des Caraïbes (CARIFTA). Elle comprend 15 membres venant des îles de la Caraïbe.

⁶⁵¹ Association des Etats de la Caraïbe. La convention créant l'AEC a été signée le 24 juillet 1994 à Carthagène, en Colombie dans le but de promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe (25 Etats membres et 3 membres associés).

⁶⁵² La mission de l'ONERC fixée par la loi est de collecter et de diffuser les informations études et recherches sur les risques liés au réchauffement climatique et aux événements météorologiques extrêmes.

notamment sous forme de transferts de savoir-faire. Le Conseil Général envisage donc de mettre en place, dans la continuité du pôle de compétences déjà créé en matière de système d'informations géographiques et de télésurveillance, **un observatoire martiniquais des environnements humains et biophysiques appelé à s'intégrer dans un réseau caribéen**. Aucune concrétisation de ce projet n'a vu le jour, malgré des enjeux écologiques de premier plan pour les régions ultrapériphériques.

3.4.2.2 Les enjeux écologiques et la stratégie pour les Régions UltraPériphériques (RUP)

Les financements publics outre-mer ignorent les enjeux écologiques⁶⁵³.

Le Comité français de l'UICN (Union Mondiale pour la Nature) vient de publier les résultats d'une étude, sans précédent, intitulée « Financements publics et biodiversité en outre-mer : quelle ambition pour le développement durable ? »⁶⁵⁴ Ce document évalue l'ensemble des financements publics consacrés à l'outre-mer, y compris les fonds européens et les politiques de défiscalisation.

Le constat général est très décevant : le patrimoine naturel n'apparaît pas comme une vraie priorité, et le financement de nombreux projets ignore leurs impacts sur les milieux naturels.

Le budget du Ministère de l'outre-mer n'intègre ni le développement durable ni l'environnement dans ses grandes orientations. L'environnement n'est abordé que sous l'angle sécuritaire (catastrophes naturelles) ou sanitaire (gestion des déchets et de l'eau).

L'étude met en avant des propositions détaillées pour améliorer la situation. Il s'avère tout d'abord indispensable de faire de la biodiversité d'outre-mer une mission à part entière du budget de l'Etat partagée et abondée par différents ministères, d'hisser la biodiversité au rang d'axe stratégique des contrats Etat-Collectivités et des fonds structurels européens, de créer un mécanisme financier dédié aux petits projets de préservation de la biodiversité outre-mer ou encore de renforcer les critères écologiques et le contrôle des agréments en défiscalisation.

A l'instar de la campagne lancée en octobre 2006 par le Ministère de l'Ecologie et du Développement durable, intitulée « l'écologie a besoin de nous tous, il n'y a pas de petits gestes quand on est 60 millions à les faire », la Martinique pourrait s'engager à trouver des solutions aux

⁶⁵³ Le Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Edition Armand Colin, Collection Cursus, 1994, donne la définition suivante de l'écologie : « c'est la préoccupation de préserver les équilibres d'écosystèmes sur le long terme. On peut y voir une nouvelle forme de conservatisme, une utopie coupée des réalités mais, aussi bien et mieux sans doute, un lucide humanisme de l'avenir. »

⁶⁵⁴ Selon cette étude menée sur 2 ans par l'UICN, par Jean-Philippe PALASI et Carole MARTINEZ, les financements publics versés aux DOM-TOM ne prennent pas suffisamment en compte les préoccupations environnementales surtout en termes de protection de la biodiversité et de la gestion durable des écosystèmes.

deux menaces majeures du 21^e siècle, le réchauffement climatique et la perte de la biodiversité sans attendre sur l'interventionnisme gouvernemental.

Les propositions locales peuvent émaner du milieu associatif et obtenir le relais des parlementaires ultramarins appartenant à la Commission outre-mer de l'Assemblée des Départements de France (ADF)⁶⁵⁵. Cette commission réunit les Présidents des conseils généraux des six DOM.⁶⁵⁶

Cette approche peut relever de la pensée utopique⁶⁵⁷ de certains acteurs, notamment des associations écologistes, « qui s'efforce d'imaginer et de construire une société émancipée, libérée des contraintes et de toutes les formes de pouvoir, une société également close et organisée où règnerait une cohésion entre les hommes qu'aucune source de conflit n'opposerait désormais plus ».

3.4.2.2.1 Communication de la Commission sur la stratégie pour les RUP

Par deux communications en 2004, la Commission européenne reconnaît la spécificité des régions ultrapériphériques (RUP)⁶⁵⁸ et la nécessité du développement d'une véritable stratégie à leur égard.

La stratégie proposée pour les RUP s'articule autour de trois axes :

- la réduction du déficit d'accessibilité et des autres contraintes des RUP ;
- l'accroissement de leur compétitivité ;
- le renforcement de leur intégration régionale.

Au vu des résultats encourageants des trois premières années de mise en œuvre de la stratégie proposée en 2004, la Commission⁶⁵⁹ déclare son intention de la poursuivre et de la renforcer par de nouvelles mesures pouvant être mises en œuvre à court terme.

En outre, afin de faire face aux enjeux auxquels les RUP seront confrontés au long terme, il conviendra d'actualiser et d'enrichir la stratégie en cours. Dans cette perspective, les propositions suivantes peuvent être formulées concernant la thématique « réchauffement climatique ».

⁶⁵⁵ Sous la présidence de Claude LISE, Président de la Commission Outre-mer, Sénateur et Président du Conseil Général de la Martinique.

⁶⁵⁶ Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Pierre et Miquelon. Cette commission prend en compte la particularité de leur organisation territoriale, elle est le lieu d'échanges entre élus de leurs points de vue pour un enrichissement mutuel par la confrontation de leurs expériences.

⁶⁵⁷ In *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, Armand Colin, Collection Cursus, 1994, p. 92.

⁶⁵⁸ Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Canaries, Madères et Açores. Les RUP sont des régions qui font partie de l'union européenne mais sont situées très largement hors du continent européen.

⁶⁵⁹ Dans sa communication du 12 septembre 2007 « *stratégie pour les régions ultrapériphériques bilan et perspectives* », la Commission dresse un bilan des actions menées en faveur des RUP depuis 2004 et propose de nouvelles mesures à court terme pour l'avenir de ces régions.

Ouragans, cyclones, sécheresse, accidents météorologiques plus aigus et plus fréquents, plus grande vulnérabilité des écosystèmes, modification de la distribution de certaines espèces, élévation du niveau de la mer, érosion côtière... le réchauffement climatique modifie la donne. Les changements déjà perceptibles, auront de plus en plus de conséquences sur notre environnement.

Ce dérèglement climatique aujourd'hui reconnu au niveau international est dû à une augmentation trop importante des gaz à effet de serre (GES) en partie à cause de l'activité humaine.

Cette situation implique un modèle de développement totalement différent de celui que nous connaissons jusqu'à présent. Compte tenu des besoins économiques et sociaux importants des territoires ultramarins, les efforts en ce sens doivent être amplifiés.

L'ambition des objectifs nationaux (20 % de réduction des GES, 20 % d'économies d'énergie et 20 % de part des énergies renouvelables) et la diversité des secteurs qui émettent des gaz à effet de serre (transport, bâtiment, industrie, agriculture, tourisme) rendent nécessaires la mobilisation de tous et un programme d'actions faisant intervenir tous les leviers possibles.

Il importe de favoriser la production de bâtiments à énergie positive. (Retombées économiques et sociales importantes (formation, emploi, recherche-développement) introduction par les collectivités de critères de performances énergétiques dans les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme pour tous les bâtiments (publics et privés) et des moyens de contrôle et de sanction correspondants – produits bancaires écologiques – lancement d'éco-quartiers...)

L'aménagement du territoire doit être revu en ce qui concerne l'organisation de l'emploi, des transports, de l'habitat, des déplacements, des services, des activités : viser l'émergence de nouveaux pôles de développement, encourager le transport maritime. La Région Martinique a lancé une étude visant à lui permettre de décider d'une révision intégrale ou partielle du schéma d'aménagement régional (SAR). L'ensemble des partenaires a été consulté. Cependant le changement de présidence au Conseil Régional n'a pas encore permis aux élus de se prononcer sur une révision totale ou partielle du SAR. Ce dossier est donc en attente.

La distribution d'eau potable étant très consommatrice d'énergie, les politiques menées en la matière participent également à une amélioration du bilan énergétique.

3.4.2.2.2 Propositions dans le domaine de l'urbanisme et de la construction

Une des pistes consisterait à prolonger la réflexion sur les moyens légaux, réglementaires, ou d'incitation financière, dont dispose l'Etat pour s'assurer de la prise en compte des précautions parasismiques dans les réalisations nouvelles. Ces réflexions pourraient être traduites dans un guide global.

La formation d'experts compétents en parasismique, en trop petit nombre actuellement, devrait être une priorité. La consolidation du parc existant courant paraît aléatoire. Jusqu'à présent, son coût relatif est dissuasif.

Il faut donc s'attacher au renouvellement du parc, en définissant et en prenant les mesures efficaces pour supprimer l'auto-construction avec « coup de main ⁶⁶⁰ », les bâtiments ainsi construits étant les plus vulnérables, et en trouvant des incitations pour que les nouvelles constructions autorisées soient parasismiques. Il convient d'étudier les conditions de conservation dans le temps et l'archivage des documents faisant preuve de la parasismicité des bâtiments déjà construits et de ceux à construire.

3.4.2.3 Moyens de l'Etat pour faire appliquer les précautions parasismiques.

L'Etat se doit de fixer les règles par des textes légaux et réglementaires, d'en vérifier l'application par des contrôles a priori dans certains cas précis et plus généralement a posteriori par le contrôle de légalité.

3.4.2.3.1 Moyens réglementaires

Il est rappelé dans le corps du texte que les moyens dont dispose l'Etat relèvent aujourd'hui des plans de prévention des risques naturels et technologiques (PPRT) de l'élaboration du dossier départemental des risques majeurs (DDRM), des dossiers communaux synthétiques (DCS), les PPR précités, plans de prévention des risques, sont rappelés sous forme de servitudes et annexés aux documents d'aménagement et d'urbanisme (schémas directeurs, plans d'occupation des sols, dénommés à présent respectivement Schéma de cohérence territoriaux (SCOT) et Plans locaux d'urbanisme (PLU).

A l'égard du contrôle par l'Etat de la stabilité d'une construction en cas de séisme pour protéger les personnes, il convient de rappeler que cette stabilité découle du respect des règles parasismiques des quatre maillons de la chaîne de la parasismicité :

- La situation (nature du sol, topographie du terrain et surtout sa pente, type de fondations, voisinage d'ouvrage vulnérable, etc.) ;
- La conception architecturale (forme du bâtiment, axes de symétrie, répartition de ses masses, dispositions des plans de contreventement, etc.) ;

⁶⁶⁰ Action de solidarité qui consiste à s'entraider entre voisins pour réaliser une construction

- Le dimensionnement et les dispositions constructives ;
- La mise en œuvre (qualité des matériaux utilisés, respect précis des plans de coffrage et de ferrailage établis par le Bureau d'Etudes Techniques (BET), etc....

Le non-respect des règles attachées à un seul de ces maillons rompt la chaîne, compromettant la résistance du bâtiment. Les mêmes précautions doivent être respectées dans le temps pour des modifications éventuelles (adjonctions, extensions, surélévations).

Si l'on reprend les quatre maillons précités pour en définir les intervenants et donc les responsables directs : le maître d'ouvrage, le maître d'œuvre et les responsables publics (Etat, collectivités) pour le 1^{er} maillon (choix du terrain et du programme, application des règles d'urbanisme et des servitudes), l'architecte pour le 2^{ème} maillon (conception architecturale), le bureau d'études pour le 3^{ème} maillon (dimensionnement et dispositions constructives), l'entreprise, sous le contrôle du maître d'œuvre, pour le 4^{ème} maillon (mise en œuvre).

Ces précautions, règles d'application obligatoire, pourraient être utilement rappelées dans les plans d'urbanisme, en s'inspirant des brochures grands publics. La majorité des autorisations d'utiliser le sol est de la compétence des collectivités territoriales.

Pour ces communes, les agents de l'Etat sont simplement mis à disposition. Toutes ces autorisations sont soumises au contrôle de légalité, mais dans la pratique, faute de pouvoir matériellement refaire l'instruction, seules quelques-unes d'entre elles sont examinées effectivement.

3.4.2.3.2 *Accueil de la Sécurité Civile en cas de crise*

Il conviendrait de renforcer les moyens humains au sein des Préfectures et d'accélérer les diagnostics pour un choix définitif de l'accueil de la cellule de crise en cas de séisme et d'élaborer une simulation virtuelle de ce qu'il adviendrait pour les responsables et leur famille, en cas de séisme.

En Martinique, on constate l'urgence pour les collectivités territoriales d'implanter le Service départemental d'incendie et de secours dans de nouveaux locaux, ainsi que la vulnérabilité des centres de secours communaux (et en tout premier lieu celui de Fort-de-France).

En résumé, compte tenu de l'état des hôpitaux et des centres hospitaliers, il apparaît nécessaire de programmer le financement de leur renforcement parasismique. Ainsi, au-delà des problèmes de sécurité, il convient maintenant d'aborder les propositions visant à augmenter la surface agricole utile et à résoudre la question de l'indivision de l'espace martiniquais.

3.4.3 Propositions visant à augmenter la surface agricole utile et à résoudre la question de l'indivision de l'espace martiniquais

L'état du foncier à la Martinique

La Martinique connaît une forte diminution de son espace agricole. Parallèlement le stock de terres laissées en friche tend à augmenter. On assiste à une volonté des propriétaires de sortir leurs terres de l'agriculture.

La surface agricole utilisée diminue à un rythme très élevé :

41 000 ha en 1981

26 000 ha en 2006

Chaque année, environ 1000 à 1500 ha⁶⁶¹ sortent actuellement de l'agriculture.

La Martinique, si la tendance se confirme, ne compterait plus de terres agricoles dans une trentaine d'années.

L'analyse de la problématique du foncier agricole indique que la diminution du foncier agricole est le problème majeur qu'il convient de solutionner. La problématique de la friche est également préoccupante et révélatrice des insuffisances de la politique de sauvegarde du foncier agricole qui guide l'intervention publique en matière de foncier agricole à la Martinique.

Les données officielles indiquent que 15 000 ha sont laissés en friche, soit près de 60 % de la surface agricole utilisée⁶⁶². Il est clair que la réglementation relative à la préservation du foncier agricole n'a pas permis de renverser la tendance.

L'analyse des économistes révèle que l'importance des friches indique aussi et peut être surtout la montée en puissance et la persistance de la logique spéculative qui conduit à la constitution d'une réserve spéculative par les propriétaires fonciers, qu'aucun mécanisme de récupération ou de pénalisation fiscale ne vient réguler.

Pour le propriétaire foncier, l'écart grandissant entre le prix officiel de la terre agricole et le moins cher des espaces constructibles est tel qu'il a intérêt à organiser le retrait de son patrimoine foncier

⁶⁶¹ In *l'avenir du foncier agricole en Martinique*, Rapport rédigé par André SAURIN, Président de la Section Aménagement du territoire du Conseil Général du Génie Rural des eaux et des forêts, Collection Les guides pratiques des CAR, 1999, Edition EPI, 205 p.

⁶⁶² Source : Chambre d'Agriculture de la Martinique.

de l'agriculture, dans l'espoir d'un futur déclassement. Les économistes diront que le foncier supporte alors une « plus-value d'anticipation ». Ils expliquent alors qu'une terre agricole peut posséder une plus grande valeur économique par anticipation de son urbanisation future que dans une valorisation agricole.

La friche n'est donc pas forcément une réserve pour l'agriculture mais aussi pour l'urbanisation. Le contexte général du foncier martiniquais laisse entrevoir un renforcement de la pression spéculative sur le foncier agricole. Néanmoins certains dispositifs mériteraient d'être renforcés, à titre d'exemple, la zone agricole protégée (ZAP).

3.4.3.1 La procédure de création des Zones Agricoles Protégées (ZAP)⁶⁶³

La réglementation permet de classer en « zone agricole protégée » (ZAP) les zones agricoles dont la préservation présente un intérêt général en raison, soit de la qualité de leur production, soit de leur situation géographique.

La loi d'orientation agricole n° 99-158 du 10 juillet 1999⁶⁶⁴ et son décret d'application n° 2001-244 du 20 mars 2001 ont officialisé la procédure de mise en œuvre d'une ZAP. Elle peut être instituée à l'initiative du Préfet ou d'une commune. La délimitation de ces zones est arrêtée par le Préfet et annexée au plan local d'urbanisme (PLU).

La procédure est relativement simple. Le Préfet établit un projet de délimitation et de classement d'une zone agricole en tant que zone à protéger.

Le dossier de présentation est composé de :

- Un rapport de présentation qui comprend une analyse détaillée des caractéristiques agricoles, de la situation de la zone dans son environnement et qui précise les motifs et les objectifs de sa protection et de sa mise en valeur ;
- Un plan de situation ;
- Un plan de délimitation du ou des périmètres.

Le projet de ZAP est soumis pour accord au conseil municipal de la commune concernée. Il est ensuite adressé pour avis par le Préfet à la chambre d'agriculture et à la CDOA⁶⁶⁵.

⁶⁶³ Cf. supra chap. II &1 : les ZAP.

⁶⁶⁴ JO du 11 février 1999.

⁶⁶⁵ Commission départementale d'orientation agricole

La ZAP est promulguée par arrêté préfectoral. Tout changement d'affectation ou demande d'occupation qui altère le potentiel agronomique, biologique ou économique d'une ZAP doit être soumis à l'avis de la chambre d'agriculture et de la CDOA. En cas d'avis défavorable, le changement ne peut être autorisé que sur décision du Préfet.

Un certain nombre de freins sont apparus à l'application du dispositif à la Martinique.

La Chambre d'agriculture et la SAFER de la Martinique ont pris l'initiative en 2003 de proposer aux communes d'annexer des ZAP à leur PLU. Pour ce faire, ces organisations professionnelles ont constitué une équipe technique chargée de réaliser des enquêtes, études et plans nécessaires à l'élaboration d'une ZAP. Dans la pratique, les zones à protéger sont proposées sur la base d'enquêtes de terrain. L'objectif de ces enquêtes est surtout de déterminer la destination du sol non plus en fonction de sa valeur agronomique mais en fonction de ses réelles possibilités de mise en valeur agricole par les propriétaires ou les locataires.

Aujourd'hui, on comptabilise une seule application du dispositif dans la commune de Rivière-Salée⁶⁶⁶, en 2005, unique ZAP promulguée par arrêté préfectoral. Il s'agit d'un véritable outil d'aide à la décision destiné à pérenniser l'agriculture et le foncier agricole et menée en collaboration avec la SAFER, la Chambre d'Agriculture et le CNASEA.

Il convient de souligner que la ZAP de Ste-Anne est en voie de promulgation.

La mise en place de ZAP dans toutes les communes favoriserait leur intégration à la politique de développement agricole. Cette intégration des ZAP aurait une incidence sur l'évolution du mode de production, sur la rationalisation des équipements agricoles, sur la planification de l'aménagement de l'espace agricole, sur la redynamisation de l'animation et de l'encadrement agricole et enfin comme palliatif à l'urbanisation continue du territoire.

Si aujourd'hui les 32 autres communes de la Martinique ne parviennent pas à prendre la décision d'instituer des ZAP sur leur territoire, **il conviendrait d'autorité de leur imposer par un texte législatif la création obligatoire d'une ZAP.** En admettant que cette ZAP obligatoire soit évaluée à 1000 ha/commune, la Martinique verrait sa surface agricole utile (SAU) augmentée de 32 000 ha. Selon le rapport SAURIN⁶⁶⁷, chaque année, c'est plus de 1000 ha/an qui disparaissent, soit l'équivalent de deux exploitations par jour. Le constat est le suivant :

baisse persistante de la SAU (surface agricole utile) ;

augmentation de la friche et de la forêt.

⁶⁶⁶ La Ville de Rivière-Salée s'est dotée d'une zone agricole protégée à l'issue d'une pré-étude de développement agricole durable (PDAD).

⁶⁶⁷ Cf. supra. note 582, p. 297.

Depuis 1950, la SAU ne cesse de diminuer passant de 80 000 ha en 1960 à 25 000 ha de nos jours. A ce rythme de déperdition, la SAU aura disparu dans les deux décennies à venir.

Les propositions mises en évidence par M. SAURIN s'orientent autour de trois axes :

l'urgence à agir ;

la nécessaire concertation entre tous les acteurs touchant l'aménagement foncier ;

l'obligation d'envisager les problèmes de manière globale et non d'un point de vue purement agricole.

Dans le but de protéger les espaces fragiles, la création d'une directive territoriale de protection et de mise en valeur des terres agricoles pourrait se révéler nécessaire pour assurer une protection sélective et non systématique des terrains concernés. Elle serait opposable aux PLU.⁶⁶⁸

Cette directive serait élaborée à l'initiative de la région et approuvée par décret en Conseil d'Etat.

En conséquence, tout déclassement de terrains par simple révision du plan local d'urbanisme, serait interdit. Les dispositions de cette directive seraient opposables aux demandes d'autorisation de défrichement, d'occupation ou d'utilisation des sols soit en l'absence de PLU opposable aux tiers ou tout autre document en tenant lieu, soit lorsqu'un plan local ou tout autre document en tenant lieu est incompatible avec ces dispositions.

De façon plus précise, voyons de quelle manière la gestion du foncier agricole s'opère en Martinique.

3.4.3.2 La gestion du foncier agricole en Martinique

La Martinique compte autant de terres en friche que de terres cultivées⁶⁶⁹. Cette situation est très préoccupante pour un aussi petit département. Ce constat est confirmé par une étude de l'ADUAM⁶⁷⁰ qui avait pour objectif au regard des espaces agricoles du SAR, de la carte des potentialités agricoles et des espaces agricoles, de quantifier les superficies de terrains naturels affectés à l'urbanisation et d'identifier les zones de forte pression dans les communes qui ont fait évoluer leur document d'urbanisme depuis 1998. En fait, un agriculteur en pleine activité a le choix entre le déclassement⁶⁷¹ de sa terre ou le maintien en friche.

⁶⁶⁸ Art. L 111-1 -1 du Code de l'urbanisme

⁶⁶⁹ Source : Rapport Chambre d'Agriculture Martinique, 2009.

⁶⁷⁰ Cf. 139.

⁶⁷¹ In *Recensement et analyse des déclassements – Evolution des documents d'urbanisme entre 1998 et 2007 sur 12 communes de Martinique*, Etude de l'ADUAM, 2008.

