

Ministère des Affaires étrangères  
Mission de coordination pour les droits de l'Homme

## Etude n°5

L'outre-mer :  
Evolution, modernisation et adaptation  
du cadre institutionnel, juridique et politique des  
collectivités françaises d'outre-mer dans le respect des  
particularismes locaux

octobre 2007

Auteurs :

Samuel Gauthier, Claire Grandadam, Sonia Lépine, Stéphanie Prouvost  
Sous la Direction de Michel Doucin, Ambassadeur pour les droits de l'Homme

Michel DOUCIN  
**Ambassadeur pour les Droits de l'Homme**

----  
57, boulevard des Invalides  
75007 Paris  
----

Tél. : 33 - (0)1.53.69.30.28  
Fax : 33 (0)1.53.69.32.60  
[michel.doucine@diplomatie.gouv.fr](mailto:michel.doucine@diplomatie.gouv.fr)



**MINISTÈRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES**

### **Message de l'Ambassadeur Michel Doucin**

L'article premier de la Constitution française dispose que : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.* » Et le Conseil constitutionnel, considérant que la Constitution ne reconnaît « *que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* », ne reconnaît l'existence d'aucune minorité au sein du peuple d'une République indivisible. L'article 72 -3 de la Constitution a mis fin à l'existence juridique des « *peuples d'outre-mer* » (loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République) ; toutefois, il dispose que « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

Toutefois, la législation française n'exclut pas, au contraire, que les personnes habitant dans les collectivités d'outre-mer puissent disposer, au plan de leurs droits civils et patrimoniaux, d'un statut dérogatoire au droit commun, du fait qu'elles partagent, avec les membres d'un groupe, des traditions culturelles qui s'expriment dans des pratiques sociales ancestrales. Aussi certaines des collectivités d'outre-mer –terres situées hors métropole où la souveraineté de l'Etat français s'exerce- bénéficient d'un droit adapté qui tient compte de leurs cultures et traditions, ainsi que des caractéristiques physiques de l'espace géographique qu'elles occupent.

La France affirme du reste, régulièrement, l'existence de ces spécificités locales au plan international lorsqu'elle ratifie des traités. Ainsi, a-t-elle assorti la ratification de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales d'une déclaration<sup>1</sup> qui affirme que la mise en œuvre de la Convention concerne l'ensemble du territoire de la République, sous réserve de la prise en compte des « *nécessités locales* » relatives aux territoires d'outre-mer.

---

<sup>1</sup> Déclaration consignée dans l'instrument de ratification, déposé le 3 mai 1974, relative à l'article 56 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales :

*Le Gouvernement de la République déclare en outre que la présente Convention s'appliquera à l'ensemble du territoire de la République, compte tenu, en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 63 [article 56 de la Convention depuis l'entrée en vigueur du Protocole No 11] fait référence.*

Ces adaptations, évolutives avec le temps, ont progressivement dessiné des systèmes juridiques –différents d'une collectivité à l'autre, qui se manifestent surtout dans le statut de la personne, le fonctionnement de la justice et la gestion de la propriété foncière.

Le législateur a entrepris, depuis quelques années, une modernisation du cadre juridique appliqué dans ces territoires afin de le rendre plus cohérent. La loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000, la loi de programme du 21 juillet 2003 et les révisions constitutionnelles du 28 mars 2003 et du 21 février 2007 ont apporté des modifications institutionnelles importantes, telles la dénomination « populations d'outre-mer », le droit de consultation, la désignation, dans la Constitution, de chaque département et collectivité d'outre-mer ou encore la création de deux nouvelles collectivités d'outre-mer : Saint-Martin et Saint-Barthélemy. Certaines caractéristiques comme la tolérance de la polygamie à Mayotte ont aussi disparu.

Ainsi, la France a-t-elle progressivement développé une véritable pratique de reconnaissance des droits spécifiques des personnes appartenant à des groupes qui se reconnaissent dans des caractéristiques culturelles communes, en particulier les populations autochtones, tout en veillant à ce que sa conception universaliste des droits de l'Homme n'en soit pas affectée. Chaque « microcosme juridique », selon l'expression du professeur Gonidec, bénéficie de dérogations limitées dans le respect des droits fondamentaux de la personne humaine. La compréhension de l'ensemble n'est pas aisée, l'identification des dispositions juridiques nationales qui ne s'appliquent pas ou font l'objet d'adaptations n'étant pas toujours explicitement ou clairement formulées dans la loi.