Le mode de production agricole est intensif ; ce qui place l'agriculteur dans une position délicate. Le morcellement des terres est largement répandu, sauf dans les grandes propriétés agricoles mises en valeur par les grands propriétaires fonciers d'origine béké.⁶⁷²

En fait, le petit agriculteur semble avoir plus d'intérêt à solliciter le déclassement de sa terre en vue de sa vente. La rentabilité des produits agricoles représente son activité principale et la valorisation de son capital. La production de bananes fait partie des produits qui rapportent le plus à grande échelle sur de grandes surfaces.

Pour augmenter les surfaces agricoles, il faut parvenir à déconnecter le foncier agricole du foncier à construire en développant les zones agricoles à protéger (ZAP). Cette idée a été développée avec la SAFER dans la commune de Rivière-Salée.

Une autre expérience a été tentée par le Conseil Régional, mais elle ne semble pas être une bonne solution. Il s'agit de la bande de terres⁶⁷³ dont le coût est relativement élevé. Le conseil régional a constitué dès 1984 une réserve foncière dont il loue les parcelles aux agriculteurs. Mais ceux-ci sont réfractaires à une politique directive. L'analyse de la gestion du foncier laisse apparaître plusieurs solutions visant à augmenter la surface agricole utile.

Il s'agirait de contraindre les élus à prolonger la durée d'une ZAP sur 30 ans. Actuellement, les ZAP suivent la durée du PLU qui est amené en plus à subir des modifications.

De plus, la ZAP devrait être définie comme zone agricole. La zone à construire devrait être réservée à l'ensemble des agriculteurs pour éviter le morcellement. Enfin, pour éviter la proximité entre élus et électeurs, une autre instance que le conseil municipal devrait être habilitée à décider de la création d'une ZAP sur le territoire d'une commune.

Ensuite, il faudrait agir sur la fiscalité pour aider les agriculteurs. Une terre classée agricole peut être louée ou mise en valeur. Le déclassement des terres devrait être fortement taxé pour dissuader les agriculteurs de s'engager dans cette voie. L'octroi de mer devrait également être modifié et un « bonus » octroyé aux communes qui ne déclassent pas leurs terres agricoles.

La Martinique a besoin de son foncier agricole pour produire plus et mieux dans le respect de l'agriculture organique. Il est intéressant d'analyser la politique foncière agricole d'une petite commune du Nord, située sur la côte caraïbe, le Prêcheur.

⁶⁷² Béké : nom qui désigne les blancs martiniquais descendants des colons.

⁶⁷³ Cette réserve fut créée grâce à l'achat de terres agricoles sur les communes de Rivière-Salée, du François, du Gros-Morne (1998) et en 2003 du Robert. Le Conseil Régional a confié la gestion de son patrimoine foncier agricole à la SAFER.

Membre de la Communauté des Communes du Nord de la Martinique (CCNM) la commune du Prêcheur compte 1845 habitants, une densité de 62 hab. /km² pour une superficie de 2 990 ha⁶⁷⁴.

Elle est située à 40 km de Fort-de-France., en cas de forte houle ou de glissement de terrain, le Prêcheur est enclavé. La commune peut être coupée du reste de l'île. L'habitat est essentiellement localisé sur le littoral (Pointe Lamare, la Charmeuse, Quartier du Cimetière, le Bourg, les Abymes, Anse Belleville).

Le Prêcheur se trouve dans une région montagneuse (à l'exception d'une étroite bande littorale) et dispose d'une réserve naturelle d'environ 400 ha. De nombreuses falaises dominent la mer.

Le Maire, élu en 2008, Marcellin NADEAU⁶⁷⁵ a annoncé, dès son investiture, la volonté de son équipe municipale de préserver le foncier agricole en créant un pôle d'excellence rurale. Son objectif est de labelliser le territoire à travers les productions. Par exemple, la production de charcuterie à partir des cochons sauvages ; le développement de ressources biogénétiques à partir de semences hybrides. La commune ne connaît pas de difficultés particulières quant à la mise en œuvre du droit de préemption.

L'équipe municipale entend privilégier la production de logement par rapport au développement de l'agriculture. De nombreux organismes contribuent à l'accompagnement financier des agriculteurs : le centre d'économie et de gestion rurale, la direction de l'agriculture et de la forêt, la SAFER, la Chambre d'agriculture, les coopératives de groupements de producteurs.

Un constat révèle que malgré la prise de conscience des hommes politiques de préserver 40 000 ha de terres agricoles dans les préconisations du SAR, la réalité est toute autre.

Les parlementaires pourraient proposer un abattement des droits de succession s'agissant des terres agricoles à destination agricole.

La commune du Prêcheur a bénéficié d'un projet de sole agricole au titre de 2005.⁶⁷⁶

Depuis 1999, l'ensemble des acteurs ont exprimé le besoin urgent d'agir dans la concertation et de manière globale afin de préserver le foncier agricole. Ainsi est né l'observatoire de la sole agricole actualisé chaque année. Son objectif consiste à se doter d'un outil de connaissance du territoire, mis à jour annuellement afin d'accompagner les parties prenantes dans la mise en place d'une politique foncière, notamment dans le cadre de la préservation des espaces naturels et agricoles.

Au regard du recensement général agricole, la surface agricole utilisée (SAU), le nombre d'exploitations et le nombre d'unités de travail annuel (UTA) de la commune ont diminué entre

⁶⁷⁴ Source INSEE.

⁶⁷⁵ Conseiller Général, parti politique : MODEMAS.

⁶⁷⁶ Projet cofinancé par l'Etat et l'Union Européenne dans le cadre du DOCUP – objectif 1 – 2000 – 2006.

1980 et 2000. Les productions agricoles principales sont l'élevage et le maraîchage bien que les surfaces réservées à ces productions aient fortement diminué.

L'occupation de l'espace, en 2005 est évaluée à 69 exploitations agricoles qui ont déclaré leur activité. Elles exploitent une surface de 429,5 ha, découpée en 196 parcelles réparties dans le sud-ouest de la commune. La surface exploitée et déclarée couvre 14,4 % de la surface communale et 76 % de la zone NC du POS.

La production :

L'élevage –surface fourragère- et le maraîchage sont les productions prédominantes de la commune. Elles occupent respectivement 173 ha et 163,8 ha soit 78,4 % de la surface exploitée et déclarée. Il existe une sole exploitée et non déclassée, estimée à 130,6 ha en 2005.

L'élevage sur une surface fourragère et le maraîchage sont les productions pour lesquelles on observe le plus de non déclaration.

Les parcelles en friche en 2005 :

34,1 ha estimés en friche en 2005. 41,4 % de cette surface en friche n'est pas déclarée. Les parcelles en friches sont identifiées sur la base du couvert végétal en place au moment de la prise de la photo d'interprétation. Un travail de terrain complémentaire serait à fournir pour les qualifier et envisager un éventuel retour à la production (qualités agronomique et topographique).

Les friches sont essentiellement localisées dans l'ouest du territoire communal. Les parcelles en friche déclarées sont estimées à 20 ha et celles non déclarées à 14,1 ha. Il faudrait mettre en place une politique de reconquête de ces friches.

La sole globale :

Elle comprend les surfaces déclarées et non déclarées et les surfaces en friche déclarées et non déclarées. La sole globale représente 594,2 ha soit 20 % de la superficie de la commune et 100 % de la superficie de la zone NC du POS.

Tout comme ses communes avoisinantes, l'agriculture préchotine est principalement composée d'élevage, de surfaces fourragères et de cultures maraîchères. Les productions occupent respectivement 238,4 ha et 214,4 ha.⁶⁷⁷

La sole agricole globale a diminué de 5 % mais la surface déclarée a augmenté de 8 %. Cette hausse est liée à des nouvelles déclarations, essentiellement en productions maraîchères. Le taux de déclaration a augmenté de 9,5 points en 2005. Le maintien et le développement de l'agriculture sur le territoire de la commune doivent passer par un accompagnement et un suivi des agriculteurs

⁶⁷⁷ Les bois et végétations arbustives déclarées s'étendent sur 12,1 ha ce qui porte la sole globale à 606,3 ha en 2005.

existants. La municipalité dispose d'outils pouvant contribuer au maintien ou à l'essor d'une activité agricole sur son territoire.

Il s'agit de :

- La délimitation de zones agricoles protégées (ZAP) ;
- La mise en œuvre de la procédure de reconquête des terres en friche ;
- Les pré-études communales ;
- Les actions de développement rural.

De même, dans le domaine de l'indivision des solutions peuvent être proposées pour résoudre cette question de façon pérenne. Les dispositions de l'article 815 du Code Civil indiquent que « nul ne peut être contraint de rester dans l'indivision ». L'analyse de la réglementation relative à l'indivision révèle que de nombreuses études notariales concentrent un nombre important de dossiers qui ne trouvent pas de solutions et provoquent le dépérissement des biens.⁶⁷⁸

3.4.3.3 La réglementation de l'indivision

La loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités⁶⁷⁹ réforme le droit des successions et libéralités qui, inchangé depuis 1804 donne trop souvent lieu à des successions complexes et interminables.

Il a vocation à mettre fin aux blocages des indivisions que suscitait le défaut d'unanimité et à rénover le dispositif de l'acceptation sous bénéfice d'inventaire, tombé en désuétude.

Ainsi, le législateur a souhaité procéder à la simplification et à la clarification du droit et à l'allègement des procédures pour tenter de dénouer, en cas de désaccord entre les héritiers, la situation du ou des indivisaires qui souhaitent mettre fin à l'indivision.⁶⁸⁰

Le nouvel article vise à permettre la vente même en cas d'opposition ou de silence.⁶⁸¹ Cependant, les améliorations attendues par les notaires sont encore aux balbutiements. En effet, l'aide vise à

⁶⁷⁸ La vente d'un immeuble indivis faite par un seul des indivisaires est valable pour la portion indivise qui lui appartient (3^e Civ – 12 mai 2010 – 3^e Cbre civile 12 mai 2010, pourvoi n° 08-17186, BICC n° 728).

⁶⁷⁹ Publiée au JO du 24 juin 2006.

⁶⁸⁰ Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, JO du 13 mai 2009.

Décret n° 2009-1591 du 17 décembre 2009 relatif à la procédure devant le juge aux affaires familiales en matière de régimes matrimoniaux et d'indivision.

⁶⁸¹ Le ou les indivisaires titulaires d'au moins 2/3 des droits indivis expriment devant un notaire leur intention de procéder à l'aliénation du bien indivis. Dans le délai d'un mois suivant son recueil, le notaire fait signifier cette intention aux autres indivisaires. Il appartient au TGI d'autoriser l'aliénation du bien indivis si celle-ci ne porte pas une atteinte excessive au droit des autres indivisaires.

permettre aux familles martiniquaises allocataires de la CAF de sortir de leurs situations d'indivision foncière ou immobilière, d'origine successorale.

Il s'agit d'offrir à l'allocataire la possibilité d'acquérir la pleine propriété d'un terrain indivis (ou d'une parcelle d'un terrain indivis) ou d'un immeuble indivis en vue de réaliser son projet de logement à titre d'habitation principale.⁶⁸²

Une autre orientation a été prise par l'île de la Corse. La question de l'indivision⁶⁸³ en Corse a été portée par les parlementaires Corses. Les parlementaires Martiniquais pourraient s'inspirer de cette initiative en l'adaptant aux réalités locales.

3.4.3.4 L'exemple de la Corse : la création du Groupement d'Intérêt Public pour la Reconstitution des Titres de propriété en Corse (GIRTEC)

Huit fois plus grande que la Martinique mais deux fois moins peuplée, la Corse pionnière de la décentralisation souffre d'un immense retard d'infrastructures. Dès le XIX^e siècle, la Corse a connu un niveau de vie très bas. Les populations ne faisaient pas appel au notaire, la coutume incitait à l'oralité pour les partages, les successions ou les donations et même les modifications cadastrales. La Corse est malade de la rareté des titres de propriété et plus encore de l'indivision qui est une règle absolue. A cela s'ajoute l'extrême imprécision du cadastre.⁶⁸⁴

3.4.3.4.1 L'intervention du député Camille DE ROCCA SERRA

L'intervention du député Camille DE ROCCA SERRA⁶⁸⁵ par le biais d'un amendement a permis la rédaction d'un article 42 ainsi libellé : « Est autorisée la création d'un groupement d'intérêt public, chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus, dans les conditions prévues aux articles L 341-1 à L 341-4 du Code de la recherche. A cet effet, il peut prendre toute mesure permettant de

⁶⁸² Cf. « L'aide à la sortie de l'indivision », étude *Kamo logement*, ADIL Martinique, décembre 2008.

⁶⁸³ L'indivision est la situation dans laquelle se trouvent des biens sur lesquels s'exercent des droits de même nature appartenant à plusieurs personnes. Le plus souvent l'indivision résulte de la loi comme c'est le cas des héritiers avant qu'ils n'aient procédé au partage des biens de la succession.

⁶⁸⁴ La Collectivité Territoriale de la Corse (CTC) a engagé l'élaboration d'un SCOT sur l'ensemble de l'île.

⁶⁸⁵ Député de la Corse du Sud.

définir ces biens et d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet. »

Lors des débats parlementaires, la constitutionnalité d'une telle disposition a été évoquée, notamment l'éventualité du problème de l'égalité des citoyens devant la loi peut être écartée.

En effet, le Conseil Constitutionnel pose un principe que pourrait soutenir la différence de traitement entre les indivisions en Corse et celles sur le reste du territoire national.

« Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ⁶⁸⁶.

Ainsi, une différence de traitement est justifiée par une différence de situation, ce qui est bien le cas entre la situation des indivisions en Corse et celle qui s'observe sur le Continent.

3.4.3.4.2 La reconstitution des titres de propriété

La création du GIRTEC repose sur le constat unanime d'un patrimoine foncier et immobilier marqué par un lourd handicap issu du désordre juridique dû à l'absence de titres de propriété. Cette absence entraîne une impossibilité de gérer patrimoniallement les biens et de pouvoir justifier de la réalité juridique de sa propriété. Il s'agit là d'un véritable déni du droit de propriété pourtant garanti par la Constitution.

Cette agence foncière est composée de l'Etat, de la collectivité territoriale de Corse, des associations de Maires et du conseil régional des notaires qui ont souhaité contribuer à faciliter la reconstitution des titres de propriété. La mission du GIRTEC est fondée sur le respect des responsabilités professionnelles des spécialistes qui interviennent dans la reconstitution du titre : notaires, responsables publics, généalogistes, géomètres...Le GIRTEC apporte son soutien technique au notaire en lui communiquant les données nécessaires à la rédaction de l'acte de propriété manquant.

La Martinique pourrait s'inspirer de cette spécificité Corse pour tenter de résoudre son problème d'indivision en l'adaptant à son territoire. Cependant, l'analyse des blocages liés à la sortie de l'indivision révèle que la plupart des héritiers détiennent des titres de propriété contrairement à la Corse. La création d'un GIP aurait pour objectif de débloquer les situations vieilles de très nombreuses années en lien avec les notaires.

⁶⁸⁶ Décision n° 2005-516 DC, 7 juillet 2005.

De la même façon que les organismes tels la Caisse d'Allocations familiales ou l'agence d'information sur le logement ont mutualisé leurs moyens pour apporter une aide financière à leurs allocataires de la Martinique,⁶⁸⁷ une structure pourrait se pencher sur la recherche des cohéritiers et la démarche de saisine des juges.

Il est à rappeler que des amendements ont été proposés par les parlementaires ultramarins soucieux d'apporter leur concours à la résolution de la question de l'indivision. Cependant ils ont été retirés à la demande du gouvernement au motif que la question est très sensible puisqu'elle impacte le droit de propriété. Par ailleurs, la problématique relative aux constructions illégales devrait également faire l'objet d'une attention particulière des autorités tant locales qu'étatiques.

3.4.3.5 La lutte contre les constructions illégales

Les constructions ne sont pas libres : leur étendue, leur hauteur, leur destination, leur situation sont soumises à différentes règles de droit qui s'imposent autant aux collectivités qu'à leurs administrés.

3.4.3.5.1 Les obligations des communes

L'article L 480 – 1 du Code de l'urbanisme stipule : « lorsque l'autorité administrative et au cas où il est compétent pour délivrer les autorisations, le Maire ou le Président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ont connaissance d'une infraction de la nature de celles que prévoient les articles L 160-1 et L 480-4, ils sont tenus d'en faire dresser procès-verbal ». La constatation des faits délictueux est un pouvoir du Maire, exercé en son nom par la police municipale.

Les enjeux de la lutte contre les constructions illicites sont de plusieurs ordres :

- Enjeux financiers : non perception des taxes et le coût induit par la collecte des ordures ménagères produisent une minoration des recettes fiscales ;⁶⁸⁸
- Enjeux sociaux : exclusion des populations concernées ;
- Enjeux d'hygiène et de salubrité : absence de raccordement au réseau d'eau potable et électrique ;
- Enjeux environnementaux avec la pollution des sites par déversement des eaux usées dans la nature et l'atteinte aux paysages ;
- Enjeux sécuritaires : augmentations des risques de feux de forêts et de la vulnérabilité des zones inondables par l'imperméabilisation des sols et l'inaccessibilité pour les services de secours.

⁶⁸⁷ Visant à participer en partie aux frais d'avocats.

⁶⁸⁸ Taxes annexes au permis de construire : la commune perçoit la Taxe Locale d'équipement (TLE) assise sur la Surface Hors Oeuvre Nette (SHON), la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS), la Taxe Départementale Financement Conseil Architecture Urbanisme et Environnement (TDFCAUE).

Les taxes sont exigibles sur la base des permis de construire délivrés. Dans les cas de construction non autorisées, la taxe locale d'équipement (TLE) est également exigible. En outre, le constructeur est tenu d'acquitter une amende du même montant. La taxe d'habitation peut être perçue en l'absence de permis de construire mais son montant repose sur une déclaration difficilement vérifiable. La déclaration de fin de travaux permet de transformer l'imposition de foncier non bâti en foncier bâti. Le montant de l'impôt est fortement majoré et la taxe des ordures ménagères est perçue.

Le constat est unanime en Martinique : les maires ne peuvent faire obstacle au flux des constructions illicites en l'état actuel de la réglementation. Les règles d'urbanisme se sont avérées jusqu'ici incapables de freiner la consommation de terres agricoles pour les besoins de la construction. Le mitage du territoire par la prolifération des constructions sur des terres pourtant classées comme agricoles se poursuit donc malgré les dispositions prises pour y faire obstacle.

Deux procédés permettent en effet de contourner ces dispositions : le déclassement et les constructions sans permis. Les maires subissent des pressions très fortes de la part des administrés. Ils doivent résister pris entre l'obligation de respecter le zonage du POS ou du PLU, faute de quoi les documents perdent toute signification et leur commune est défigurée par le mitage. Ils sont conscients des besoins en logement de leur population.

Les auteurs de constructions sans permis sur un terrain classé « agricole », négocient ensuite auprès du Maire la régularisation dans le but d'obtenir les branchements à l'eau et à l'électricité et le déclassement du terrain.

A titre d'exemple, en moyenne dans chacun des départements français en 1984, plus de 451 procès-verbaux sont dressés, en Martinique on en compte 69 et en Guadeloupe 126.⁶⁸⁹

Faisant suite à une question écrite d'un sénateur relative à la détermination de l'autorité compétente chargée de l'exécution d'une décision pénale ayant prescrit la démolition d'une construction illicite, la ministre de la justice a indiqué ce qui suit :

« En application de l'article L. 480-7 du Code de l'urbanisme, lorsque le tribunal impartit au bénéficiaire de travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol un délai pour l'exécution de l'ordre de démolition, de mise en conformité ou de réaffectation, il peut assortir sa décision d'une astreinte par jour de retard. Cette obligation de démolition, sous astreinte, en cas de construction irrégulière, qui constitue une mesure à caractère réel destinée à faire cesser une situation

⁶⁸⁹ In *L'application locale de la règle d'urbanisme*, Chantal SABIN, thèse de droit public, Université de Reims, 2001, p. 259.

illicite⁶⁹⁰ pèse sur la personne, bénéficiaire des travaux ou de l'utilisation irrégulière à la date des faits, qui a été condamnée par le juge pénal⁶⁹¹. Si l'exécution de la démolition n'est pas intervenue dans l'année de l'expiration du délai fixé par le juge, l'article L. 480-7 du Code de l'urbanisme permet au ministère public de saisir le tribunal aux fins que soit relevé à une ou plusieurs reprises, le montant de l'astreinte. Aux termes de l'article L. 480-8 du même Code, les astreintes ainsi prononcées sont recouvrées par les comptables directs du Trésor sur la réquisition du préfet pour le compte de la ou des communes aux caisses desquelles sont versées les sommes recouvrées ; Enfin, l'article L. 480-9 du Code de l'urbanisme prévoit que si la démolition, la mise en conformité ou la remise en état ordonnée n'est pas complètement achevée à l'expiration du délai fixé par le jugement, le maire ou le fonctionnaire compétent peut faire procéder d'office à tous travaux nécessaires à l'exécution de la décision de justice aux frais et risques du bénéficiaire des travaux irréguliers ou de l'utilisation irrégulière du sol.

Au cas où les travaux porteraient atteinte à des droits acquis par des tiers sur les lieux ou ouvrages visés, le maire ou le fonctionnaire compétent ne pourra faire procéder à ces travaux qu'après décision du tribunal de grande instance qui ordonnera, le cas échéant, l'expulsion de tous occupants. » Un certain nombre de constructions sont également érigées sur des îlets sans aucune autorisation d'urbanisme.

3.4.3.5.2 *La question de l'occupation illicite des îlets*

Un cas récent de construction illégale en Martinique a été fortement médiatisé. Il s'agit de celui que l'on surnomme le « Roi MONGIN » poursuivi par l'Etat pour avoir édifié des constructions illégales sur l'îlet Oscar et à la pointe Courchet sur la commune du François en Martinique.

Albert Mongin, poursuivi pour des constructions illégales à l'Îlet Oscar et à la Pointe Courchet au François, contre-attaque. Le 4 mai 2010, entouré de ses avocats, il a déposé plainte contre X pour discrimination, en main-propre au procureur de la République. « Il n'est pas normal qu'il soit systématiquement poursuivi par l'ONF et la DDE alors que, dans la baie du François, tout le monde sait qu'il existe un grand nombre de villas de grand standing, construites dans les mêmes conditions sur le rivage de la mer »⁶⁹².

⁶⁹⁰ Cour de Cassation, chambre criminelle, 23 novembre 1994, n° de pourvoi 93-81605

⁶⁹¹ Cour de Cassation, chambre criminelle, 20 octobre 1993, n° de pourvoi 93-80765

⁶⁹² Propos prononcés par Maître LODEON, un des conseils de M. MONGIN, dans le journal France Antilles Martinique du 5 mai 2010.

La Pointe Cerisier, Frégate Est, Ouest, Sud, Cap Est, la Pointe Chaudière : « On demande une enquête au procureur car il n'est pas normal que, dans une République, l'un soit poursuivi et pas l'autre ». L'affaire du « Roi Mongin » a été renvoyée. Ses avocats ont demandé au tribunal correctionnel de se transporter sur les lieux. « Afin qu'il constate vraiment la discrimination. En fonction de sa réponse à notre plainte, nous verrons la volonté du parquet d'être transparent et impartial ».

Pour Maître Dorval Lodéon, il ne s'agit pas de laisser la porte ouverte à toutes les constructions illégales. « Mais, à partir du constat qui est déjà là, à la DDE désormais de geler la situation et d'interdire systématiquement tout nouvel édifice au lieu de sanctionner une fois construit ».⁶⁹³

Dans ce domaine, la réglementation n'est pas respectée. **La prise récente de 11 arrêtés de biotope permettant la protection de 48 îlets de la Martinique, ceux-ci et les écosystèmes marins et côtiers apparaissent encore sous représentés dans le dispositif de conservation de la Martinique.**

Or, une large part de la biodiversité et de l'attractivité du territoire reposent sur ses ressources littorales.

En effet, les îlets représentent des espaces protégés sur lesquelles toutes constructions permanentes est interdite en vertu de l'article R 146-2 du Code de l'Urbanisme⁶⁹⁴. Les îlets sont situés en zone ND zone naturelle où les constructions sont interdites. Il appartient en effet aux services de la DDE représentant l'Etat dans ce département français d'Amérique, de faire appliquer la loi dans le domaine des constructions. Bien évidemment, les premiers magistrats des communes se doivent d'informer la DDE des constructions illégales constatées sur le territoire de leur commune. De même l'ONF, établissement public, doit signaler au Préfet, les irrégularités constatées à l'aide d'un procès-verbal sur les espaces protégés.

L'analyse de la situation des îlets conduit à conclure que le dispositif actuel est insuffisant pour assurer une protection complète du patrimoine biologique de la Martinique. Les différents statuts s'appliquent à la réserve naturelle d'importance nationale, aux espaces protégés par arrêté de biotope, au classement des parcs et jardins, aux inventaires...Force est de constater que tous ces acteurs n'assument pas leurs responsabilités. Certains fonctionnaires évoquent la crise du logement

⁶⁹³ Cf. note 608.

⁶⁹⁴ Art L 146-2 du code de l'urbanisme : « peuvent être implantés dans les espaces et milieux mentionnés à cet article, après enquête publique les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux.

qui favoriserait un certain « laisser-faire » dans ce domaine, cautionné par les élus locaux. Le clientélisme local altérerait l'application stricte des textes.

Les Maires sont hostiles aux destructions des constructions illégales⁶⁹⁵, pourtant les concessionnaires (services EDF, eau et communication) refusent d'effectuer des raccordements au bénéfice des personnes qui ne produisent pas de permis de construire et qui sont donc en situation irrégulière. Ces dernières ont souvent recours aux énergies renouvelables.

Dans un département soumis à tous les risques, les différents acteurs locaux ont tort de considérer les constructions illégales comme un « épiphénomène ».

Lors de la survenue d'un séisme, le mal ne pourra pas être évité, de nombreux responsables seront alors recherchés mais il sera trop tard, des vies humaines seront à déplorer...

Deux communes, Basse-Pointe et Robert, ont pris l'initiative de signer une convention avec l'administration fiscale en vue d'effectuer le recensement exhaustif de toutes les constructions bâties sur le territoire communal.

Des agents communaux munis d'un badge sillonnent la commune et effectuent ce travail. Il s'agit pour les communes de taxer les propriétaires, les locataires, les occupants sans titre... et d'augmenter les recettes fiscales. Cela participe de l'égalité des citoyens d'une commune et permet de mieux connaître son territoire notamment en termes d'aménagement. Toutes les communes auraient intérêt à dupliquer cette action partenariale.

3.4.3.6 La position du Tribunal Administratif de Fort-de-France sur les constructions édifiées sur le domaine public maritime

L'analyse de la jurisprudence administrative au cours des deux dernières années montre que les contrevenants au code du domaine de l'Etat sont condamnés à payer une amende et à démolir leurs constructions en vertu de l'article L. 28 qui stipule : « Nul ne peut sans autorisation, délivrée par l'autorité compétente, occuper une dépendance du domaine public maritime naturel ou l'utiliser dans les limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous ». L'article 87 du même code

⁶⁹⁵ Chaque destruction de construction illégale fait l'objet d'une forte médiatisation souvent préjudiciable à l'édilité. Les solutions de relogement des populations ne sont pas précisées par les textes.

précise : « la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des 50 pas géométriques définie à l'article L 88 du code fait partie du domaine public maritime. »⁶⁹⁶

L'article L 2132-3 du Code général de la propriété des personnes publiques dispose quant à lui que : « Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende.

Nul ne peut en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations ».

Le Commissaire du gouvernement constate que les contrevenants ne disposent pas de titre d'occupation du domaine public à la date des faits, qu'une atteinte à l'intégrité du domaine public maritime est effective suite à une instruction notifiée par procès-verbal et qu'elle est constitutive d'une contravention de grande voirie prévue et réprimée par le Code général de la propriété des personnes publiques.

Le Tribunal Administratif de Fort-de-France a donc condamné les contrevenants à remettre en état la partie de la parcelle du domaine public occupé illégalement, sous peine d'astreinte. Passé le délai indiqué dans le jugement, le contrevenant devra prendre à sa charge les frais de démolition et sera condamné à verser une amende en vertu de l'article L 131-13 du Code pénal pour les contraventions de la 5^{ème} classe.⁶⁹⁷

3.4.3.7 Les responsabilités en cause suite à l'expropriation pour risques naturels majeurs

Un glissement de terrain s'est produit au Quartier Morne Macroix, Ville de Ste-Marie en 1995, suivi de deux épisodes importants en 2000 et 2001 mettant en danger des vies humaines. Les populations ont été évacuées et relogées dans une école de façon provisoire. Des logements devaient être construits pour les héberger sur le territoire de la Commune. La responsabilité du Maire et de l'Etat ne peut être engagée en la matière que s'il délivre des permis de construire entachés d'une erreur manifeste d'appréciation ou si l'Etat s'abstient d'en relever l'illégalité ou s'ils commettent une faute lourde dans l'exercice de leurs pouvoirs de police.

⁶⁹⁶ Affaire PREFET DE REGION MARTINIQUE/JEAN-JOSEPH – oct. 2008. M. JEAN-JOSEPH est condamné à démolir les constructions réalisées sur le domaine public maritime dans un délai de 2 mois suivant la notification de la présente décision. En cas de carence de sa part, l'administration sera autorisée à procéder d'office et aux frais du contrevenant à la démolition des constructions litigieuses.

⁶⁹⁷ Art L 131-13 du Code Pénal : « Constituent des contraventions les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 €, amende de 5^{ème} classe : 1 500 €.

3.4.3.7.1 La notion de faute lourde en matière de politique d'urbanisme

Par arrêté du 1^{er} juin 2004 portant déclaration d'utilité publique pour l'expropriation par l'Etat de biens exposés au risque naturel majeur de mouvement de terrain, ces biens feront l'objet d'une limitation d'accès et en tant que de besoin d'une démolition afin d'en empêcher toute occupation future. Pour apprécier l'existence d'une telle faute, le juge prend en compte, non pas la fragilité du sol telle qu'elle a été révélée par l'accident, mais les caractéristiques de la zone telles qu'elles étaient connues à la date à laquelle ont été autorisées les constructions.⁶⁹⁸

Sur le Morne Macroix, **la quasi-totalité des maisons était édifiée sans permis de construire et de façon totalement anarchique**. Les risques juridiques encourus par le Maire résultent d'une politique d'urbanisme mal maîtrisée, ayant eu notamment pour effet l'imperméabilisation des sols et une urbanisation excessive, qui peut être une des causes de l'augmentation des écoulements d'eaux pluviales sur un quartier ou des habitations, et des infiltrations concentrées sur les sols meubles qui en résultent.⁶⁹⁹

Dans le dossier d'enquête publique, il est clairement indiqué que la nature géologique des terrains est un facteur d'instabilité, que la présence en aval de la rivière Mazière est un facteur aggravant et que la pluviométrie est reconnue comme facteur déclenchant non par le fait des eaux de ruissellement mais en raison d'une forte infiltration.

En s'abstenant de prendre des arrêtés interruptifs de chantiers concernant les constructions édifiées sans permis de construire en zones non constructibles, répertoriées en zones d'aléa moyen en termes de glissement et coulées dominants et en zone d'aléas forts en terme de mouvements de terrains à l'atlas des risques, le Maire a pris des risques juridiques importants. Sa responsabilité pourrait être mise en jeu sur la base de la faute lourde.⁷⁰⁰

3.4.3.7.2 La mise en œuvre des pouvoirs de police du maire en matière de risques naturels

Les pouvoirs de police du Maire reposent sur l'article L 2221-1 du Code Général des Collectivités Territoriales. Le défaut d'exercice des pouvoirs de police du Maire peut toujours être invoqué

⁶⁹⁸ C.E. 17 déc 1971, Vériel : AJDA 1972, p. 124, chron. Labetoulle, effondrement du sol qui n'a pas été précédé d'indices permettant de soupçonner l'existence d'un danger auquel le maire aurait dû parer par des mesures de sécurité.

⁶⁹⁹ CAA Paris, 22 février 2000, Cne Faaa, préc. N° 135.

⁷⁰⁰ Cf. le refus du maire d'ordonner l'interruption de travaux exécutés en application d'un permis de construire illégal, ou poursuivis en violation d'un sursis à exécution (art. L 480-2, al. 10).

concurrentement à la mise en cause de l'action de l'Etat.⁷⁰¹ L'obligation d'entreprendre des actions de lutte et de prévention touche autant les personnes privées que publiques.⁷⁰²

3.4.3.7.3 L'indemnisation des victimes des catastrophes

L'Article 1^{er} de la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles⁷⁰³ (devenu l'article L 125-1 du Code des Assurances) indique que l'état de catastrophe naturelle est constaté par arrêté interministériel.

Dans le cas du Morne Macroix, aucune construction ne serait assurée. Des assurances ont peut être été contractées pour les biens mobiliers. Il convient d'en faire un recensement. Il apparaît nécessaire de faire constater la situation de catastrophe naturelle. La solution consisterait à autoriser le Préfet, représentant de l'Etat, à prendre l'arrêté de catastrophe naturelle au plus près du territoire.

En conclusion, le dossier « Morne Macroix » fait l'objet d'un blocage sur deux points, la déclaration d'utilité publique et l'identification des propriétaires. La déclaration d'utilité publique est caduque depuis juin 2009 ce qui implique de refaire la procédure.⁷⁰⁴

L'identification des propriétaires :

L'enquête parcellaire doit permettre de déterminer avec précision les parcelles à acquérir et l'identité exacte des propriétaires. Or, l'identification des propriétaires des terrains bâtis est un des points bloquants du dossier Morne Macroix : en effet, **de nombreux terrains sont en indivision et de fait les propriétaires des maisons ne sont pas forcément ceux des terrains.**

La solution proposée en vue de normaliser la situation, a consisté à confier à un bureau spécialisé la réalisation d'une prestation visant à rechercher les propriétaires et les héritiers des terrains bâtis.

Cet exemple est significatif d'une mauvaise gestion du foncier qui aurait pu provoquer de graves sinistres. Parmi d'autres, il souligne aussi la dimension anthropologique⁷⁰⁵ des enjeux fonciers.

⁷⁰¹ L'Art L 2212-4 précise encore : « En cas de danger grave ou imminent, tels que les risques naturels prévus au 5° de l'article L 2212-2 le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances. Il informe d'urgence le représentant de l'Etat dans le département et lui fait connaître les mesures qu'il a prescrites.

⁷⁰² S'il appartient au maire dans ce cas d'user de ses pouvoirs de police pour prévenir des accidents susceptibles d'être entraînés par des pluies torrentielles (CE 14 mai 1985, Cne Cilaos, req. N° 45296, préc. N° 137) il appartient également aux propriétaires de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la protection des terrains en cas de fortes pluies (CE 25 mars 1988, Territoire de Nouvelle Calédonie, préc. N° 150).

⁷⁰³ Publiée au JO du 15 juillet 1982.

⁷⁰⁴ Le Code de l'expropriation prévoit que la détermination des parcelles à exproprier doit résulter d'une enquête parcellaire suivie d'un arrêté de cessibilité pris par le Préfet qui désigne les propriétés dont la cession est nécessaire. Le transfert de propriété a ensuite lieu par ordonnance d'expropriation prononcée par un juge du tribunal de grande instance (a priori aucune acquisition amiable possible car les propriétaires ne possèdent pas d'assurance de dommage aux biens pour leurs maisons.)

3.4.3.8 La dimension anthropologique du foncier

A l'évidence, la question foncière est multi-dimensionnelle. Malgré l'angle juridique privilégié dans cette étude, il importe d'aborder sa dimension symbolique et culturelle. Comme le préconisent Olivier et Catherine BARRIERE⁷⁰⁶, la nécessité d'une construction juridique originale est prioritaire « si on désire responsabiliser les populations dans la gestion de leur environnement, il faut leur laisser « faire leur droit » en fonction des besoins de sécurité qu'elles expriment ». Le rapport foncier est un rapport social déterminé par l'appropriation de l'espace.

Pour illustrer ces propos on peut se référer à l'histoire des cimetières. Toutes les communes martiniquaises possèdent un ou plusieurs cimetières. L'évolution est telle que des « cimetières paysagers » se sont fait jour. » Le cimetière est le royaume du fossoyeur.

C'est lui qui creuse la tombe du défunt s'il était sans ressources ou prépare le caveau s'il était nanti ». ⁷⁰⁷ L'expression « porter le défunt en terre » illustre le lien très fort qui existe entre le défunt et les vivants.

La réglementation relative aux cimetières ne prend pas en compte la dimension anthropologique du foncier. Sur ordre du maire, les employés municipaux doivent libérer les tombes. Le délai imparti étant dépassé, il s'agit de faire place nette pour les autres défunts. Les ossements se retrouvent donc dans la fosse commune sans aucune identification, sans aucun moyen pour les parents, de se recueillir. Cette opération crée souvent des dysfonctionnements à la période de la Toussaint, le jour des morts, lorsque les familles viennent « illuminer les tombes⁷⁰⁸ ».

L'apparition à la Martinique de la crémation consécutive à la création d'un espace à Fort-de-France,⁷⁰⁹ participe à une « petite révolution » dans la gestion des cimetières et du foncier réservé aux défunts. Historiquement, il existe à Fort-de-France, un « cimetière des riches » et un « cimetière des pauvres » révélateurs du dicton : nul n'est égal devant la mort.

Il y a plus de dix ans, les Martiniquais cédaient leur foncier sans exiger de contrepartie financière par exemple dans le cadre de constructions de routes ou de réalisation d'équipements d'intérêt

⁷⁰⁵ Science qui étudie la structure de l'être humain et l'histoire physique de l'espèce humaine.

⁷⁰⁶ In *Fondements juridico-institutionnels pour une gestion viable des ressources naturelles renouvelables au Sahel*, Olivier et Catherine BARRIERE, Etude FAO Législative n° 60, 1997.

⁷⁰⁷ In *Vivre avec les morts : les travaux et les jours du fossoyeur créole*, article de Raphaël CONFIAINT mis en ligne le 26 février 2007.

⁷⁰⁸ Selon les croyances religieuses, les familles allument des bougies sur les tombes le jour des morts et fleurissent les caveaux.

⁷⁰⁹ Espace réservé à la crémation à la Joyau géré par la Ville de Fort-de-France.

général. Le foncier dont les Martiniquais sont propriétaires fait souvent l'objet d'une surévaluation. Ils n'hésitent pas à saisir la justice dès qu'ils ne sont pas d'accord avec l'estimation proposée.

L'Article 65 de la loi SRU⁷¹⁰ traite de la question des 20 % de logements sociaux à construire dans les communes urbaines. Seules les communes de Fort-de-France, Lamentin, Case-Pilote et St-Joseph et Schœlcher sont concernées par ce dispositif.

La Ville de Fort-de-France dépasse les 20 % de logements sociaux mais ce chiffre peut diminuer en fonction des nombreuses constructions en cours de réalisation dans le cadre de la défiscalisation. La Guadeloupe s'est récemment illustrée par une démarche partenariale dans le domaine de la gestion de l'eau qui pourrait être dupliquée en Martinique dans celui de la gestion du foncier.

3.4.3.9 L'initiative de la Guadeloupe comme exemple de prise de conscience dans le domaine de la gestion de l'eau

Le Président du Conseil Général de Guadeloupe, Jacques GILLOT, a pris la décision en juin 2010 de consulter tous les Maires autour de la question de la gestion de l'eau en Guadeloupe. Face aux variations de prix et aux pénuries, les instances départementales pensent qu'il faudrait mettre en place une structure unique de gestion de l'eau pour la Guadeloupe.

Adopté voici peu, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)⁷¹¹ prévoit des investissements colossaux. Pour améliorer l'accès de tous à l'eau potable. Pour pallier les futurs risques de sécheresse, d'importants travaux seront réalisés afin d'améliorer l'adduction d'eau et l'exploitation rationnelle des nappes phréatiques. L'Etat apporte son soutien aux collectivités départementale et régionale. Le Préfet énonçait la nécessité de « tendre vers un syndicat unique de l'eau, si possible opérationnel en 2012 ». Il reste à convaincre les maires.

La gouvernance unique de l'eau est déjà largement en marche. Le SDAGE base de la politique de l'eau pour les années à venir, a été concocté par le Comité de Bassin : il est adopté et opposable à tous et un office de l'eau qui regroupe Région/Département/Etat et Comité de Bassin⁷¹² a été mis en place pour le mettre en œuvre.

⁷¹⁰ Cf. Supra p. 60.

⁷¹¹ Le SDAGE doit fixer les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et définir les objectifs de quantité et de qualité des eaux à atteindre.

⁷¹² La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a permis la création du Comité de bassin de la Guadeloupe, mis en place par arrêté préfectoral. Ce comité de bassin se prononce sur l'opportunité des travaux et les aménagements d'intérêt commun envisagés dans le bassin. L'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis (art 1 de la loi du 3 janvier 1992).

A ce niveau, la situation est conforme aux textes en vigueur. C'est dans le domaine de la distribution, domaine de compétence des communes, que les dysfonctionnements apparaissent.

Sur l'ensemble de l'archipel, une douzaine de structures différentes se partagent cette activité. D'où des surcoûts, des qualités parfois différentes, des abonnés qui se retrouvent, selon les zones avec un prix du mètre cube variant du simple au triple, d'autres qui subissent des coupures récurrentes.

Une structure unique devrait permettre de « mettre de l'ordre » et de réaliser des économies d'échelle pour tendre, à court terme, vers un prix unique de l'eau aussi bas que possible. Pour parvenir à cette réalisation, les collectivités doivent adopter un management tourné vers la modernité.

CONCLUSION

Ce raisonnement s'appuie sur les préconisations de Joseph CARLES⁷¹³ qui rappelle que la gestion des collectivités territoriales a connu trois étapes correspondant à l'adéquation entre leurs missions et l'environnement socio-économique.

La première étape s'est achevée à la fin des années 1940, la commune et le conseil général ont été des auxiliaires résiduels de l'accompagnement des politiques étatiques. La seconde étape a commencé par la reconstruction. Les élus sont devenus bâtisseurs et la période a été marquée par des investissements considérables engagés sans calcul prospectif. Enfin, la troisième étape a marqué le coup d'arrêt de la croissance à la fin des années 1970 avec la stagnation des ressources et une progression des dépenses liées aux coûts induits par les investissements réalisés lors des années fastes.

Aujourd'hui, c'est la question du périmètre de l'action publique qui se pose. Les collectivités doivent se recentrer sur le cœur de métier sur les finalités de l'action publique et sur l'accompagnement de la dynamique des territoires. En effet, la pénétration du pilotage stratégique dans les organisations publiques devrait participer au progrès de la modernisation du management des territoires et par voie de conséquence de la gestion du foncier en tenant compte des principes du développement durable et du facteur « humain ».

La situation insulaire de la Martinique a rendu particulièrement évidente la nécessité d'un schéma d'aménagement d'ensemble. D'autant qu'avec une double administration régionale et départementale, pour un territoire d'un millier de km² seulement, les conflits de compétences sont multipliés. Les séismes sont imprédictibles mais la survenue de séismes de très forte magnitude

⁷¹³ Cf. *Pourquoi il faut gérer les organisations publiques*, Joseph CARLES, L'Expansion n° 695, mars 2005, p. 125.

potentiellement destructeurs est inéluctable, tout comme dans la plupart des îles caribéennes situées le long du plan de subduction.

Seule l'avancée de la connaissance scientifique, le respect des règles parasismiques, la préparation de la population, et l'intégration de ce risque dans toutes ces actions pourront permettre à terme de limiter les conséquences désastreuses de tels séismes.

Pour parvenir aux objectifs suivants, il faut prendre des mesures appropriées telles que :

- Un air, des sols, une eau plus propre, la réduction de la production des déchets et le tri des déchets ;
- la réduction des activités économiques polluantes et l'efficacité énergétique ;
- de meilleures conditions pour le maintien et le développement de la faune et de la flore (une économie verte et le développement des énergies renouvelables, l'utilisation des transports publics et une réduction de l'usage de la voiture) ;
- la participation et le développement de la démocratie locale ;
- Une mutualisation des services et marchés « in house ». Le regroupement intercommunal et la forte contrainte financière entraînent les collectivités à mutualiser leurs services. La jurisprudence communautaire et nationale le permet.

De nombreuses études ont été réalisées dans le domaine du foncier martiniquais par des organismes habilités, des parlementaires ont été missionnés pour produire des rapports dans ce domaine et des colloques, séminaires et journées de réflexion ont été organisés. Il existe des techniciens, des urbanistes, des architectes, des juristes capables d'élaborer des projets d'aménagement et de protection du foncier. Des outils sont à la disposition des élus et des aménageurs, des codes, des lois, des décrets, des circulaires règlent la production foncière.....pourtant la question foncière est une préoccupation première dans cet espace martiniquais sujet à tous les risques naturels majeurs, indispensable au développement économique.

Dans le but de préserver la cohésion sociale de la Martinique et la dimension culturelle de l'appartenance de la propriété foncière, il convient de redoubler d'efforts pour garantir l'exercice du droit au logement et la sauvegarde ou la mise en valeur des espaces naturels.