La présente étude a été réalisée à l'intention de l'ensemble des diplomates français que les gouvernements des pays avec lesquels ils sont en relation, confrontés au problème du juste équilibre à trouver entre intégration des groupes minoritaires et respect de leurs traditions, sollicitent pour des conseils. Bien qu'elle ait la réputation, constitutionnellement confirmée, de ne pas reconnaître l'existence de minorités jouissant de droits spécifiques, la « patrie des droits de l'Homme » organise des régimes juridiques partiels dérogatoires pour des personnes qui, sur certains territoires périphériques de la République, se réclament de traditions culturelles et juridiques spécifiques. Le compromis ainsi établi peut inspirer d'autres pays.

Cette étude devrait aussi fournir des arguments aux collègues qui se trouvent parfois impliqués malgré eux dans des polémiques initiées par des observateurs approximatifs de la réalité juridique française, portés à tirer des conclusions abusives de notre conception unitaire de la Nation.

Elle présente, dans une première partie, le régime constitutionnel et législatif spécifique des collectivités françaises d'outre-mer. Elle met ensuite en évidence les contraintes et caractéristiques particulières de ces territoires. Enfin, elle dégage les spécificités institutionnelles et juridiques de l'outre-mer, notamment en matière de protection et exercice des droits de l'Homme.

Je remercie les auteurs de ce travail qui se sont relayés pendant près d'un an autour de cette œuvre sans précédent, et le Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer pour la relecture critique qu'il a bien voulu effectuer de cette étude.



Michel DOUCIN

## SOMMAIRE

<b><u>Message de l'Ambassadeur Michel Doucin.....</u></b>	<b><u>2</u></b>
<b><u>SOMMAIRE.....</u></b>	<b><u>4</u></b>
<b><u>Chapitre I : Adaptation du cadre constitutionnel et législatif aux spécificités outre-mer.....</u></b>	<b><u>6</u></b>
1. Un statut sur mesure ?.....	6
2. Le principe d'identité législative dans les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM).....	6
3. Les collectivités d'outre-mer (COM).....	7
4. La Polynésie française : collectivité d'outre-mer autonome.....	7
5. La Nouvelle-Calédonie : collectivité sui generis (titre XIII de la Constitution).....	8
6. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).....	9
<b><u>Chapitre II : Caractéristiques et contraintes particulières des collectivités outre-mer : une notion d'inspiration communautaire .....</u></b>	<b><u>10</u></b>
1. Les collectivités françaises d'outre-mer présentent des caractéristiques communes.....	10
a) L'éloignement.....	10
b) Des monoproductions.....	10
c) Un taux de chômage plus élevé.....	11
d) Une population jeune.....	11
2. Un ensemble très hétérogène.....	11
a) Une population à forte mixité.....	11
b) Un rythme de développement variable.....	12
<b><u>Chapitre III : Spécificités institutionnelles et juridiques relatives aux droits de l'Homme.....</u></b>	<b><u>13</u></b>
1. L'Europe et les collectivités d'outre-mer.....	13
a) Régions ultra périphériques (RUP) et pays et territoires d'outre-mer (PTOM).....	13
b) L'Espace Schengen.....	14
2. Des régimes juridiques complexes .....	14
3. Institutions et organisation administrative.....	16
a) Les DROM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.....	16
b) La Nouvelle-Calédonie.....	17
c) La Polynésie française.....	17
d) Les îles Wallis et Futuna.....	17
4. Droit de la personne et statut personnel.....	18
a) Mayotte.....	18
b) Nouvelle-Calédonie.....	20
c) Wallis et Futuna.....	20
d) Les autres collectivités françaises d'outre-mer.....	20
5. Organisation de la justice .....	21
a) Concilier justice et droit coutumier.....	21
b) Les adaptations structurelles de la justice outre-mer.....	23
6. Environnement, langues et cultures .....	25
a) La protection de l'environnement associe les populations.....	25
b) Le respect des langues et cultures.....	26
c) Des langues reconnues au plan juridique.....	27
7. Droit de culte.....	28
8. Santé et sécurité sociale.....	29

<u>9. Droit domanial et foncier.....</u>	<u>29</u>
<u>10. Droit des étrangers .....</u>	<u>31</u>
a) La liberté de circulation des étrangers.....	33
b) L'accès à l'emploi.....	33
c) Le contrôle et l'éloignement des étrangers.....	33
d) Titres de séjours.....	35
e) Droit d'asile.....	36
<b><u>CONCLUSION.....</u></b>	<b><u>36</u></b>
<b><u>ANNEXES.....</u></b>	<b><u>38</u></b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE.....</u></b>	<b><u>58</u></b>
<b><u>TABLES DES MATIERES.....</u></b>	<b><u>61</u></b>

## Chapitre I : Adaptation du cadre constitutionnel et législatif aux spécificités outre-mer

### 1. Un statut sur mesure ?

Lors de son discours du 11 mars 2000 à Madiama, en Martinique, le Président de la République a affirmé au sujet des départements et territoires d'outre-mer, que « 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 ».