La gestion du foncier dans le cadre d'une démarche de développement durable nécessite une prise de conscience des investissements à accomplir pour respecter la réglementation relative aux constructions parasismiques. Des travaux importants de confortement sismique dans tous les bâtiments publics qui ne sont pas aux normes devront être entrepris au plus vite.

Tous ces éléments contribuent à une évolution du droit applicable au foncier martiniquais.

« Si nous ne changeons pas notre façon de penser, nous ne serons pas capables de résoudre les problèmes que nous créons avec nos modes actuels de pensée. »

Albert EINSTEIN

CONCLUSION

Le foncier évoque la terre, l'une des préoccupations séculaires de l'humanité. Sur le plan sociologique, la terre fait l'objet d'une appropriation ancestrale, âprement discutée. Sur le plan juridique, la terre symbolise le droit de propriété, auquel Rousseau attribue l'origine des inégalités entre les hommes. Un droit qualifié d'inviolable et sacré par la Déclaration de 1789. Entre la gestion de ce droit symbolique et protégé et le développement durable, la liaison aurait pu paraître hasardeuse. Au contraire, dans le cadre de l'espace martiniquais, elle se révèle particulièrement opportune et adaptée aux évolutions institutionnelles en cours.

Pour en mesurer la portée, il s'agit maintenant de retracer les grandes périodes de cette gestion locale du foncier, d'en évaluer les atouts et les contraintes, avant de déterminer les enjeux du développement durable appliqué à cet espace insulaire.

Les grandes périodes de la gestion locale du foncier et l'évolution du droit positif

Les difficultés soulevées par le droit applicable à la gestion du foncier rendent nécessaire la recherche de solutions adaptées aux spécificités du territoire martiniquais. Si certaines réglementations nationales ne posent pas de problèmes particuliers, il convient de rappeler les secteurs où une administration différente semble indispensable.

La synthèse de la réglementation applicable au foncier retrace l'évolution du droit positif dans ce domaine technique. L'apparition tardive au regard des pays européens, de la transposition des normes relatives au développement durable au sein des réglementations nationales, réclame une adaptation managériale indispensable à une application efficiente.

Le droit⁷¹⁴ applicable au foncier est particulièrement sensible puisqu'il touche aux notions de droit de propriété et d'aménagement du territoire, notions fondamentales pour le développement des espaces. Cependant, il comporte un certain nombre d'insuffisances liées à la multiplicité des acteurs dans ce domaine, à la multiplicité des codes et des textes réglementaires qui entraînent une certaine confusion, des redondances, voir des contradictions et une absence de cohérence, donc d'efficacité.

⁷¹⁴ L'obligation de respecter les règles de droit fonde le principe de légalité. La légalité constitue la référence juridique de circonstance, la loi, au sens large du terme, à laquelle on ne peut déroger.

Ainsi de façon synthétique, on peut soutenir que certains outils indispensables à l'aménagement du territoire doivent faire l'objet d'évaluation et de corrections. A ce titre, on peut citer les plans de prévention des risques dont l'évaluation est programmée par l'Etat fin 2011, le schéma régional d'aménagement qui a fait l'objet d'une évaluation par deux cabinets mais pour lequel aucune décision de révision -partielle ou totale- n'a été prise par les élus régionaux. Ce schéma doit être complété par un schéma régional de développement du photovoltaïque.⁷¹⁵ Le cadre juridique relatif à la question de l'indivision et de la gestion de la zone des cinquante pas géométriques⁷¹⁶ doit faire l'objet d'une relecture et d'une adaptation aux réalités locales, y compris l'application des normes de construction parasismique.

D'autre part, l'élaboration d'un véritable plan de développement agricole doit être inscrite au rang des priorités de ce territoire. La maîtrise du foncier agricole est un élément capital du développement de l'espace martiniquais et de la survie des populations. La terre a une fonction, primordiale –que l'on a trop tendance à oublier- celle de contribuer à l'alimentation des populations. La protéger est insuffisant, la valoriser est une priorité. **Seule peut répondre à la pression urbaine sur l'agriculture, la volonté collective de passer de la logique de préservation à la logique de la valorisation, qui doit non seulement être transcrite dans les documents d'aménagement du territoire mais aussi dans un projet de développement durable de l'agriculture.**

Cette proposition fondamentale, peu explorée dans les diverses démarches de planification, est révélatrice du peu de savoir-faire en la matière. Elle pourrait déboucher sur l'adoption d'un instrument juridique local qui viendrait modifier les attributs actuels du droit de propriété de la terre. La loi LMAP⁷¹⁷ et ses articles 93 et 94 ouvrent la voie à des adaptations de ce type, justifiées par les spécificités des territoires.

Selon Frantz FANON, *la terre est la « matrice matérielle de notre patrimoine », et « ...pour le peuple colonisé, la valeur la plus essentielle parce que la plus concrète, c'est d'abord la terre ; la terre qui doit assurer le pain et bien sûr, la dignité »...*⁷¹⁸

Par ailleurs, la notion « d'intérêt communautaire » sur un micro territoire mérite une définition constructive. Les trois schémas de cohérence territoriale qui couvrent l'espace martiniquais sont-ils

⁷¹⁵ Décision actée en séance plénière du Conseil Régional en novembre 2010 suite à un mouvement social entre les agriculteurs et les promoteurs de fermes photovoltaïques.

⁷¹⁶ Loi de 1986 et 1996.

⁷¹⁷ Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche fixe trois objectifs : un objectif politique : l'alimentation, un objectif économique : le revenu des agriculteurs, un objectif stratégique : concilier compétitivité et respect de l'environnement.

⁷¹⁸ In *Les damnés de la terre*, Frantz FANON, Collection Folio Actuel, Gallimard, 1961, p. 75.

efficaces et répondent-ils aux préoccupations actuelles compte tenu de l'organisation administrative locale ? En comparaison, la collectivité territoriale de Corse a opté pour l'élaboration d'un SCOT unique pour l'ensemble de son espace. Or, la Corse représente 8 fois la Martinique en superficie.

La réforme nationale des collectivités locales est susceptible d'avoir des incidences sur l'évolution des compétences des intercommunalités et pourrait induire un conflit de compétences avec la collectivité unique. Cette réforme semble remettre en cause la notion de « clause de compétence générale. » qui affecte directement la question de la gestion du foncier. Les communes conservant l'essentiel du pouvoir foncier, les intercommunalités peuvent décider d'une compétence optionnelle dédiée au logement social. En revanche, le développement économique relève de la compétence du conseil régional. On suppose que cette compétence reviendra à la collectivité unique. Qu'en sera-t-il de l'intercommunalité ?

Tous ces questionnements et incertitudes concernent aussi le devenir juridique du littoral et plus particulièrement celui de la zone des 50 pas géométriques. Cette thématique, propre aux territoires ultramarins nécessite un traitement spécifique.

Les lois relatives au littoral n'ont pas réglé cette question et le récent décret relatif aux servitudes de passage⁷¹⁹ laisse en suspens certains points réglementaires et se heurte au sacro saint droit de la propriété privée. Contrairement à ce que certains espéraient, l'adoption de ce décret ne rend pas le littoral accessible à tous et ne représente pas une réelle avancée dans ce domaine.⁷²⁰ L'ouverture d'un sentier sur un terrain privé sera sujette à autorisation par arrêté préfectoral dans le respect de la propriété privée.⁷²¹

Cet outil juridique récent rejoint la nécessité de la création d'un établissement public foncier local (EPFL). Il constitue une réponse attendue et souhaitée par les différents acteurs visant à assurer le portage foncier et l'aménagement de la zone des 50 pas géométriques.

Il doit impérativement être accompagné d'attributions en matière de valorisation de l'espace.

Evaluation des atouts et des contraintes du foncier

⁷¹⁹ Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral.

⁷²⁰ La Ministre de l'Ecologie et la Ministre de l'outre-mer se sont félicitées de l'instauration de ces servitudes « qui permettront d'accéder à des paysages littoraux exceptionnels et de disposer d'un formidable trait d'union entre la terre et la mer ».

⁷²¹ L'intérêt général ou l'utilité publique devront être retenus par les édilités avant toute décision.

A cet effet, il faut rappeler que l'espace martiniquais est soumis à de multiples risques (cyclonique, inondation, séisme, tsunami..) au phénomène d'érosion du littoral, aux pollutions et à la détérioration de la biodiversité.

Les études scientifiques attribuent cette situation aux dégradations opérées par l'homme sur la nature, à l'urbanisation à outrance, aux effets de la modernité à grande vitesse, au passage du mode d'habitat traditionnel (la case) à l'habitat moderne durcifié (tour en béton).

Le contexte juridique est actuellement favorable, au niveau national, européen et international. La réforme des institutions est en cours. La responsabilité du juriste est d'établir si la réglementation nationale et européenne qui s'impose au micro territoire martiniquais dans le domaine du foncier est adaptée ou doit s'adapter à sa spécificité. D'où la réflexion placée au cœur de cette thèse. Comment une démarche de développement durable peut-elle contribuer à améliorer la gestion du foncier pour les générations futures ?

D'autres interrogations déclinent ce questionnement central : les textes actuels permettent-ils d'atteindre les objectifs fixés par le législateur ? Ces textes sont-ils adaptés aux réalités locales ? Sont-ils réellement appliqués par les autorités locales (Etat, collectivités) ? Ces textes anticipent-ils les mutations prévisibles de l'espace martiniquais (biodiversité, risques naturels...) ?

Les enjeux du développement durable appliqués à cet espace insulaire

La mise en œuvre du « Grenelle II de l'environnement »⁷²² et la protection de la biodiversité ultramarine sont également des champs à exploiter pour prendre en compte ces particularités qui constituent des richesses inestimables pour les générations futures. Cependant, les Martiniquais, dans leur grande majorité, ne sont pas encore préparés à s'unir autour d'une vision à long terme du développement de leur territoire. C'est l'aspect immédiat qui est leur préoccupation première pour répondre aux besoins élémentaires de se nourrir, de s'abriter et de participer à l'activité économique.

Les conclusions de ces travaux conduisent à une définition d'une nouvelle gouvernance de l'espace martiniquais intégrant la notion de « ménagement » du territoire. Cette vision ménagiste de l'espace fait référence aux valeurs qui se dégagent de l'élaboration d'un projet. Elle vise à un juste équilibre entre les volontés politiques, économiques et la conception scientifique de l'intérêt général qui allie les valeurs de pérennité du service à celles de l'équité.

⁷²² V. Supra p. 284.

Il appartient aux Martiniquais d'inventer collectivement des « normes » propres au développement du territoire. Il n'existe pas d'instruments de valorisation d'un micro territoire soumis à des multirisques, il faut les inventer.

Certaines questions fondamentales restent à résoudre. Si les populations sont informées de la conduite à tenir en cas de survenue de cyclones, elles ne le sont pas pour les séismes et les tsunamis. Pour éviter que les erreurs commises ailleurs ne produisent les mêmes effets à la Martinique, la réflexion doit être engagée par les martiniquais eux-mêmes au même titre qu'à l'issue de la tempête Xynthia en France hexagonale.

Il s'agit d'une urgence qui pourrait être solutionnée par l'adaptation du droit à la question des multirisques ultramarins. **Le droit doit pouvoir anticiper les situations de crise dans ce secteur.**

A titre d'exemple, la réglementation pourrait être modifiée s'agissant de la déclaration par arrêté interministériel de « l'état de catastrophe naturelle d'une commune sinistrée ». Cette déclaration devrait être immédiate, prise par le Préfet par arrêté, après la catastrophe et accompagnée du déblocage de moyens financiers tenant compte de l'exercice de la solidarité nationale vis-à-vis des populations sinistrées⁷²³. Ce qui permettrait de reconstruire sans attendre indéfiniment l'envoi de subsides aux populations locales.

Ce travail confirme la nécessité de faire preuve d'imagination juridique autant que possible. Il infirme toute tentative du « couper/coller » à partir du droit en vigueur en Métropole.

Il s'avère particulièrement difficile de faire admettre aux populations martiniquaises implantées dans des « quartiers d'habitat spontané », le simple fait que la maison construite sur un terrain inoccupé, ne confère pas à leur occupant la propriété privée telle que prévue à l'article 552 du Code Civil.

Certaines sociétés parviennent à écrire l'histoire par la révolte et la révolution. C'est ainsi que la France a constitué l'Etat-Nation à partir de la révolution. L'absence de « révolution martiniquaise » au sens de « révolution française de 1789 » au-delà des révoltes ponctuelles des ouvriers agricoles, permet de dire que l'histoire du droit n'intègre pas celle de la société martiniquaise parce qu'elle n'a pas puisé ses sources localement. Les martiniquais s'inscrivent dans une phase de recherche identitaire, de construction du « NOUS » et de la notion « FAIRE PEUPLE⁷²⁴ ». L'approche sociétale de l'espace martiniquais souligne que les sociétés historiques antillaises issues de

⁷²³ A titre d'exemple, la ville du Prêcheur située au Nord de l'île a été déclarée par arrêté interministériel en état de catastrophe naturelle six mois après les inondations subies. Les habitants n'ont pu actionner leur assurance qu'à partir de la date de l'arrêté interministériel.

⁷²⁴ « Entre le ventre et l'âme, ils choisiront l'âme », citation d'Aimé CESAIRE.

l'esclavage et de la colonisation restent encore structurées sur le mode de sociétés traditionnelles par opposition aux sociétés modernes que sont les sociétés industrielles.

La logique de l'Etat-Nation ne favorise pas la prise en compte des dynamiques locales.

L'alternative forte que nous proposons aux termes de ces travaux consiste à développer une autre voie, celle de la responsabilité, celle d'une gestion patrimoniale du foncier convergeant vers une originalité juridique : la participation à l'élaboration de la norme relative à la gestion du foncier dans un micro territoire soumis à de multirisques. C'est faire appel à l'innovation sociale, une nouvelle manière de faire et de penser le territoire en dehors des cadres normatifs venus du national et de l'Europe. Cela revient à une coproduction des politiques publiques outre-mer assortie d'obligations de rendre compte pour celui qui prend la décision. Cette nouvelle gouvernance locale devrait favoriser un meilleur développement du territoire ultramarin, écartelé entre six niveaux d'administrations (commune, intercommunalité, département, région, Etat, Europe) qui cohabitent entre enchevêtrement de compétences, absence de lisibilité et de cohérence.

Les concepts d'aménagement du territoire et de « ménagement » du territoire impliquent celui de « responsabilité ». Lorsque tout est attendu de la Mère-Patrie, la France, l'irresponsabilité des élus confère au « culte du cargo ».

La mise en place d'une collectivité unique peut faciliter un mode de gestion du foncier innovant, responsable et efficace. Dans ce cas, le droit local serait utilisé pour réécrire une histoire jusque-là subie et tenterait sans doute d'apporter des réponses à ces questionnements et à l'évolution du droit positif. Celui-ci, pour une fois, pourrait « féconder » le droit national.

Le recours aux habilitations devrait permettre aux élus locaux de réclamer des compétences complémentaires dans le champ du foncier. Le traitement du dossier « défiscalisation » a révélé une situation d'insécurité juridique des acteurs économiques. Faire et défaire des dispositifs sans qu'aucune évaluation ne soit réalisée conduit à ces extrémités préjudiciables au développement du territoire.⁷²⁵ Les mêmes causes produisent les mêmes effets avec l'arrêt du développement des fermes photovoltaïques⁷²⁶.

Compte tenu de la spécificité du territoire martiniquais, des réponses adaptées doivent être mises en œuvre. Les textes doivent être allégés et simplifiés dans le domaine du foncier. Les exigences des

⁷²⁵ Cf. décret du 9 décembre 2010 suspendant pendant 3 mois l'obligation pour EDF et les distributeurs non nationalisés de conclure un contrat d'achat de l'électricité photovoltaïque aux conditions tarifaires actuellement applicables.

⁷²⁶ Installation au sol de panneaux photovoltaïques qui assurent une conversion de l'énergie du soleil particulièrement élevée. Ainsi, 10 % environ de l'énergie du soleil est convertie directement en électricité.

normes⁷²⁷ ou des prescriptions trop souvent contraignantes et inadaptées ne doivent pas, dans une période économique difficile, constituer un frein supplémentaire au dynamisme du territoire martiniquais.

Les matériaux collectés ont révélé que pour mettre en œuvre les engagements politiques en faveur de l'outre-mer, les outils manquent. Les directives Oiseaux et Habitats et le réseau Natura 2000, les trois piliers de la protection de la nature en Europe, sont inapplicables dans les DOM. Il n'y a pas de conditionnalité environnementale des subventions européennes et nationales. Il en va de même dans les mesures de défiscalisation. Eloignés du continent, et les uns des autres, les territoires d'outre-mer bénéficient peu des dynamiques de formation et d'innovation de la France métropolitaine et de l'Europe. De plus, la plupart des outils de connaissance, de gestion et de protection de la biodiversité émanant du continent, sont pour la plupart inapplicables en milieu tropical.

Il s'avère urgent de conférer des moyens humains, juridiques et financiers aux acteurs locaux de la conservation en outre-mer pour construire des outils et des techniques adaptés aux contextes écologiques et socio-économiques locaux. Leur ancrage institutionnel et culturel, leur expertise écologique et leur créativité, sont des atouts pour agir concrètement et rapidement afin d'ancrer la protection de la biodiversité dans le développement socio-économique des territoires, avec l'appui de partenaires scientifiques et institutionnels en France hexagonale.

En définitive, il conviendrait de créer un « Observatoire de l'environnement des îlets et des secteurs littoraux » et un « Observatoire des environnements humains ». Ces deux structures auraient pour vocation d'ouvrir l'espace martiniquais à la mondialisation.

Par ailleurs, le législateur pourrait contraindre les propriétaires des îlets (l'Etat et les privés) à investir dans l'amélioration du cadre paysager et environnemental et à participer à la réalisation des projets de restauration. Le défi à relever vise à trouver le juste milieu entre ouverture au public de ces espaces protégés et préservation des habitats et à le traduire dans un texte législatif. C'est une condition du développement de l'activité éco-touristique.

La thèse propose donc comme solution ultime un autre comportement face à la gestion du foncier en tenant compte de l'équilibre entre développement économique (transport, construction, activités économiques), social (démographie, vieillissement et accompagnement), humain (cadre de vie et bien être) et environnemental (biodiversité, qualité de l'eau et de l'air). **Cette modification des habitudes passe par une prise de conscience de la nécessité de ménager le territoire pour les générations futures.** La démarche vise à inculquer à chacun des rudiments pour se protéger. La

⁷²⁷ A titre d'exemple : les normes relatives à l'assainissement.

biodiversité, c'est la prise en compte de l'homme avant tout. Pour la protéger, il faut la connaître à l'échelle locale, nationale et internationale. Les fondements de la biodiversité proviennent du « jardin chez soi »⁷²⁸ et des liens avec la terre. Elle s'ouvre vers la biopharmacie à travers le réseau TRAMIL⁷²⁹ et participe au développement économique de l'espace insulaire (pharmacopée antillaise). Réconcilier les Martiniquais avec la connaissance des plantes médicinales qui pourraient leur être utiles, est un travail à réaliser en lien avec les associations locales. Il convient de veiller à ce que la culture des plantes médicinales s'exerce dans un environnement non pollué.

Enfin, la gestion du foncier dans le cadre d'une démarche de développement durable s'apparente à l'aménagement du territoire qui est une discipline multi-dimensionnelle sollicitant le concours du géographe, du juriste, de l'économiste, du sociologue et du démographe.⁷³⁰ La science des faits alimente la science du droit.⁷³¹

Le développement durable vise le développement de l'espèce humaine. C'est une exigence immédiate qui deviendra encore plus difficile à satisfaire si l'on tarde. Il est urgent d'agir, d'anticiper de façon volontariste et à long terme.

C'est pourquoi les propositions d'évolution de la question foncière ne doivent pas être strictement limitées aux sciences juridiques. La gestion du foncier dans le cadre d'une démarche de développement durable doit être accompagnée d'un management des collectivités territoriales mesurant les performances sociétales et gestionnaires de la définition de l'action.

Dans ces conditions, il est important de dresser un constat qui soit à la fois fiable et lucide de la situation du foncier dans le territoire. Sur la base de ce constat, l'évolution institutionnelle de l'outre-mer permet d'envisager des solutions pérennes.

Cette réflexion prend toute sa dimension dans la perspective des évolutions institutionnelles en cours, depuis l'Acte II de la décentralisation. Il est certain qu'une administration recentrée sur le foncier serait plus performante qu'un système totalement éclaté. Il ne s'agit pas de plaider pour la création d'une énième structure mais bien, pour être efficace, définir les enjeux et priorités au terme d'une large concertation des acteurs de la gestion du foncier. Puis, si la situation exceptionnelle l'exige, confier la mise en œuvre des opérations entrant dans ce cadre à une entité sans lien direct avec la représentation politique.

⁷²⁸ Jardin créole.

⁷²⁹ Association traditions médecine des îles qui milite pour une connaissance internationale des plantes médicinales.

⁷³⁰ Cf. *Aménagement du territoire et développement durable*. Marie-Joseph AGLAE, Collection Actes et Etudes, Cujas, 2009.

⁷³¹ *Le droit de l'environnement*, J. MORAND-DEVILLER, Collection Que Sais-je ?, P. U. F. 2007. p. 6.

Par ailleurs, sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République a choisi de nommer une guadeloupéenne au Ministère de l'Outre-mer. Au-delà du symbole, ce geste révèle la volonté de prendre en compte les spécificités de l'Outre-mer dans un ministère bien individualisé, dirigé par une ultramarine connaissant les territoires.

Cela suppose donc la reconnaissance implicite que les spécificités de l'outre-mer doivent être traitées comme telles au sein de ce ministère. Pour une nouvelle gouvernance empreinte de la notion de « ménagement » du territoire, ne peut-on imaginer la présence de ce ministère de l'outre-mer basé « outre-mer » au plus près des réalités des territoires ultra marins ? Ce dépaysement du Ministère de l'outre-mer favoriserait une connaissance plus poussée de la réalité de terrain et lèverait les doutes sur l'efficacité des très courtes visites ministérielles dont le coût des déplacements est très certainement supérieur aux résultats concrets.

L'évolution des institutions

Les « outre-mer » jadis considérées comme des « singularités » institutionnelles reléguées aux marges du mouvement général de décentralisation constituent des laboratoires originaux et apparaissent précurseurs en matière d'architecture institutionnelle.

Même si les travaux se limitent à l'espace martiniquais, leurs conclusions s'ouvrent à l'ensemble de l'outre-mer. Les cinq territoires (Guadeloupe, Guyane, Martinique, St-Barthélemy et St-Martin) sont inscrits dans une logique de « statuts sur mesure » lieux d'expression d'une gouvernance renouvelée et de modèles que devront expérimenter les élus et les populations d'outre-mer.

Les conclusions de ces travaux peuvent aussi inspirer et interroger les élus et les populations de la France hexagonale tant les outre-mer représentent un véritable terrain d'expérimentation de la décentralisation qui autorise la préfiguration des évolutions qui peuvent concerner l'ensemble des collectivités de la République.⁷³² Les collectivités d'outre-mer explorent et mettent en œuvre de nombreuses modalités d'organisation de la décentralisation.

L'évolution institutionnelle vers laquelle la population martiniquaise s'est orientée permet de dire que la gestion du foncier pourrait être plus efficiente dans le cadre d'une collectivité unique. Depuis

⁷³² L'évolution institutionnelle ne s'effectue pas « à sens unique » dans les collectivités ultramarines. Si la Nouvelle-Calédonie (non sans hésitations) St-Barthélemy et St-Martin s'engagent sur le chemin de l'approfondissement de leur autonomie, si la Polynésie paraît avoir trouvé son équilibre institutionnel, Mayotte rejoint le droit commun des DOM en devenant le 101^e département français, La Réunion y demeure très attachée, St-Pierre et Miquelon s'interroge sur son avenir, les Antilles et la Guyane ont choisi une orientation qu'elles sont en train de préciser, la Guadeloupe continue de discuter. Extrait de l'atelier « Quel enseignement l'outre-mer peut-il apporter à la Métropole ? » issu des Entretiens territoriaux de Strasbourg – 1^{er} et 2 décembre 2010.

l'acte II de la décentralisation, cette nouvelle institution peut être habilitée à adapter la réglementation nationale à la spécificité du territoire.

Une autre façon d'exercer le pouvoir pour les élus se fait jour, celle de **la décision par adhésion**, ou **la décision partagée**. L'un des freins à la gestion du foncier est l'enchevêtrement des compétences, la multiplicité des acteurs et la concurrence entre collectivités. La collectivité unique devrait être en capacité de lever ces obstacles.

Cependant, il appartient aux élus de veiller à ce que la fusion administrative⁷³³ qui va de pair avec la fusion politique, génère de la transversalité, de la globalité et de la cohésion indispensables à ce nouveau modèle d'institution.

L'enjeu est tout simplement l'élaboration de politiques publiques propres aux DOM. Aujourd'hui, la plupart des actions menées ne sont que la transposition d'orientations nationales. C'est là que le travail des parlementaires ultramarins doit intervenir pour démontrer les nécessités d'adapter le droit aux réalités du territoire et ne pas tout attendre du « Centre ».

En définitive, c'est le regard porté sur les outre-mer⁷³⁴, « terres lointaines et exotiques » génératrices de charges pour la nation française, qu'il faut modifier et démontrer l'importance de leur singularité et de leurs apports spécifiques dans l'originalité de la construction du modèle français.

Sur ce point, l'enseignement de Rousseau⁷³⁵ est toujours d'actualité car il considère que toute loi que le peuple n'a pas ratifiée n'est pas une loi. Le renoncement à une partie de liberté individuelle permet de gagner une liberté collective.

L'espace martiniquais doit prendre en compte le foncier dans le projet de territoire très en amont. C'est-à-dire que l'exiguïté du territoire doit conduire à une réflexion poussée sur l'utilisation optimale du foncier pour répondre aux besoins des populations. La réussite d'un projet de territoire dépend d'une stratégie foncière d'anticipation. Il s'agit de mettre en cohérence des objectifs très différents : produire une offre équilibrée d'habitat, développer l'économie, desservir le territoire en transports, protéger les espaces naturels et agricoles.

Les élus doivent prendre conscience que si l'on peut inaugurer un port, des logements sociaux, un collège, on ne peut inaugurer les actions de protection d'une forêt, véritable château d'eau, la remise en circulation d'une mare, la protection d'espèces endémiques ou l'accompagnement des jeunes

⁷³³ La fusion du personnel administratif du Département/région d'outre-mer fera l'objet d'une étude qui sera confiée à un cabinet spécialisé.

⁷³⁴ Concept géopolitique.

⁷³⁵ In *Du contrat social*, Jean-Jacques ROUSSEAU, 1762.

victimes d'addictions...mais qu'elles sont fondamentales pour le développement durable d'un territoire.

C'est à un véritable changement de comportement du Martiniquais vis-à-vis de la terre qu'il faut parvenir. De nombreux questionnements se font jour et restent en suspens : quel est le degré d'autonomie souhaitable ? Quel sera la répartition des compétences entre les échelons territoriaux, notamment du point de vue de la spécialisation ? Quel sera le niveau d'autonomie mais également de dépendance financière entre les niveaux d'administration ? Quel sera le rôle du représentant unique ? Comment le citoyen pourra-t-il s'y retrouver ? Quelle place lui est-il réservé dans le nouveau dispositif ?

Les collectivités territoriales ont la responsabilité de réagir face à « l'imminence d'un krach écologique si rien ne bouge »⁷³⁶, éventualité qui serait la conséquence du changement climatique et de la crise énergétique dont les effets sont déjà perceptibles en Martinique⁷³⁷

L'année 2010, a été déclarée « année internationale de la biodiversité » par les Nations Unies. L'outre-mer concentre 80 % de la biodiversité française ainsi que de nombreuses richesses naturelles remarquables. Ainsi, l'outre-mer contribue très largement à la position unique de la France sur la scène internationale au regard des enjeux d'environnement et de biodiversité.⁷³⁸

L'année 2011 a été proclamée « Année des outre-mer » par le Président Nicolas SARKOZY. Il appartient aux populations ultramarines de saisir cette opportunité pour être enfin reconnues à travers des propositions constructives indispensables au développement durable des territoires, à la protection de la biodiversité et à l'appropriation de la terre, écosystème à protéger pour les générations futures.

Ces travaux débouchent donc sur une proposition finale constructive qui est celle de la création d'un instrument juridique local visant à répondre aux besoins spécifiques du territoire martiniquais. La gestion du foncier doit être reliée, pour être efficiente, à l'aspect économique. Comment faire pour se développer dans un micro territoire sujet à des multirisques ? Quelles sont les solutions de valorisation des espaces ?

Il appartient aux Martiniquais de trouver des réponses adaptées aux réalités locales et non pas de laisser au Préfet, représentant de l'Etat central, le soin de proposer en lieu et place des autochtones

⁷³⁶ Geneviève FERONE, fondatrice de la première agence de notation sociale des entreprises en France (1997).

⁷³⁷ Les météorologistes ont enregistré des augmentations de température sur une période de 6 mois et également une augmentation de la température de l'eau de mer entraînant des effets d'appauvrissement et de raréfaction des coraux entre autre.

⁷³⁸ Source : Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer, en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat.

des solutions élaborées pour un territoire européen. Tous les champs du possible doivent être prospectés et les particularités du foncier valorisées.

Derrière la spécificité du rapport local à la terre, n'y a-t-il pas, sous-jacente, celle d'un territoire jeune (exploité depuis moins de cinq siècles) dans lequel les apports ethniques n'ont pas encore été complètement digérés pour former un peuple

Aujourd'hui la tendance forte à l'appropriation⁷³⁹ doit être laissée au second plan en lieu et place de la valorisation du territoire et de la lutte contre les dégradations de la terre.

Le foncier doit être redéfini comme étant constitué à la fois par la terre et les ressources naturelles qui y sont directement attachées et l'ensemble des relations sociales (individuelles et collectives) dont il est à la fois l'objet et l'enjeu permanent.

⁷³⁹ Le Code Civil français de 1804 donne une version de l'appropriation qui est « l'attribution du droit de disposer ».

Bibliographie

OUVRAGES

- ADELAIDE-MERLANDE Jacques, Les origines du mouvement ouvrier en Martinique
– 1870 – 1900,
Collection Monde Caribéen, Karthala, 2000, 236 p.
- ADEME, Réussir un projet d’urbanisme durable,
Pour une approche environnementale de l’urbanisme,
Le Moniteur, 2006. 350 p.
- AGLAE Marie-Joseph, Aménagement du territoire et développement durable,
– les collectivités françaises de l’espace Amazonie-Caraïbe en quête d’un projet territorial,
Collection Actes et Etudes, Cujas, 2009, 490 p.
- AUBY Jean-Marie, Droit Public,
Collection Collectivités Territoriales, Economica, 1991, 482 p.
- BAILLON Nathalie / NAHMIAS Nicolas / SACKSICK Elsa,
Pratique du droit de l’environnement,
Guides juridiques, Le Moniteur, 2006, 473 p.
- BAUDE Théodore, La solution définitive des 50 pas géométriques,
Bibliothèque officielle, 1930.
- BENKHALIFA Mohamed, Le développement durable face au nouveau désordre mondial
– réflexions autour des pratiques et enjeux de la diplomatie environnementale,
Collection Pensées Politiques, Papyrus presse, 2005, 560 p.
- imprimé sur papier recyclé -
- BOUTRIN Louis / CONFIAnt Raphaël, Chronique d’un empoisonnement annoncé
– le scandale du chlordécone aux Antilles françaises – 1972 – 2002,
L’Harmattan, 2007, 240 p.
- CABORT-MASSON Guy, Les puissances d’argent en Martinique
– le nouveau leadership béké 1981-1991,
La V d. P, 1992, 339 p.

Centre de Recherches et d'études administratives de Montpellier / Association droit littoral / Société Française pour le Droit de l'Environnement, La loi Littoral, Actes du colloque du 25 au 27 septembre. 1986, Collection droit et économie de l'environnement, Economica, Paris, 1987.

CHEMILLIER-GENDREAU Monique, La réserve des 50 pas géométriques en Martinique – 1960, Bulletin de la Société d'Histoire de la Martinique n° 8, Annales des Antilles, Editions Des Horizons des Caraïbes, 1960, 47 p.

CONDE Maryse (Préface de), Mémoires de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions, Comité pour la mémoire de l'esclavage, Collection Sur le Vif, La découverte, 2005, 126 p.

CONDORCET Marie Jean Antoine de, Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain, 1792.

DANAN Yves Maxime / FORGET Jean-Pierre, Procédures d'aménagement et d'urbanisme, Volume 1 planification et autorisations, 2e édition, Processor – Dalloz, 1986, 255 p.

DE LEPINE Edouard, Dix semaines qui ébranlèrent la Martinique - 25 mars – 4 juin 1848, Servedit- Maisonneuve & Larose, 1999, 230 p.

DELBLOND Antoine, Droit administratif, Manuels Larcier, 2009, 550 p.

DEVERRE Christian, Enjeux fonciers dans la Caraïbe, Karthala, Paris, 1987, 232 p.

DUGUIT Léon, Traité de droit constitutionnel – Tome 1er, 2ème Edition, Editions de Boccard, Paris, 1921, pp. 125-128.

DUVERGER Maurice, Droit public, 5e édition, Collection Thémis, Manuels de capacité, P. U. F., 1968, 457 p.

FANON Frantz, Les damnés de la terre, Collection Folio Actuel, Gallimard, 1961, 313 p.

GOUYER René, Les 50 pas géométriques – origines et histoire d'un mythe, Imprimerie Désormeaux, Fort-de-France, 1998, 69 p.

HENRIOT Guy Claude / ROSSILLION Pierre, Les servitudes de droit privé et du droit public, Servitudes classiques et sujétions administratives nouvelles, Editions de l'Actualité Juridique, 1969, 483 p.

HOMONT André, L'expropriation pour cause d'utilité publique, ITEC Droit, 1975.

JOSEPH Philippe (Sous la direction de), Ecosystèmes forestiers des Caraïbes, Actes du colloque organisé par le Conseil Général de la Martinique, Karthala, 2009, 777 p.

LABOULAYE Edouard, Histoires du droit de propriété foncière en Occident, Académie des inscriptions et belles lettres, Desrez Imprimeur, Paris, 1839.

LACHAUD Jacques, SAFER Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, Définition fonctions recours, France Agricole, 1998, 143 p.

LENA Hyacinthe, Acquisitions immobilières publiques et maîtrise urbaine, Aspects de l'interventionnisme foncier urbain, Centre de recherche d'urbanisme, 1976, 411 p.

LETCHIMY Serge, De l'habitat précaire à la ville : l'exemple martiniquais, L'Harmattan, 1992, 151 p.

LETCHIMY Serge, Convictions, contribution – recueil de textes et discours consacrés à la Ville à la Société, au développement et à la politique, à Fort-de-France et en Martinique, Imprimerie Désormeaux, 2001, 88 p.

LISE Roger, Neuf années d'activité parlementaire 1977-1986, Michel Fricker Productions, 1987, 620 p.

LISE Roger, Neuf années d'activité parlementaire 1986-1995, Michel Fricker Productions, 1995, 580 p.

LOURI Ludovic, Habitation Trénelle – les travaux et les jours – 1948-1974, Mémoires avec la collaboration de Florence Gauthier, K Editions, 2010, 97 p.

MAURIN André, Le Cadastre en France, histoire et rénovation, Editions du CNRS, Paris, 1990.

MAVOUNGO Joseph, Le séisme majeur du 11 janvier 1839 de la Martinique – Elément de mémoire collective, d'éducation et de prévention du risque sismique aux Antilles Françaises, Publibook, 2008, 232 p.

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, L'environnement en débat, agir ensemble pour le littoral, Mobilisations scientifiques pour le renouvellement des politiques publiques, La documentation française. 2009, 291 p.

MONTESQUIEU Charles de, De l'esprit des lois, Edition de Paris, Chez Huart, 1748.

MOUTAMALLE Lise, L'intégration du développement durable au management quotidien d'une entreprise, L'Harmattan, 2004, 192 p.

NICOLAS Armand, Histoire de la Martinique des Arawacks à 1848, L'Harmattan, 1996, Tome 1, pp. 394-396.

PETIT Yves, Droits et politiques de l'environnement, Les notices, La documentation française, 2009, 199 p.

PISANI Edgard, Utopie foncière, l'espace pour l'homme, L'air du temps, Gallimard, 1977, 212 p.

ROCHE Catherine, Droit de l'environnement, Gualino Editeur, 2006, 307 p.

ROMI Raphaël, Droit de l'environnement, 7ème Edition, Editions Montchrestien, 2010, 640 p.

ROUSSEAU Jean-Jacques, Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes, Le livre de poche, 1754, 150 p.

ROUSSEAU Jean-Jacques, Du contrat social, Le livre de poche, 1762.

SAFFACHE Pascal, Le littoral martiniquais dans la littérature scientifique, éléments pour une connaissance approfondie du milieu, Ibis Rouge, Presses universitaires créoles, GEREC, 2004, 170 p.

SAFFACHE Pascal / DEHOORNE Olivier, Les littoraux antillais, mondes insulaires tropicaux, géopolitique, économie et développement durable, Ellipses, 2008.

SAFFACHE Pascal, Les outre-mer français et le développement durable, Aménagement et nature, Ibis Presse, Paris, 2002, 174 p.

SAFFACHE Pascal, Aménagement, environnement et développement dans les départements et territoires d'outre-mer, Ecologie et progrès, Editions SFM, Paris, 2003, 119 p.

SCHMIDT Nelly, Histoire du métissage, Edition de la Martinière, 2003, 223 p.

SCHWACH Paul (Préface de), Reconstruire la ville sur la ville, ADEF, 1998, 174 p.

SMERALDA Juliette, Guadeloupe – Martinique – des sociétés en révolte, morphologie d'un conflit social – février 2009,

Impression : parenthèse, 2009, 39 p.

TANIC Max / DOMI Serge / BIROTA Fabrice, La saison des nouveaux commencements,
Face à la crise la grève ne suffit pas,
L'Autre-Mer, 2009, 90 p.

THIELLAY J.P., Le droit des outre-mer,
Dalloz, Connaissance du droit, 2ème Edition, 2011.

VALLET Odon, Votre commune et l'environnement,
Collection vie locale, Editions du Moniteur, 1977.

VAN LANG Agathe, Droit de l'environnement,
P. U. F., 2007. Edition collection Thémis, droit public, 502 p.

VIRASSAMY Georges (Article de), Mélanges en hommage à Bernard VONGLIS,
Ouvrage dirigé par Gérard Gabriel MARION, préface de Philippe SAINT-CYR,
L'Harmattan, 2000, 347 p.

Recueil méthodologique des lois, décrets, règlements, instructions et décisions sur le cadastre de la
France,
Imprimerie impériale, Paris, 1811.

ETUDES, REVUES ET RAPPORTS

ADUAM, Politique d'intervention sur les quartiers insalubres de la Martinique 1980 – 1985,
12 études de l'ADUAM, Bilan et perspectives, 1986.

ADUAM, Inventaire des espaces protégés à la Martinique (sites naturels et bâtis),
juillet 1993, 169 p.

ADUAM, Etude sur les 50 pas,
1994.

ADUAM, Etude « Les constructions non autorisées dans les espaces protégés du SAR. »,
décembre 2005.

ADUAM, Etude « Recensement et analyse des déclassements.

Evolution des documents d'urbanisme entre 1998 et 2007 sur 12 communes de Martinique. »,
2008.

Association Des Etudes Foncières (ADEF), Les mécanismes fonciers de la ségrégation,
2004, 280 p.

Association Des Etudes Foncières (ADEF),
Colloque : la responsabilité des élus et des aménageurs dans la production foncière,
Maison de la Mutualité, Paris, vendredi 14 octobre 2005, 102 p.

Association Des Etudes Foncières (ADEF), Production foncière – Responsabilité des élus et des aménageurs, Actes du colloque du 14 octobre 2005, 2006.

AUBY Jean-François, Collectivités territoriales, fasc. 350,

Départements et régions d'outre-mer,

BARTOLONE Claude / YANNO Gaël,

Application de la loi pour le développement économique outre-mer,

Commission des finances de l'Assemblée Nationale, Rapport d'information n° 2828, octobre 2010.

BERSANI Catherine/BOUGRIER Gérard, Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, février 2004, 87 p.

BOYER Alain, Etude sur quelques questions soulevées par l'habilitation des départements et régions d'outre-mer en matière législative,

RFDA, janvier-février 2009.

BRARD Lionel - Président de France Nature Environnement- (Article de),

Rapports parlementaires concernant les séances relatives au dossier des 50 pas géométriques,

Revue la Lettre du Hérisson n° 179, novembre-décembre 1996.

BRETON Jean-Marie (Sous la direction de),

Tourisme, environnement et aires protégées (Antilles Guyane/Haïti/Québec),

Karthala, CREJETA, 2004.

BURAC Maurice / CALMONT André (Coordination de) / GEODE Caraïbe,

La question de la terre dans les colonies et départements français d'Amérique 1848-1998,

Terres d'Amérique n° 3,

Karthala, Paris, 2000, 440 p.

CARLES Joseph, Pourquoi il faut gérer les organisations publiques,

L'Expansion n° 695, mars 2005, p. 125.

CESAIRE Aimé, Le Siècle de l'Identité,

France-Antilles, Hors-série « La Guadeloupe du XXe siècle, Cent ans de mémoire »,

janvier 2000.

CHEVASSUS AU LOUIS Bernard (Rapport du groupe de travail présidé par),

Approche économique de la biodiversité et des services liés aux écosystèmes

– contribution à la décision publique – rapports et documents, avril 2009, p. 25.

CHICOT Pierre-Yves, L'association des départements-régions d'outre-mer à l'exercice du pouvoir législatif et réglementaire,

Pouvoirs locaux n° 86, octobre 2010.

COINTAT Christian / FRIMAT Bernard, Guyane, Martinique, Guadeloupe :

L'évolution institutionnelle, une opportunité, pas une solution miracle,

Rapport d'information du Sénat – 410, 2010-2011.

COMBY Joseph, Les droits de propriété se renforcent et la propriété décline,

Revue Etudes foncières n°100, novembre 2002.

CONFIANT Raphaël (Article de) Vivre avec les morts : les travaux et les jours du fossoyeur créole.

Mis en ligne le 26 février 2007.

CONSTANT Fred, Des statuts à la carte pour les Outre-mer français. Vers de nouveaux schémas de partage des responsabilités ? Regards sur l'actualité – n° 355, pp. 25-40.

DDE Martinique, Guide pratique : l'aménagement et la gestion du littoral en Martinique,

Dossiers du Service Aménagement, Urbanisme et Habitat, 30 mars 2004, 158 p.

DEFOS Stéphane, La définition du littoral,

1er Forum BODLANME Martinik, 21 et 22 octobre 2008, p. 44.

DELAMARRE Jean-François (Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement),

La prise en compte du risque sismique aux Antilles - L'exemple de la Martinique,

Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement, août 2001.

DOUENCE Jean-Claude, La loi Littoral dans les DOM,

SFDE, 1987, p. 37.

DOUENCE Jean-Claude, Rapport,

1988.

DOUENCE Jean-Claude, Droit de l'environnement dans les DOM,

Rapport général, mai 1991, p. 89.

DUBRULLE Jean-Baptiste - Avocat au barreau de Lille,

Droit de préemption : ce qui va changer en 2010,

La Lettre du cadre territorial n° 394, 1er février 2010, pp. 57-59.

GILLOIRE Augustin, Pratiques et contournement du droit foncier aux Antilles,

Etudes foncières n° 19, 1983, p. 17.

GOMBAULD Pascal,

Les espaces naturels : atouts ou contraintes pour le développement des territoires ?,

Collection Actes et Etudes, Editions Cujas, 2009, pp. 461-466.

HEDLI Mahieddine, Le logement locatif très social à la Martinique :

proposition d'adaptation des conditions de financement,

Etude CREPAH Conseil, Recherches, Etude pour la planification l'aménagement et l'habitat,

novembre 1996, 28 p.

Inspection Générale des Finances, le Conseil Général des Ponts et Chaussées et l'Inspection Générale de l'Administration - Mission d'audit de modernisation,
Rapport sur la politique du logement social outre-mer (DOM et Mayotte),
avril 2006, 103 p.

JUSTICE (Journal), Justice témoin et acteur des avancées de notre peuple,
Justice 90 ans 1920 – 2010.

LARCHER Serge (Président) / DOLIGE Eric (Rapporteur), Les DOM défi pour la République,
chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir,
Rapport d'information - Sénat, 2008-2009, 462 p.

LARCHER Serge, Bilan parlementaire du Sénateur LARCHER Serge – mai 2007- juin 2009
2009, 173 p.

LARCHER Serge, Bilan parlementaire du Sénateur LARCHER Serge
– juillet 2009 – décembre 2009,
2010, 216 p.

L'ETANG Thierry, L'histoire de notre littoral,
Actes du 1er forum BODLANME Matinik, Notre littoral en crise durable,
21 et 22 octobre 2008, p. 38.

LETCHEMY Serge, L'habitat insalubre et indigne dans les départements
et régions d'outre-mer : un défi à relever,
Rapport relatif à la résorption de l'habitat insalubre Outre-mer, Martinique, 2009, p. 137.