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République, modifiant le régime applicable aux collectivités territoriales d'outre-mer, a fortement joué dans ce sens en octroyant aux départements d'outre-mer et aux nouvelles collectivités d'outre-mer, des possibilités claires d'adaptation et un réel pouvoir normatif. Si la spécialité juridique résultait auparavant de la « situation particulière » des collectivités françaises d'outre-mer, elle s'inscrit désormais dans une logique de décentralisation et est formalisée dans un cadre constitutionnel rénové et assoupli, pour répondre à des spécificités reconnues. « La révision de 2003 va clairement dans le sens d'une prise en compte institutionnelle affirmée des particularités de tous les outre-mers »<sup>2</sup>.

Une des évolutions les plus notables de la révision constitutionnelle de 2003, est la liste nominative des collectivités françaises d'outre-mer figurant à l'article 72-3, qui dispose en outre que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Sont nommées « *la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française (...) régis par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.* ». Depuis la publication des lois organiques et ordinaires du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, et, en réponse à la consultation de la population antillaise du 7 décembre 2003, la France compte deux nouvelles collectivités d'outre-mer : Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

### 2. Le principe d'identité législative dans les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM)

La Guyane, la Guadeloupe et la Martinique sont à la fois des départements d'outre-mer (DOM) et des régions d'outre-mer (ROM), régis par le principe d'identité législative. En effet, d'après l'article 73 de la Constitution, « *les lois et règlements [y] sont applicables de plein droit* ». Mais, les départements et régions d'outre-mer « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* », celles-ci pouvant être « *décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi* » dans les limites prévues par une loi organique et sauf « *lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ». D'autre part, pour tenir compte de leurs spécificités et exercer leurs compétences, ces trois départements et régions d'outre-mer (DROM) peuvent élaborer eux-mêmes des règlements, sous le contrôle du juge

<sup>2</sup> J-Y. Faberon, *La France et son outre-mer : Un même droit ou un droit différent ?*; Pouvoirs, n°113.

administratif et dans un nombre de matières limité du domaine de la loi, autres que les matières dites régaliennes, précisées dans l'article 73, quatrième alinéa<sup>3</sup>.

La Réunion est également un département et une région d'outre-mer, régi par l'article 73 de la Constitution. Toutefois, l'article 73 alinéa 5 précise que cette collectivité territoriale ne dispose pas du pouvoir réglementaire.

### 3. Les collectivités d'outre-mer (COM)

Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, Saint -Martin et Saint-Barthélemy sont des collectivités d'outre-mer (COM) avec chacune un statut particulier. L'article 74 de la Constitution française dispose que ces collectivités « *ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ». La loi organique est adoptée après avis de l'assemblée délibérante et fixe :

« - *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;*

- *les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;*
- *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;*
- *les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence. »*

La catégorie de COM recouvre toutefois des réalités différentes, qui au vu des possibilités offertes par la Constitution en matière d'adaptation s'apparente de plus en plus à un « statut à la carte ».

Les statuts de chacune des COM sont complétés avec les lois suivantes :

- le code général des collectivités territoriales, Sixième partie (Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin) ; la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte ;
- la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (notamment statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin) ;
- la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;
- la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (abrogation de nombreuses dispositions par la loi du 27 février 2007) ;
- et la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer.