MATHIEU Bertrand, Dossier la charte de l'environnement – la portée de la Charte pour le juge
constitutionnel,
AJDA n° 21/2005, pp. 1170-1174.

MAVOUNGO Joseph / SAFFACHE Pascal, Sciences humaines et sociales – géographie
La Martinique : entre aménagement et risques sismiques,
géographie – aménagement

Etudes caribéennes numéro 1, Editions Publibook Université 2004, p. 55.

MAVOUNGO Joseph / SAFFACHE Pascal, Sciences humaines et sociales – géographie,
Aménagement littoral et risques de tsunamis : le cas de la Martinique,
Sociologie – Anthropologie.

Etudes caribéennes numéro 2, Edition Publibook Université, 2004, pp. 41-47.

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,
L'observation foncière,

Club des opérateurs fonciers, Paris La Défense, 20 et 21 septembre 2000, 79 p.

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer,
Le foncier et la périurbanisation,

Club des opérateurs fonciers, Rouen, 25 et 26 janvier 2001, 170 p.

MONROSE Nicaise Gérard, Territoire, zonage et redynamisation agricole,
Collection Actes et Etudes, Editions Cujas, 2009, pp. 449-459.

MORLET Olivier, L'actualité foncière communale au quotidien,
Revue Etudes foncières n° 78, mars 1998, p. 32 et s.

MOZAR Philippe, Vers la normalisation des 50 pas géométriques,
Revue Etudes foncières n° 76, septembre 1997, p. 32.

Observatoire national des Agendas 21 locaux et pratiques territoriales de développement durable,
Panorama des Agendas 21 locaux et des pratiques territoriales de développement durable en France,
Janvier 2008, 8 p.

PALASI Jean-Philippe/Carole MARTINEZ, Etude « Financements publics et biodiversité en outre-mer : quelle ambition pour le développement durable ? » Comité français de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN). 2006.

PISANI Edgard (Article de), Administration de gestion, administration de mission,
Revue Française de Science politique, volume 6, n°2, 1956, pp. 315-330.

PRIEUR Loïc, la loi Littoral,
Collection dossiers d'experts, Techni.Cités, 164 p.

RAFECAS Nicolas, La zone des « cinquante pas géométriques » : un statut réglementaire particulier en matière d'urbanisme et de protection de l'environnement en Martinique,
Direction de l'environnement Martinique, Juillet 2001, 110 p.

Rapport ROSIER sur la zone des 50 pas géométriques – 1993,
Guide circulaire permettant la mise en œuvre effective de la loi du 30 décembre 1996.

SAFFACHE Pascal (Sous la direction de), Dossier « Aménagement, environnement et développement dans les départements et territoires d'outre-mer »,
Ecologie et progrès – la revue du développement durable n° 3, 2003.

SAURIN André, L'avenir du foncier agricole en Martinique, Collection les guides pratiques des CAR, 1999, Edition EPL, 205 p.

SUIVANT Louis / JANVIER Philippe,
Le schéma d'aménagement régional de la Martinique (SAR),
Collection Actes et Etudes, Editions Cujas, 2009, pp. 257-267.

TORRE Henri - Sénateur de l'Ardèche, rapporteur spécial de la mission « Outre-mer » (2007-2008) -, Des ambitions aux réalisations : retour sur 2 ans de politique du logement en outre-mer, Rapport d'information n° 355, 2008.

TREBULLE F.G. (article de) Le développement durable, un enjeu global, Cahiers de droit de l'entreprise n° 3, mai 2010, dossier 12.

VILLARD Philippe (Consultant du COBATY Martinique), Etude sur le marché foncier en Martinique – 2006/2007, 2007.

ZILLER Jacques, Les DOM-TOM, 2ème édition, Collection systèmes, LGDJ, 1996.

Actes des Journées d'études « Biodiversité et évolution du droit de la protection de la nature : réflexion prospective. », Revue juridique de l'environnement n° spécial, 2008. p. 344.

Etat des lieux. Diagnostic préalable à l'étude d'un contrat de baie de Fort-de-France, Littoralis, mai 2002.

Mission d'expertise sur les mesures à prendre pour permettre une relance de la construction du logement locatif social en Martinique, MELT et SEOM, Rapport n° 2000-0097-02 du 19 février 2001.

Rapport d'information : « le chlordécone aux Antilles et les risques liés à l'utilisation des produits phytosanitaires. Quel bilan du passé ? Quelles leçons pour l'avenir ? » Juillet 2005, Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire.

Etude biogéographique, écologique et géomorphologique : structure de l'habitat. Travaux d'expertise de 24 îlets de la Martinique. Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Université des Antilles et de la Guyane – Centre de recherche GEODE Caraïbe (géographie développement environnement de la Caraïbe). 1999.

Etude Kamo logement : l'aide à la sortie de l'indivision. ADIL Martinique, décembre 2008.

MEMOIRES ET THESES

BAMBARA Isabelle, La zone des 50 pas géométriques dans les DOM, Mémoire de DESS, 1986-1987.

BLANCHET Dominique, L'application du droit de l'action foncière publique en France métropolitaine et dans les DOM. et Etude sur l'effectivité et l'efficacité de dispositifs juridiques dans les espaces différents de réception des normes, Thèse de doctorat, UAG, 1988.

BOUET Jean-Baptiste, L'administration décentralisée du territoire : choix et perspectives ouverts sous la Ve République, Thèse de Doctorat de droit public, 2006.

BRUOT Sandra, Cinquante pas géométriques et développement à la Martinique, Mémoire, 2000.

CARISTAN Gaëlle, La prise en compte des risques naturels par le droit de l'urbanisme, Mémoire, 2003.

CHARPENTIER Jessica, Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des 50 pas géométriques, Mémoire, UAG, 2009.

CHEMILIER-GENDREAU Monique, La réserve des 50 pas géométriques, Thèse, Annales de la Faculté de Lille, 1962, 32 p.

CHIVALLON Marie-Christine, Tradition et modernité dans le monde paysan martiniquais, approche ethno-géographique, Thèse, UAG, 1993.

CONSTANT-PUJAR Arlette, L'Agence des 50 pas géométriques, Mémoire pour le DESS « Gestion et évaluation des collectivités locales », 2004.

CONSTANT-PUJAR Arlette, Ville d'Angers, les ressources humaines et la culture : deux dimensions pour déployer le développement durable en interne, Mémoire, INET Strasbourg, 2005.

COURTIER Cyril, La codification du droit de l'outre-mer, Thèse, IEP de Lyon, 2008.

GUILLOU Réjane, La politique des 50 pas géométriques à la Martinique : pour une gestion raisonnée ?, Mémoire de DESS, UAG, 2008.

KEITA Yasmina, Le littoral domien : droit et politique, Mémoire, Droit de la défense, fiscal, commercial et industriel, 1993.

LANGENBRONN Odile, L'habitat littoral des 50 pas géométriques, Mémoire, Angers, 2010.

LE CORNEC Erwan, La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme, Thèse de Doctorat de droit, Paris I, 1997.

LETCHIMY Serge, Urbanisme et urbanisation à la Martinique – le cas de Fort-de-France, Thèse de doctorat de 3ème cycle « Planification – aménagement urbain », Institut de géographie Paris IV, 1983-1984.

PALCY LOUIS-SIDNEY Marguerite, La régularisation de la situation des occupants sans titre : le cas de Fort-de-France,
Mémoire, 2007.

PETIT-JEAN-ROGET Jacques, La société d'habitation à la Martinique
– un demi-siècle de formation 1635 – 1685,
Thèse, 1980.

ROUYER Michel, Les applications des politiques de développement durable et leurs apports pour le secteur touristique : l'exemple de la Commune de Sainte-Anne,
Mémoire, 2007.

SABIN Chantal, Un outil pour la gestion de l'espace littoral en Martinique : la loi Littoral,
Mémoire, UAG, 1989.

SABIN Chantal, L'application locale de la règle d'urbanisme –
les exemples des territoires insulaires Guadeloupe et Martinique,
Thèse, UAG, 2001.

SAFFACHE Pascal, Le littoral martiniquais : milieux, dynamiques et gestion des risques,
Thèse, 1998.

SAINT-CYR Philippe, La zone des 50 pas géométriques,
Thèse, 1980.

SUEDILE Pierre, La protection du littoral en milieu insulaire : le cas de la Martinique,
Thèse de Doctorat de droit public, UAG, 2005.

SYMPHOR Tania, Les écosystèmes marins de la Martinique – Production, pollution et gestion,
Mémoire, 2005.

VAUGIRARD Raphaël, Vers une stratégie de développement endogène des DOM –
le cas de la Martinique – les questions de l'ajustement à la construction européenne et de l'évolution institutionnelle,
Thèse de Doctorat de Sciences Economiques, UAG, 2000.

SITES INTERNET

Agence des 50 pas géométriques de la Martinique : <http://www.agence50pas972.fr>

Conseil Général de la Martinique : <http://www.cg972.fr>

Conseil Régional de la Martinique : <http://www.cr-martinique.fr>

Ifremer : <http://www.ifremer.fr>

DDE de la Martinique : <http://www.portail.document.equipement-gouv.fr>

Office National des Forêts : <http://www.onf.fr>

Conservatoire du Littoral : <http://www.conservatoire-du-littoral.fr>
Parc Naturel Régional de la Martinique : <http://www.pnrm.fr>
Sénat : <http://www.senat.fr>
Assemblée Nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr>
DIREN Martinique : <http://www.martinique.ecologie.gouv.fr>
ADIL Martinique : <http://www.adilmartinique.org>
ASSAUPAMAR : <http://www.assaupamar.mq>
Ministère de l'écologie et du développement durable <http://www.developpementdurable.gouv.fr>
Cadastre : <http://www.cadastre.fr>
Office De l'Eau : <http://www.eaumartinique.fr>
Préfecture de la Région Martinique : <http://www.martinique.pref.gouv.fr>
Ministère de l'Outre-mer : <http://www.outre-mer.gouv.fr>
Université des Antilles et de la Guyane : <http://www.univ-ag.fr>
Comité Martiniquais du Tourisme : <http://www.martiniquetourisme.com>

Annexes

- Carte des terres de l'Isle de la Martinique concédés par la Compagnie des Isles, les Seigneurs propriétaires et la Compagnie des Indes Occidentales en 1671.
Collection privée du Sénateur honoraire Roger LISE. p. 359
- Extraits de la Carte des terres de l'Isle de la Martinique. p. 360
- Carte de la disponibilité dans les zones d'urbanisation future.
ADUAM, 2009. p. 364
- Carte de la répartition des zones d'urbanisation future par communauté de communes.
ADUAM, 2009. p. 365
- Carte du taux de consommation des zones d'urbanisation future.
ADUAM, 2009. p. 366
- Carte de l'évolution de l'urbanisation de la Ville de Trinité (Martinique) 1951-1982-2004.
Agence des Cinquante pas géométriques – Martinique, 2004. p. 367
- Cartographie des types de formation végétale en 2004.
ONF Martinique. p. 368
- Délibération du 24 décembre 1959 du Conseil Général de la Martinique.
Motion relative aux graves événements du 20 décembre 1959. p. 369
- Délibération du 30 décembre 1959 du Conseil Général de la Martinique.
Motion relative à la revendication d'une loi-programme de développement économique et social. p. 371
- Ordre du Roi au sujet des Cinquante pas du bord de mer du 6 août 1704. p. 373
- Arrêté relatif à l'aliénabilité des terrains situés dans la zone autrefois réservée des Cinquante pas géométriques du littoral du 31 juillet 1887, signé Albert GRODET, Sous-directeur honoraire de l'administration des colonies, Gouverneur de la Marine. p. 374
- Notification d'une décision de justice du 6 février 2001. p. 377
- Liste des associations agréées. p. 381



- LEGENDE -									
Etat du Procès Verbal des Terres		Superficie en Carrés de 100 pas de 22 pieds 1/2 chacun					Nombre		
N ^o	Compagnie de Chaque Quartier	Cannes	Potuns	Vijres	Savants Bois	Total	Propriétaires	Occupants	Total
I	St. DE LA GARENNE	175.35	62.85	259.40	1,522.75	2,020.55	115	2	117
II	St. DE VERT-PRE	75.30	172.41	208.30	1,056.40	1,512.61	75	33	108
III	St. DES JARDINS	107.83	24.39	113.80	483.70	729.92	47	7	54
IV	St. DE FRANCILLON	31.60	63.26	51.68	69.40	215.94	25	24	49
V	St. LE YASSOR	196.20	8.00	175.50	600.93	980.63	41	18	59
VI	St. DE LA CASE	161.40	0...	68.00	250.80	480.20	3	0	3
VII	St. DE CAVERYES	250.04	0...	135.24	481.88	847.16	39	6	45
VIII	St. LE BOIS	137.54	62.64	190.89	223.17	614.24	60	0	60
IX	St. DU CAS	160.95	30.20	137.00	225.00	553.15	39	2	41
X	St. DE LA VALLEE	217.12	43.90	228.22	1,808.43	2,297.67	67	0	67
XI	St. Pasquier LAURANS	372.70	45.00	384.60	2,159.35	2,961.65	56	26	82
XII	St. DE LA PAYRE	289.90	294.00	615.15	3,604.90	4,803.95	118	23	141
Total		2,156.33	806.85	2,567.78	12,486.71	18,017.67	685	136	821

Carrés de 100 pas de 22 pieds 1/2 chacun
 1 Carré = 24029.26 m²

AVERTISSEMENT

6 Decembre 1671

Il faut observer que l'Isle de la Martinique-
qui peut avoir dans tout son circuit, y compris les
culs-de-sac, 45 à 50 Lieues de tour, et dans sa
plus grande largeur six Lieues environ
et laquelle est presque habitée tout l'autour,
à la réserve du depuis la Pointe des Sallines
jusqu'à la Portane, qui est un pays inhabitable
tant par sa grande stérilité que parce que la mer
y est toujours rude, à cause des brisants]
n'est habitée en certains endroits
que d'environ une lieue et demie
depuis le bord de la mer à aller aux montagnes,
et en d'autres Quartiers beaucoup moins.

Ainsi, tout le deux de l'île
est encore Bois Depout
la plus grande partie montagnes et pays inaccessibles
- y ayant néanmoins beaucoup de terrain, où,
(ce qui ne peut être que de fraîche, année,
et avec grand-peine et d'effort,
l'on pourrait faire du Gingembre, Indigo,
Coton, et autres marchandises utiles
à porter.

Estimation
du Produit des TERRES
& Revenu brut en Millions de Livres
par Compagnie, en 1671-2

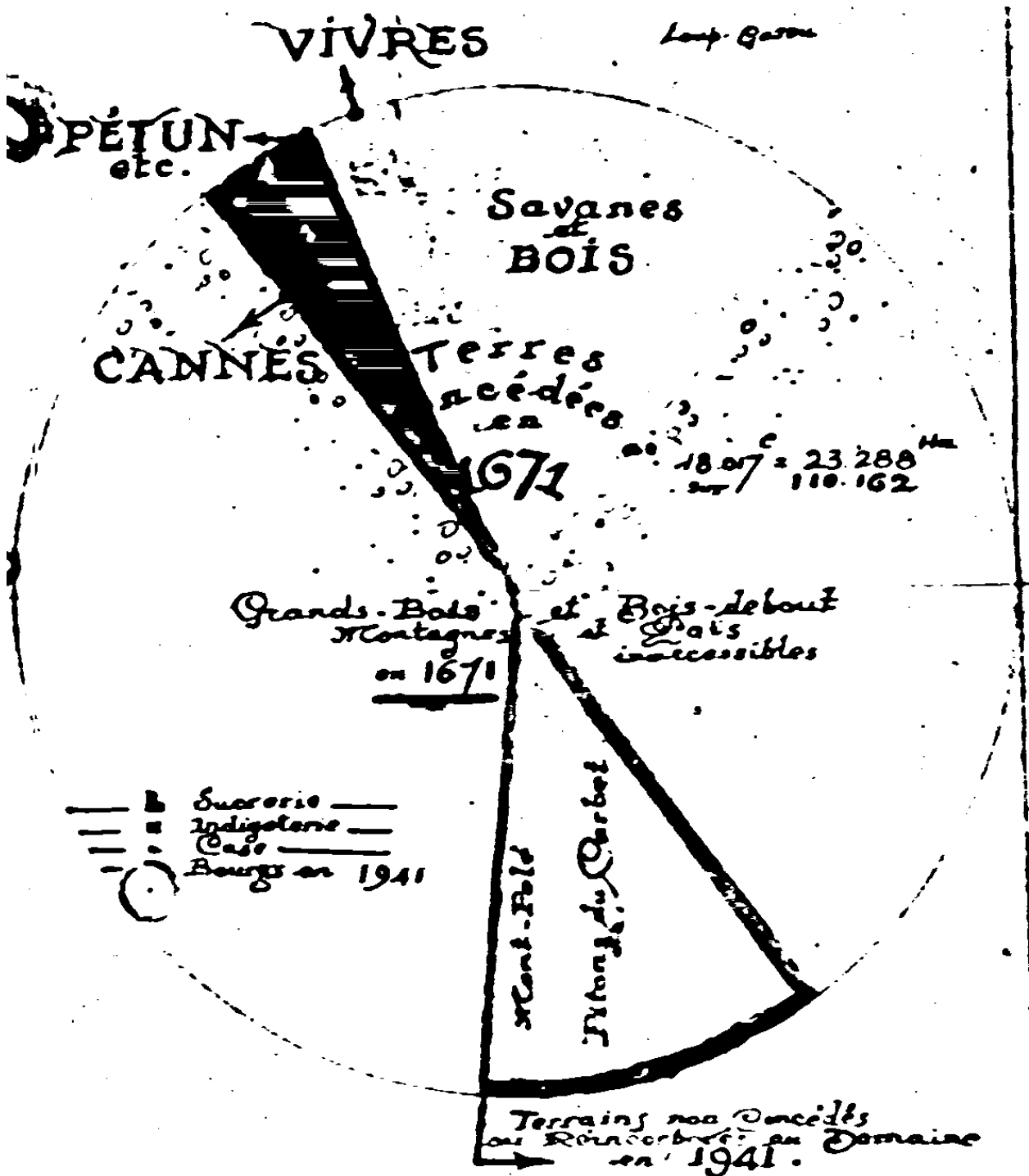
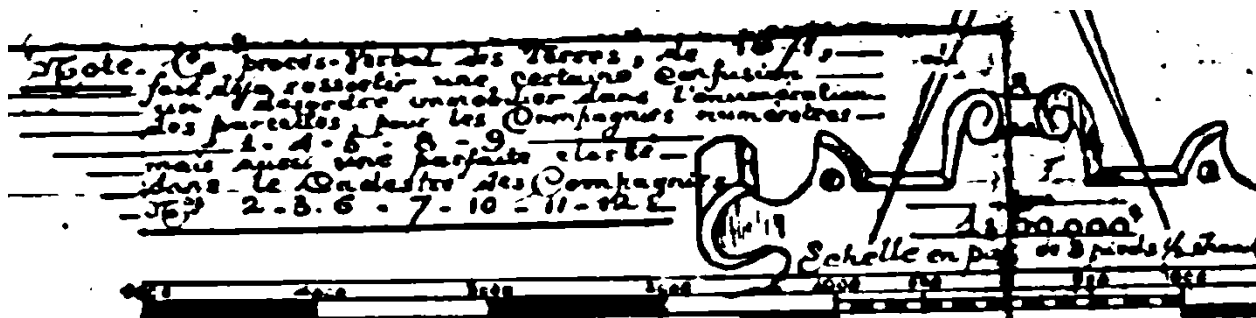
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----	----	----

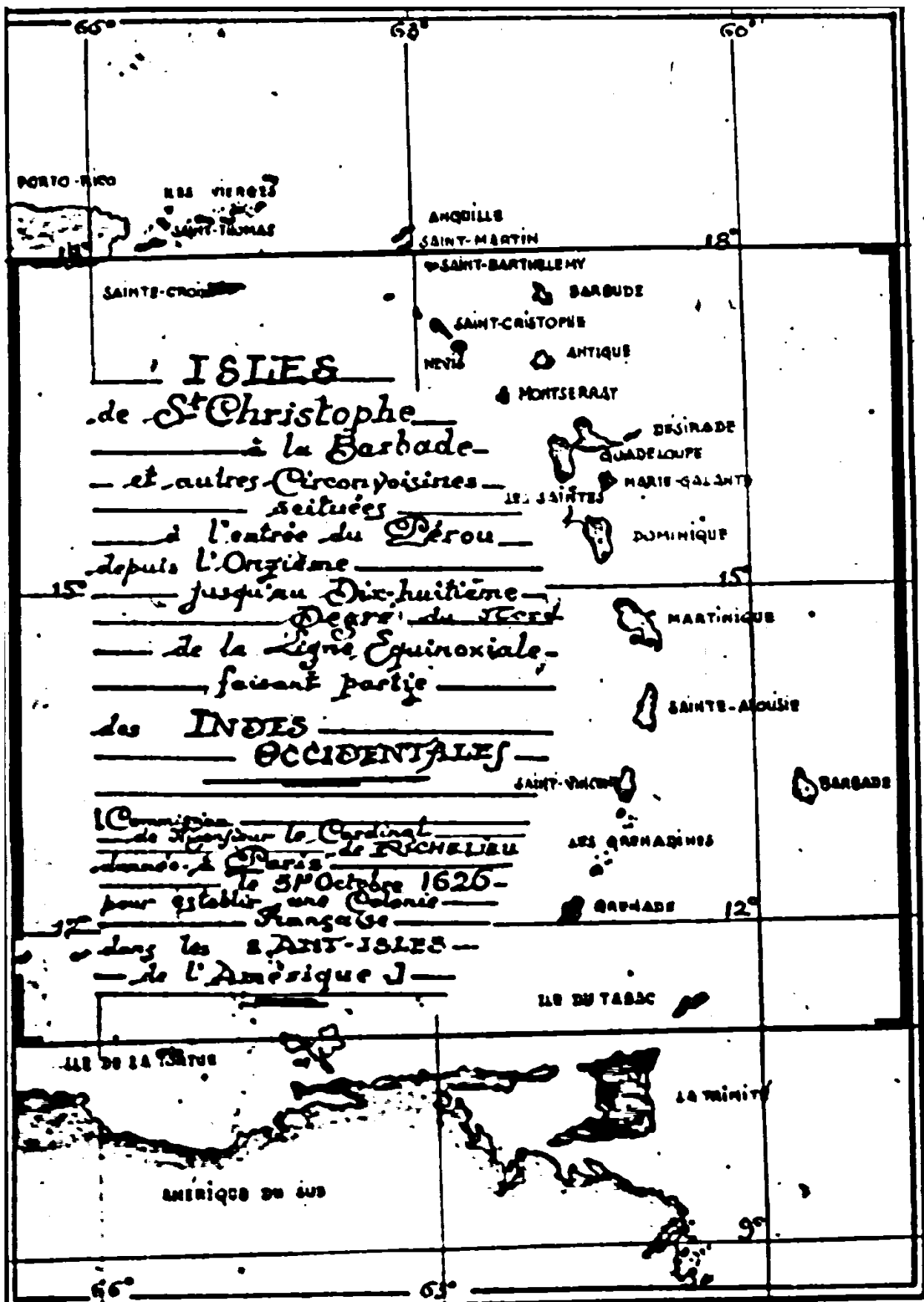
Produit total
en Millions de Livres
10,654.000

avec les Bâtimens qui sont sur les Dites Ecrues
 Distinguées par la Compagnie de chaque Quartier
 En conséquence de l'Arrest du Conseil d'Etat
 du Roy, Donné à Chambray
 le 12^e Octobre 1670
 et Commission sur iceluy
 adressante à M. M.
 DE BAAS, Lieutenant-Général de Sa Majesté,
 et BELLISSIER, Directeur Général de la dite
 et Peas tenant le Conseil Souverain
 de cette dite Isle.

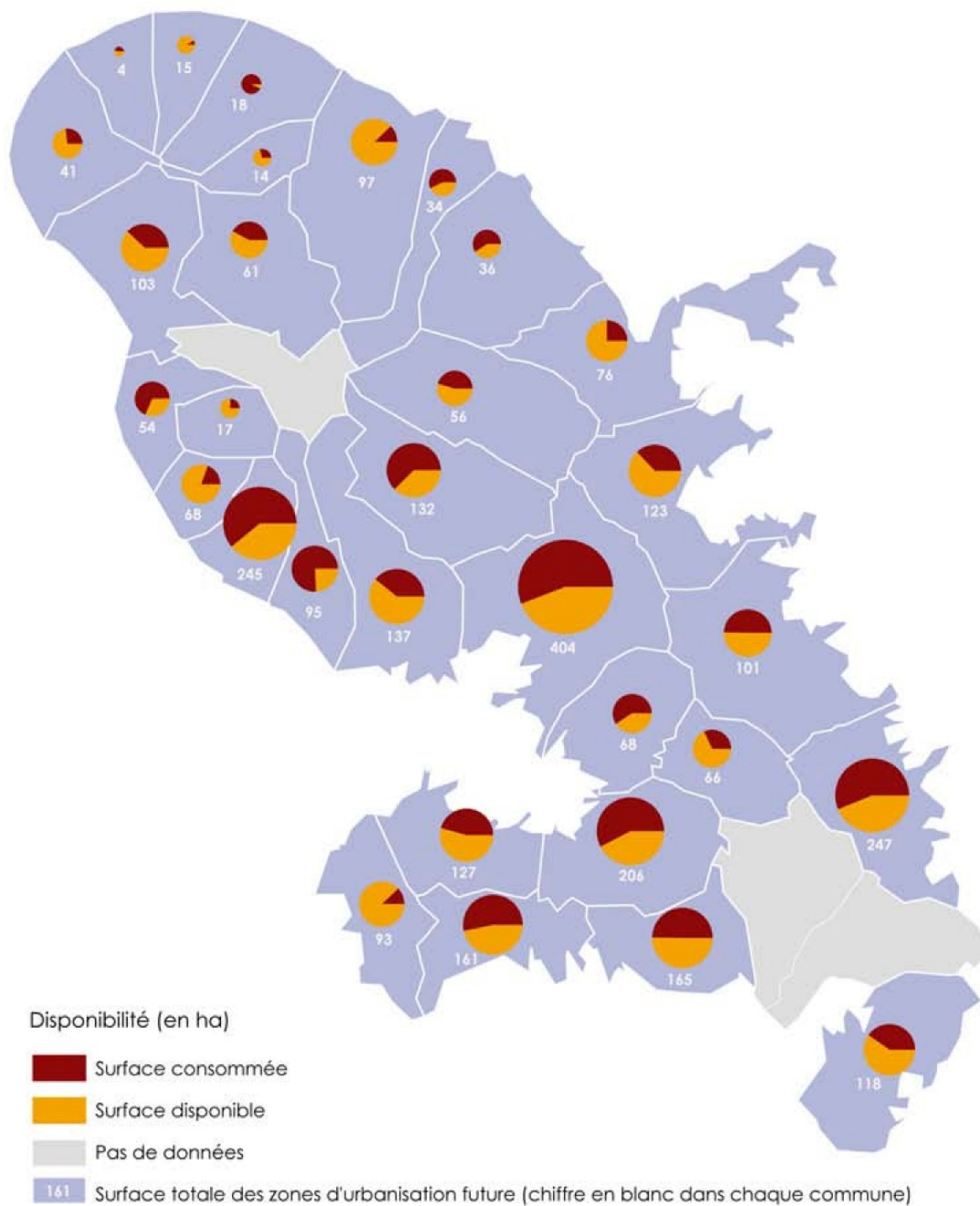
Copie de la Carte originale préparée en 1941
 par A. Sobesky
 pour E. REVERT
 6055'

- Le procès-verbal des Terres, déposé aux Archives publiques de Paris,
 après son achèvement, sur 15 Colonnnes, indique :
 1^{re} Les Dénominations des Terres - 2^e La Quantité en bas -
 3^e & 4^e Les Terres appartenant - 5^e Les Bâtimens -
 6^e Les Quartiers situés en Canes -
 7^e - - - - - en Pétun -
 8^e - - - - - en Papyrus -
 9^e - - - - - en Indigo -
 10^e - - - - - en Angoumois -
 11^e - - - - - en Dénang -
 12^e Les Quartiers existant à Desfrancher -
 13^e La Situation du Produit des Terres -
 14^e Les Terres Volontaires non Concédées -
 15^e A qui les Dénominées Terres, à concéder, sont propres.





Disponibilité dans les zones d'urbanisation future

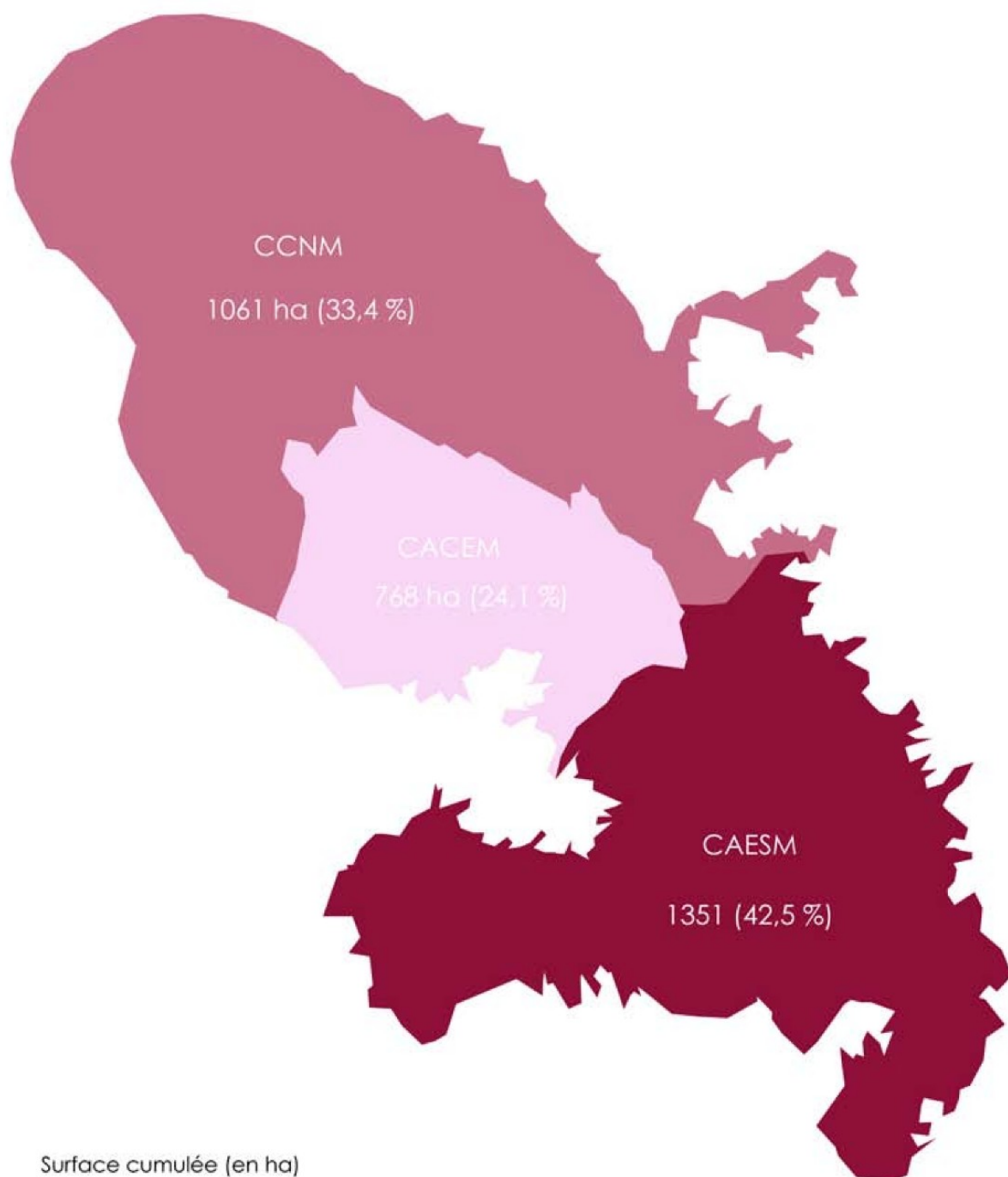


0 2000 mètres

Sources : Image SPOT, 2007 ; ©IGN - BD Topo® et ©IGN - BD Ortho®, 2004
Cadaastre, DGI, 2008 ; ADUAM, 2009

ADUAM, 2009

Répartition des zones d'urbanisation future par communauté de communes

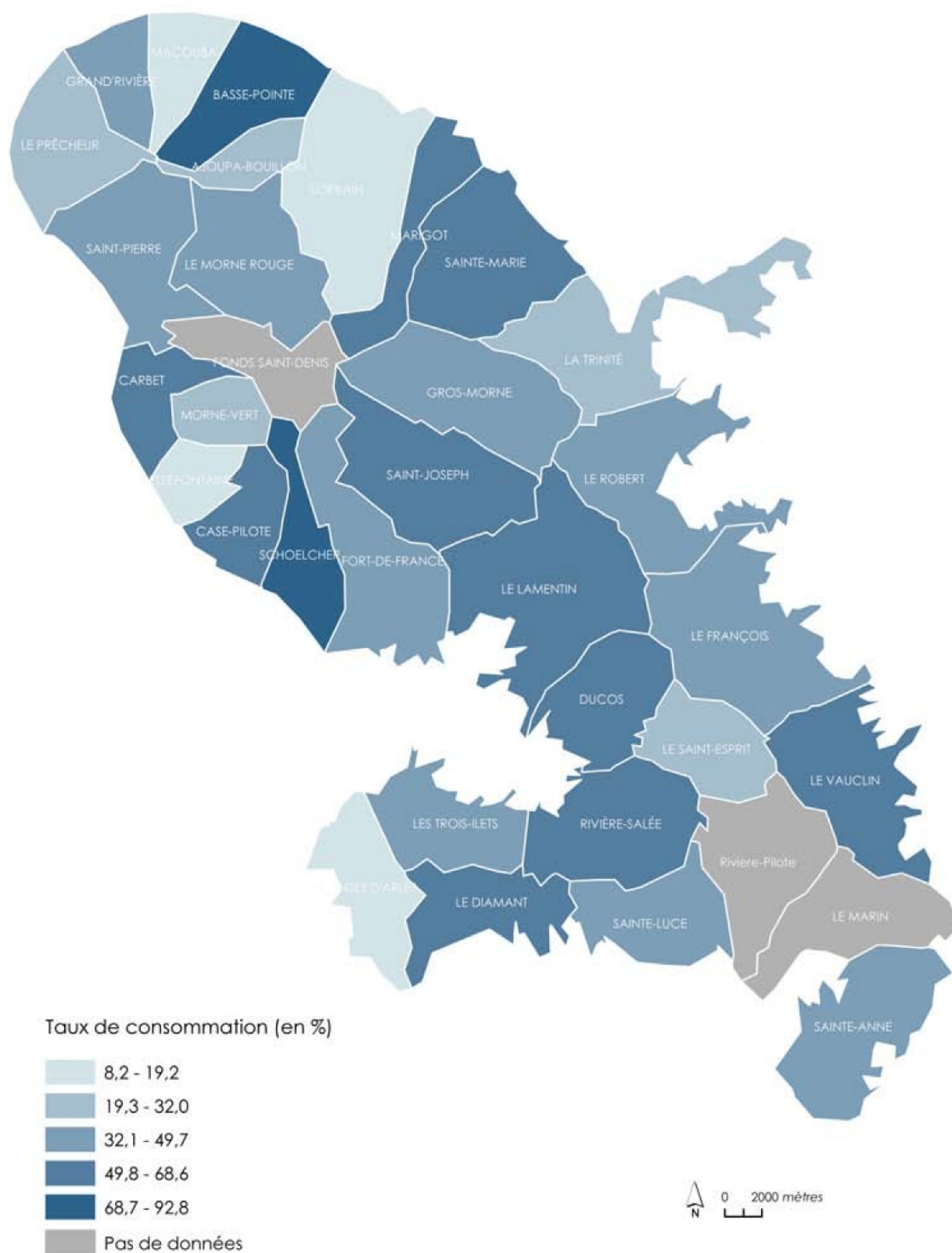


Surface cumulée (en ha)

- 768 ha pour 72 zones
- 1061 ha pour 143 zones
- 1351 ha pour 182 zones

0 2000 mètres

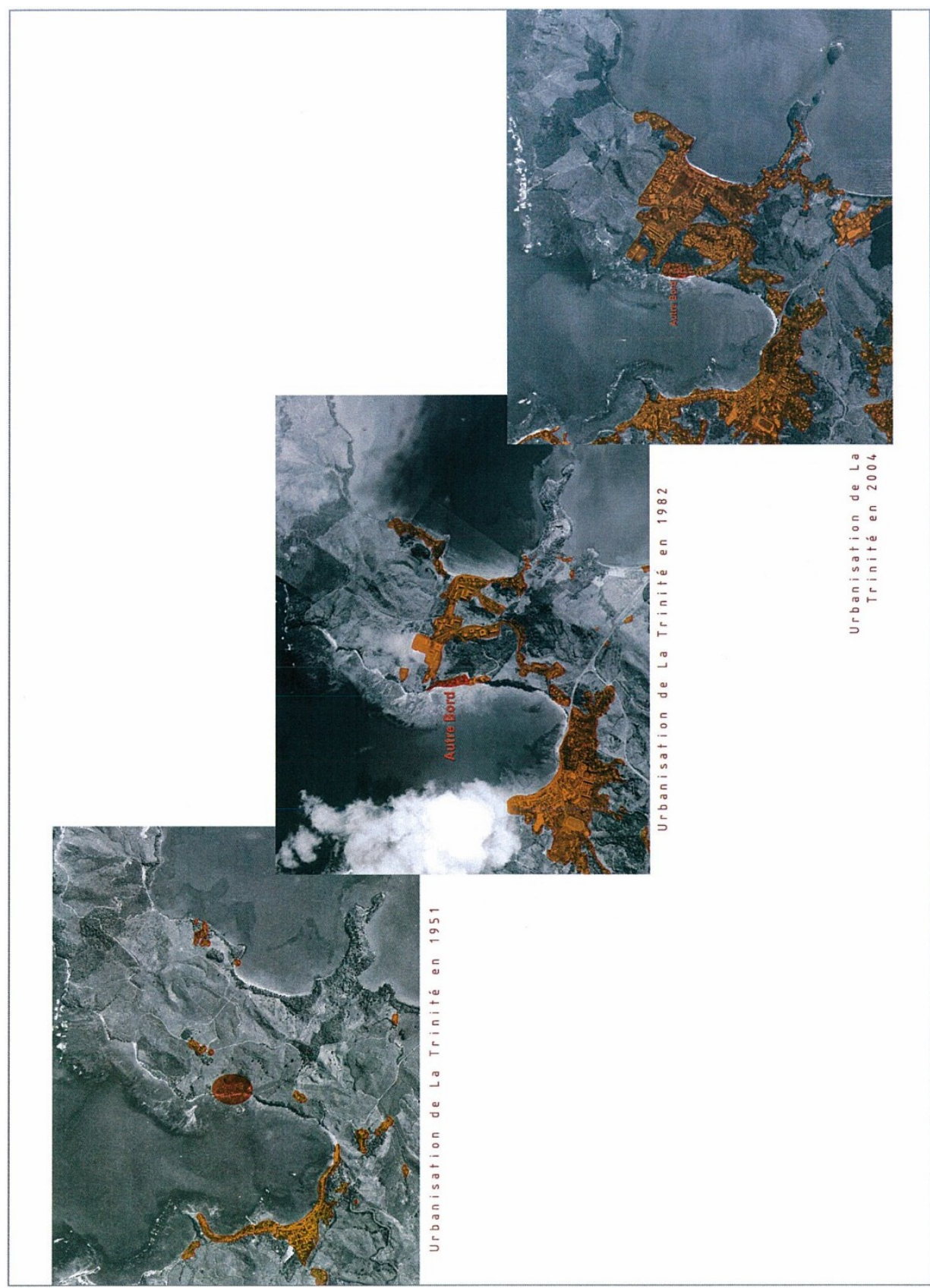
Taux de consommation des zones d'urbanisation future



Sources : Image SPOT, 2007 ; ©IGN - BD Topo® et ©IGN - BD Ortho®, 2004
Cadastre, DGI, 2008 ; ADUAM, 2009

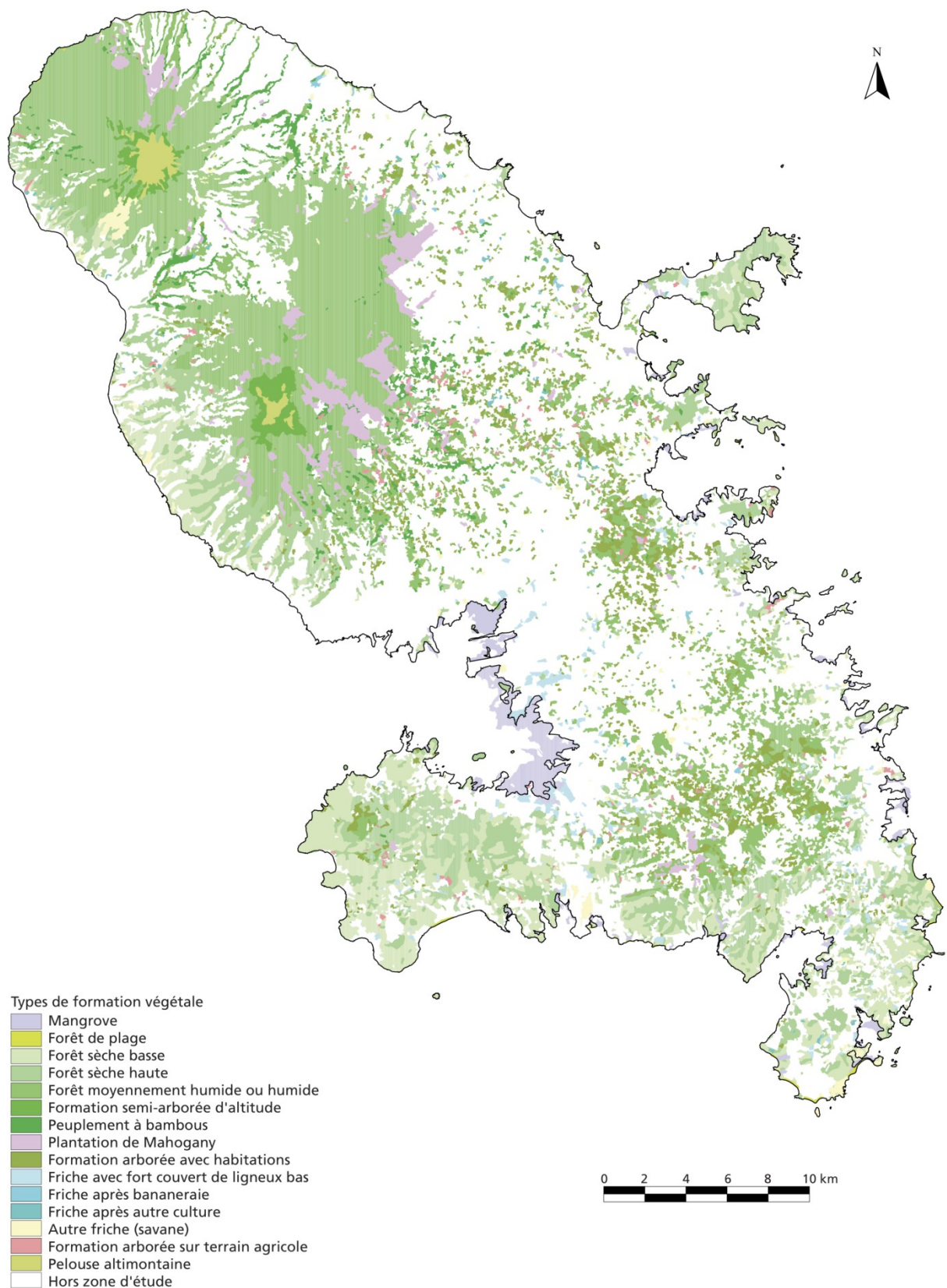
ADUAM, 2009

EVOLUTION DE L'URBANISATION DE LA VILLE DE TRINITE (MARTINIQUE)
1951-1982-2004.



Agence des Cinquante pas géométriques – Martinique, 2004

CARTOGRAPHIE DES TYPES DE FORMATION VEGETALE EN 2004.



Carte réalisée d'après la BD Ortho® 2004 de l'Institut géographique national

ONF Martinique

PRÉFECTURE DE LA MARTINIQUE

CG/62/

CONSEIL GENERAL

EXTRAIT DES DÉLIBÉRATIONS

Séance du JEUDI 24 DÉCEMBRE 1959.

M O T I O N

LE CONSEIL GENERAL DE LA MARTINIQUE, réuni en son Hôtel en session extraordinaire le 24 DÉCEMBRE 1959,

A l'occasion des graves événements qui se sont déroulés depuis le 20 Décembre à Fort-de-France, a voté à l'unanimité la motion suivante :

PROTESTE contre la répression brutale exercée par les C.R.S. et les forces de police, répression qui a causé la mort de quatre personnes et fait de nombreux blessés parmi les civils;

S'INCLINE devant les victimes innocentes et s'engage à indemniser leurs malheureuses familles ;

ESTIME que les manifestations puissantes et spontanées qui ont mis en mouvement des milliers de Martiniquais et surtout les jeunes sont les preuves d'un mécontentement profond du peuple martiniquais. Ce mécontentement a pour cause l'arrogance et le racisme déclaré de certains métropolitains, la brutalité des C.R.S. qui sont unanimement détestés. Ces manifestations sont également une protestation contre la misère généralisée, les bas salaires, le chômage massif qui frappe surtout les jeunes, les impôts excessifs, la non-satisfaction des promesses faites par le Gouvernement ;

Elles sont également la conséquence du marasme économique qui ruine la production industrielle, artisanale et agricole ;

CONSIDERE qu'il convient également d'éviter l'extension de telles manifestations à travers le pays .

....

En conséquence, le CONSEIL GENERAL DEMANDE :

1o/ Le retrait immédiat de tous les C.R.S. et des éléments racistes indésirables ;

2o/ La libération immédiate de tous les Martiniquais emprisonnés à l'occasion de ces derniers incidents ;

3o/ Application du S.M.I.G. sans abattement de zone ;

4o/ L'abandon du projet gouvernemental d'introduire à la Martinique pour la prochaine récolte des milliers de travailleurs étrangers, mesure qui aggraverait le chômage et serait une véritable provocation à la misère des couches laborieuses ;

5o/ La réduction sensible des impôts qui frappent les petits gens, artisans, petits commerçants, fonctionnaires, etc...

6o/ Des mesures immédiates pour lutter contre le chômage :

a) Création, dans le plus bref délai, d'une caisse de secours aux chômeurs alimentée par les fonds d'Etat,

b) Installation d'industries nouvelles et de chantiers de grands travaux d'équipement, par la création d'un fonds social d'investissement géré par le Conseil Général ;

7o/ Extension de tous les avantages de la Sécurité Sociale et l'application intégrale du régime des prestations et allocations familiales ;

8o/ La diminution du prix de l'électricité ;

9o/ Création d'urgence de centres d'apprentissage et d'écoles professionnelles et attribution de crédits plus importants à l'éducation publique.

LE CONSEIL GENERAL DEMANDE

Que des conversations soient entamées immédiatement entre les représentants qualifiés des Martiniquais et le Gouvernement pour modifier le Statut de la Martinique en vue d'obtenir une plus grande participation à la gestion des affaires martiniquaises ./.

Ainsi délibéré et adopté en séance publique du CONSEIL GENERAL le JEUDI 24 DECEMBRE 1959.

LE SECRETAIRE,

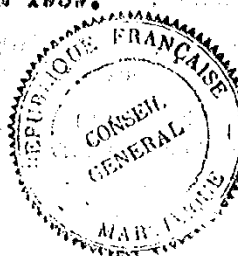
A. Ductor

A. DUCTOR.

LE PRESIDENT.

T. Robinet

T. ROBINET.



REPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ — EGALITÉ — FRATERNITÉ

PRÉFECTURE DE LA MARTINIQUE

CONSEIL GENERAL

EXTRAIT DES DÉLIBÉRATIONS

Séance du MERCREDI 30 DECEMBRE 1959.

MOTION

LE CONSEIL GENERAL DE LA MARTINIQUE réuni en son Hôtel, en session extraordinaire le 24 Décembre 1959, a adopté à l'unanimité dans sa séance du Mercredi 30 Décembre la motion suivante :

FELICITE de tout coeur la représentation parlementaire de la Martinique pour les premiers résultats obtenus ;

SOULIGNE qu'il n'a pas fallu moins de l'expression spontanée du mécontentement populaire pour amener le Gouvernement à prendre conscience du caractère aigu des problèmes antillais ;

DEMANDE aux députés et aux sénateurs du département de persévérer dans leur action féconde et vigilante pour que le gouvernement mette en oeuvre les moyens nécessaires à la réalisation rapide des nouveaux engagements

.....

Pris envers les D.O.M. et notamment pour qu'il mette en discussion, dès la rentrée d'avril, la loi-programme concernant le développement économique et social de ces départements;

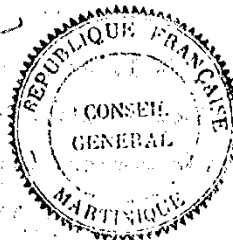
INVITE la population à suivre dans le calme et la dignité, l'exécution des mesures qui doivent avoir pour résultat le relèvement du niveau de vie de la population martiniquaise.

Ainsi délibéré et adopté par le Conseil Général en séance publique du MERCREDI 30 DECEMBRE 1959 ./.

LE SECRETAIRE,

A. Ductor

A. DUCTOR



LE PRESIDENT,

T. Robinet

T. ROBINET.

1704, 6 août

Ordre du Roi au sujet des cinquante Pas du bord de mer.

DURAND-MOLLARD, Code de la Martinique, t.I, p.68.

Sur ce qui a été présenté à S.M. par le nommé Graissier habitant de la Guadeloup, que les sieurs Comte Desnotz et Robert, Gouverneur Général et Intendant des Isles, ont fait au sieur de la Malmaison, une concession du terrain des cinquante pas du bord de la mer au dessous de son habitation, le 25 juillet 1701, ce qui la lui rend inutile, et est contraire à l'usage dans lequel on est aux Isles de ne point concéder les cinquante pas réservés pour le service de Sa Majesté, ou d'en laisser la jouissance à ceux dont les habitations y confinent ; et Sa Majesté voulant y pourvoir après avoir vu ladite concession et celle qui a été faite à André Graissier père par le sieur de Tracy, le 28 juillet 1701 ; faisant défenses au sieur de la Malmaison de s'en aider ni de troubler sous ce prétexte le dit Graissier dans la possession et jouissance dudit terrain, voulant que lesdits cinquante pas du bord de la mer demeurent réservés suivant les Règlements faits à ce sujet, enjoint Sa Majesté au sieur Machault, Gouverneur Général des Isles de l'Amérique, et au sieur Mithon, Commissaire ordonnateur, etc...

Fait à Versailles, le 6 Août 1704

Enregistré au Conseil souverain...

NOTA : On n'a pu trouver que cette loi sur cette matière quoiqu'elle fasse mention de précédentes.

N° 373. — *Arrêté relatif à l'aliénabilité des terrains situés dans la zone autrefois réservée des 50 pas géométriques du littoral.*

M. Albert Grodet, sous directeur honoraire de l'administration des colonies, Gouverneur de la Marine,

Vu l'article 9 du sénatus-consulte du 3 mai 1854;

Vu l'article 120 et 31 de l'ordonnance organique du 9 février 1827-22 août 1833;

Vu le décret du 4 juin 1887 rendant applicable, à la Martinique, le décret du 21 mars 1882 qui a supprimé l'inaliénabilité des 50 pas géométriques à la Guadeloupe;

Sur le rapport du Directeur de l'intérieur;

Le Conseil privé entendu,

ARRÊTE :

Art. 1^{er}. Les demandes tendant à la délivrance de titres de propriété et s'appliquant dans les conditions indiquées aux articles 2, 3 et 4 du décret précité du 21 mars 1882, à des terrains bâtis situés dans la zone des 50 pas géométriques seront examinées par une commission spéciale qui aura son siège à Fort-de-France et qui sera composée comme suit :

Le directeur d'artillerie chargé de génie militaire;

Le chef du service des domaines;

Le chef du service des Ponts et Chaussées;

Le chef du service des douanes.

Un officier du commissariat de la marine délégué par le chef du service administratif de la marine.

Art. 2. Toutes les demandes seront adressées au Directeur de l'intérieur (Gouverneur). Elles seront établies sur papier timbré et accompagnées d'un plan dressé aussi sur papier timbré en double expédition par un arpenteur juré. Elles devront être appuyées, en outre, de tous les documents, actes, décisions administratives, certificats ou titres quelconques, pouvant justifier des droits de l'occupant ou susceptibles d'être invoqués à l'appui de la pétition.

Art. 3. Les demandes seront inscrites sur un registre spécial à la direction de l'intérieur (2^e bureau) et au fur et à mesure de leur réception seront transmises, avec les pièces ci-dessus mentionnées au maire de la commune où sont situés les immeubles, pour l'ouverture d'une enquête de *commodo et incommodo*, dont la durée sera de quinze jours ou d'un mois suivant qu'il s'agira de demandes présentées, en vertu de l'article 2 ou de l'article 3 du décret. L'enquête sera annoncée par des affiches apposées à la porte extérieure de la mairie et dans les parties les plus apparentes des terrains à aliéner. Elle portera tant sur la demande elle-même, que sur la nécessité des servitudes qu'il pourrait y avoir lieu d'établir ou de maintenir sur les dits terrains dans l'intérêt des tiers ou des services publics.

Art. 4. Après la clôture de l'enquête, les pièces, accompagnées du procès-verbal d'enquête et d'un plan des lieux revêtus de la certification de l'agent-voyer, seront renvoyées au directeur de l'intérieur. Le maire y joindra son avis et celui de l'agent-voyer.

Les dites pièces et les documents annexés après avoir été soumis pour examen au chef du service des domaines, seront adressées par le Directeur de l'intérieur au président de la commission instituée à l'article 1^{er}. La commission exprimera son avis en consignant à son procès-verbal, les observations émises par chacun de ses membres et renverra le dossier au directeur de l'intérieur qui le soumettra au Gouverneur.

Art. 5. Lorsque les demandes s'appliqueront à des terrains occupés depuis le 9 février 1827, en vertu de permissions administratives, les fonctionnaires consultés feront connaître spécialement leur avis sur l'accomplissement des conditions moyennant lesquelles la convention avait été faite.

Art. 6. Dans tous les cas mentionnés aux articles précédents le Gouverneur statuera en Conseil privé par un arrêté qui fixera les conditions d'aliénation et déterminera, s'il y a lieu, les servitudes dont l'établissement aura été reconnu nécessaire. Le plan des lieux, dûment homologué en Conseil privé, sera joint à l'arrêté portant délivrance du titre de propriété.

Art. 7. Il sera constitué dans chacune des localités situées dans la zone des 50 pas géométriques, une commission composée du Maire, prési-

dent, d'un conseiller municipal désigné par le conseil, d'un agent des douanes et de l'agent-voyer de la commune, à défaut d'un conducteur des ponts et chaussées, et qui sera chargé d'indiquer les limites de la ville ou du bourg. Le plan de ces limites avec indication de la partie de terrain formant la surface des pas géométriques sera établi par l'agent-voyer et soumis à la vérification et au visa de l'ingénieur, chef du service des ponts et chaussées.

Art. 8. Le procès-verbal des travaux de la commission indiquée à l'article précédent accompagné du plan dressé par l'agent-voyer sera après une enquête *de commodo et incommodo*, faite durant un mois dans les formes ordinaires, présenté au Conseil municipal et ensuite à la commission instituée à l'article 1^{er}. Chacune de ces Assemblées formulera son avis sur le vu des pièces. Le Conseil général formulera également son avis. Ces divers avis seront, par le directeur de l'intérieur, soumis, en Conseil privé, au Gouverneur qui arrêtera les termes de la proposition à faire au Ministre.

Art. 9. Les demandes tendant à la concession irrévocable à titre gratuit ou onéreux de terrains non bâtis situés sur les 50 pas géométriques dans les limites des villes et bourgs, telles que ces limites auront été déterminées par décrets délibérés en Conseil d'Etat, seront adressées au directeur de l'intérieur dans la forme indiquée à l'article 2. Elles seront instruites, en ce qui concerne l'enquête *de commodo et incommodo* et la consultation des différentes autorités désignées aux articles 2 et 4, suivant les prescriptions des dits articles. Le résultat de l'instruction après examen en Conseil privé, sera transmis au Ministre avec les propositions de l'Administration.

Art. 10. Le directeur de l'intérieur et le chef de service administratif de la marine sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera inséré au *Moniteur* et au *Bulletin officiel de la Martinique*.

Fort-de-France, le 31 juillet 1887.

Signé : ALBERT GRODET.



**COMMISSION DE VÉRIFICATION DES TITRES
DE LA MARTINIQUE
(Zone des 50 Pas Géométriques)**



JUGEMENT du 6 FÉVRIER 2001

R.G : 00/00043

Requérant : ETIENNE Simon Béby
Né le : 28 Octobre 1936 au ROBERT (MARTINIQUE)

Adresse : Quartier Augrain
97231 ROBERT

Comparant en personne

Composition de la Commission lors du délibéré :

- Président** : M. Jean-Marie IMBERT, Conseiller à la Cour d'Appel de FORT-DE-FRANCE
- Assesseurs** : M. Henry HAUSTANT, Premier Conseiller au Tribunal Administratif de FORT-DE-FRANCE
M. Victor BENISTY, Conseiller auprès de la Chambre Régionale des Comptes de POINTE-à-PITRE
- Greffier** : lors des débats et du prononcé
Mme Marie-Angélique THODIARD
- Débats** : Audience publique du 19 décembre 2000, en présence des représentants de la Direction des Services Fiscaux et de la Direction Départementale de l'Equipement et de Maître Micheline CONSTANTIN, Notaire.
- Rapporteur** : M. IMBERT
- Jugement** : Contradictoire, en premier ressort
prononcé publiquement par M. IMBERT

Vu la requête déposée le 16 mai 2000 au secrétariat de la commission départementale de vérification des titres par M. ETIENNE Simon, qui sollicite la validation des droits qu'il aurait sur une parcelle de terre sise au Robert, bourg sud, et les pièces jointes ;

Vu le procès-verbal d'audition établi le 18 octobre 2000 sur les lieux par le juge rapporteur ;

Attendu que le requérant produit un acte dressé le 4 mai 1938 par Maître Valère François DUVAL, notaire au François (Martinique), portant vente par les époux ADELAÏDE à Melle JEAN-JOACHIM Nazirare d'une parcelle de terre sise au Robert, lieudit La Piquine, d'une superficie de 55 m², à détacher de la propriété des vendeurs ; que l'origine de propriété mentionne que ces derniers avaient acquis celle-ci en 1925 ;

Attendu que Melle JEAN-JOACHIM-EURASIE Henrilia surnommée Nazirare, née le 14 juillet 1913 au Robert, qui avait épousé M. ETIENNE Saturnin en 1946, est décédée en 1971 en laissant sept enfants, dont le requérant ;

Attendu que la parcelle vendue est entièrement située dans la zone des 50 pas géométriques où elle est cadastrée section B N° 245 pour 56 m² ; qu'elle supporte une maison d'habitation à simple rez-de-chaussée ;

Attendu que la loi du 30 décembre 1996 (art L 89-2 du Code du Domaine de l'Etat), qui précise que la Commission est habilitée à apprécier la validité de "tous les titres" antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 30 juin 1955, permet à celle-ci de prendre en considération non seulement les titres translatifs émanant de l'Etat mais aussi les actes entre personnes privées ;

Attendu que le droit de propriété revendiqué se trouve valablement établi par l'acte authentique du 4 mai 1938, qui a été publié le 12 mai 1938, vol. 167, N° 18 ; que l'occupation de la parcelle au 1er janvier 1995 est suffisamment établie ; que cet acte peut ainsi être validé ;

PAR CES MOTIFS

Valide et déclare opposable à l'Etat le titre du 4 mai 1938 portant sur la parcelle cadastrée section B N° 245 au Robert, Rue Gibraltar;

Dit que la présente décision sera enregistrée puis publiée à la Conservation des Hypothèques de Fort-de-France à la diligence du notaire choisi par les ayants-droit .

VISE POUR L'IMBRE ET
 ENREGISTRÉ A LA RECETTE DIVISIONNAIRE
 Fort-de-France - Route de Clury - Schoelcher
 Le 7... FEV... 1938
 Volume... 4... Folio... 16... Bordereau 67/13
 Reçu C... Q... L... S... K... N... T... E... F... R... A... N... C... S...
 P-1 Le Receveur Divisionnaire

Mme CHARLES DONATIEN

Le Greffier

Le Président

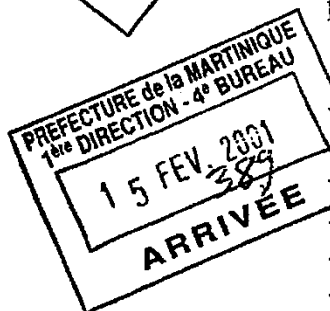
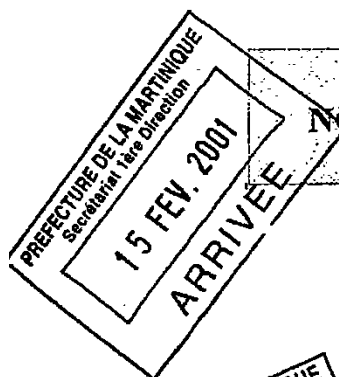


Commission Départementale
de Vérification des Titres
Zone des 50 Pas géométriques
Clairière
32 Rue du Bocage
97200 FORT-DE-FRANCE

Fort-de-France, le 09 Février 2001

à

Monsieur le Prefet de la Martinique
Préfecture de la Martinique
82 Rue Victor Sévère
BP 647-648
97262 FORT-DE-FRANCE CEDEX



NOTIFICATION D'UNE DECISION DE JUSTICE

Lettre recommandée avec demande d'avis de réception

J'ai l'honneur de vous notifier la décision rendue le 06 Février 2001
par la Commission de Vérification des Titres à la requête de :

- CHARLES ALFRED Lucien Léandry (DCD) intervenant
volontaire, son fils, CHARLES ALFRED Claude (00/00036)
- CHARLES ALFRED Lucien Léandry (DCD) intervenant
volontaire, son fils, CHARLES ALFRED Claude (00/00037)
- ETIENNE Simon Beby (00/00043)
- ARRONDEL Modéran Albert (00/00050)
- GUILLAUME Victoire Julie (00/00062)
- NELZY Germain (-00/00072)
- GUILLAUME EPOUSE CHENNEBERG Constance
(00/00094)

Vous pouvez faire appel de ce jugement devant la Cour d'Appel de
Fort-de-France dans un délai de **DEUX MOIS** à compter de la
présente notification.

Si vous entendez exercer ce recours, vous devez charger un avocat
près cette Cour d'Appel de vous représenter et d'accomplir les
formalités nécessaires avant l'expiration de ce délai, qui est de
rigueur.

L'auteur d'un recours abusif ou dilatoire peut être condamné à une
amende civile et au paiement d'une indemnité à l'autre partie.

AGENCE des
50 pas Géométriques
ARRIVÉE
Le 14 FEV. 2005
N° 259

Le greffier,



LES ASSOCIATIONS AGREES		
ASSOCIATIONS	OBJETS ET MISSIONS	CONTACTS
ASSAUPAMAR ASsociation de SAUvegarde du PAtrimoine MARTiniquais	Le respect et la protection de la terre martiniquaise. La défense de la forêt et de la mangrove, des zones humides et des rivières, de la mer et du littoral, de l'air, des terres agricoles. La mise en œuvre d'énergies renouvelables (solaire, éolienne, etc.) alternatives aux énergies fossiles La protection contre les risques majeurs (naturels et technologiques). La lutte contre l'occupation du littoral et la défense du libre accès au littoral.	Adresse : Immeuble Canavalia, Résidence Square, Place d'Armes, 97232 Le Lamentin Tél. : 0596 51 58 84 Fax : 0596 51 58 84 E-mail : assaupamar@wanadoo.fr Site internet : http://www.assaupamar.mq
ASSOCIATION ECO-CIVISME	Protéger, promouvoir, sensibiliser, sauvegarder et diffuser le patrimoine naturel, culturel et historique de la Martinique. Favoriser le développement de l'éducation à l'environnement pour tous, à tous les âges de la vie, en application du plan national.	Adresse : 317 rue de la Mulâtresse Solitude, Cité Dillon 97200 Fort-de-France Tél. : 0596 71 49 21 Fax : 0596 48 44 82 E-mail : contact@eco-civisme.org

ASSOCIATIONS	OBJETS	CONTACTS
ASSOCIATION ECOLOGIE URBAINE	Organiser, développer une réflexion. Informer et mener des actions afin de promouvoir : une "écologie urbaine". Favoriser l'amélioration des conditions de vie des martiniquais	Adresse : 48 rue du Vieux Chemin Terres-Sainville 97200 Fort-de-France Tél. : 0596 60 08 76
ASSOCIATION ENVIRONNEMENT ET DEVELOPPEMENT	Sauvegarder et mettre en valeur les espaces. Protéger l'environnement. Assurer une meilleure qualité de vie. Promouvoir la protection de l'environnement. Ses principaux domaines d'activité portent sur : La création de filières de recyclage des déchets de l'automobile. L'entretien des espaces verts. La formation dans les écoles par la sensibilisation.	Adresse : B.P. 432, 97292 Le Lamentin, Cedex 3 Tél. : 0596.50.86.97 Fax : 0596.50.08.40 E-mail : environnement.developpement@gbh.fr
PUMA Association Pour Une Martinique Autrement	Cette association a pour mission de défendre les intérêts économiques, sociaux et moraux de la Martinique. Son action s'étend sur l'aménagement du territoire et du cadre de vie. L'association peut aussi être amenée à donner son avis sur un sujet politique.	Adresse : Morne Coco, 97224 Ducos Tel. : 0596 67 84 55

ASSOCIATIONS	OBJETS	CONTACTS
SEPANMAR <i>Société pour l'Etude, la Protection et l'Aménagement de la Nature en Martinique</i>	Cette association à pour objet d'étudier et de sauvegarder l'ensemble des ressources naturelles de la Martinique. Il s'agit de : - développer des études à caractère scientifique sur les milieux naturels, - sensibiliser la population aux questions de protection de la nature, - être un organisme de conseil et de gestion en matière de protection de l'environnement.	Adresse : 140 Cité Saint-Georges, 97233 Schœlcher Tél. : 0696 90 50 04 E-mail : jnicolas972@wanadoo.fr
ASSOCIATION AMIE	Cette association à pour mission de permettre à un large public de se former dans le domaine de l'environnement naturel (faune, flore, lois écologiques, etc...) et aux traditions artisanales, agricoles et architecturales.	Adresse : P.N.R., B.P. 437, Tivoli, 97200 Fort-de-France Tel. : 0596 64 42 59 Fax : 0596 64 72 27
APNE <i>Association pour la Protection de la Nature et de l'Environnement</i>	L'association a pour mission de sensibiliser l'opinion publique à la protection de la nature et de l'environnement. Ce travail de protection peut se traduire, éventuellement par la voie d'actions en justice contre les agents ou les facteurs de pollution et pour la sauvegarde des sites, des monuments historiques.	Adresse : C/o Charles Virassamy, Habitation Bellevue, 97240 Le François Tel. : 0596 54 42 27 E-mail : charlesviras@orange.fr