### 4. La Polynésie française : collectivité d'outre-mer autonome

La Polynésie française est une collectivité d'outre-mer dont le statut est défini par une loi organique (loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, complétée par la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française). Elle bénéficie de plus d'un statut d'autonomie. Comme l'indique l'article 74 de la Constitution, la loi organique de la Polynésie française,

---

<sup>3</sup> « Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique ».

seule collectivité d'outre-mer avec un statut d'autonomie, peut également déterminer les conditions dans lesquelles :

«- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi

- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques. »

## 5. La Nouvelle-Calédonie : collectivité *sui generis* (titre XIII de la Constitution)

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis* autonome. L'Accord de Nouméa signé le 5 mai 1998 et la loi organique du 19 mars 1999 définissent la base de son statut particulier et mettent en place un transfert progressif et irréversible de compétences au profit de la Nouvelle-Calédonie ou de ses provinces. Les articles 76 et 77 de la Constitution française, consacrés à la Nouvelle-Calédonie, disposent que la loi organique relative au statut de la Nouvelle-Calédonie détermine :

« - les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;

- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;
- les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;
- les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. »

Comme indiqué à l'article 3.1 de l'Accord de Nouméa, ont été transférées à la Nouvelle-Calédonie, dès la mise en œuvre de l'accord, les compétences suivantes :

« le droit à l'emploi [...] ; le droit au travail des ressortissants étrangers ; le commerce extérieur, dont la réglementation des importations, et l'autorisation des investissements étrangers ; les communications extérieures en matière de poste et de télécommunications à l'exclusion des communications gouvernementales et de la réglementation des fréquences radioélectriques ; la navigation et les dessertes maritimes internationales ; les communications extérieures en matière de desserte aérienne lorsqu'elles n'ont pour escale en France que la Nouvelle-Calédonie et dans le respect des engagements internationaux de la France ; l'exploration, l'exploitation, la gestion et la conservation des ressources naturelles, biologiques et non biologiques de la zone économique ; les principes directeurs du droit du travail ; les principes directeurs de la formation professionnelle ; la médiation pénale coutumière ; la définition de peines contraventionnelles pour les infractions aux lois du pays ; les règles relatives à l'administration provinciale ; les programmes de l'enseignement primaire, la formation des maîtres et le contrôle pédagogique ; le domaine public maritime, transféré aux provinces. »

Jusqu'à consultation ultérieure, les compétences régaliennes de l'Etat ne pourront être transférées. Les autres compétences pourront l'être progressivement ou partagées avec

l'Etat. Par exemple, un certain nombre de compétences ont été dévolues à la Nouvelle-Calédonie depuis 2000 : le statut civil coutumier et le régime des terres coutumières, le régime de travail des étrangers, les principes directeurs du droit du travail et de la formation professionnelle, le commerce extérieur, l'exploitation de la zone économique exclusive, la réglementation de certaines substances comme les hydrocarbures ou le nickel et la desserte aérienne avec certaines exceptions...

## 6. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Les TAAF ont un régime législatif spécifique déterminé par la loi. La loi n° 55-1052 du 6 août 1955 (modifiée par la loi du 27 février 2007 : intégration des îles Eparses – Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India et Europa - aux TAAF) leur confère l'autonomie administrative et financière. Ces terres (l'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen et la Terre Adélie) n'ayant toutefois pas de population permanente, nous n'examinerons pas leur statut juridique précis dans le cadre de cette étude.

Ce cadre constitutionnel, consolidé depuis 2003, légitime et encadre les spécificités juridiques des collectivités d'outre-mer dans un grand nombre de domaines. Le « statut à la carte » souhaité par l'administration et les populations a deux facettes : « *il permet, d'une part, une évolution institutionnelle différenciée pour chacun des DROM et, d'autre part, un renforcement de l'autonomie normative au profit des collectivités* »<sup>4</sup> en vertu des possibilités d'adaptation et de réglementation que leur offrent les articles 73 et 74.

Il reste des incertitudes quant à la définition exacte des domaines de compétence des collectivités territoriales par rapport à l'Etat, celles-ci n'ayant pas toutes été clarifiées par la jurisprudence. La délimitation des domaines de compétences est en effet un exercice délicat et peu aisé. Comme illustration de la complexité de ce travail, on peut citer les difficultés dans l'application de la loi n° 2001-588 du 4 juillet 2001, dont l'article 19 étend des dispositions du code de la santé publique aux TOM. Or, dans le cas de la Polynésie française, l'Etat n'est pas compétent en matière de santé publique. Dans ce cas, le Conseil constitutionnel a été amené, dans sa décision n° 2001-446 du 27 juin 2001, à clarifier l'étendue des domaines de compétence. Il a ainsi précisé que la possibilité de demander une interruption de grossesse pour une femme enceinte que son état place en situation de détresse et que les conditions d'exercice de l'autorité parentale lorsque la femme enceinte est mineure et non-émancipée se rattachent au droit des personnes et donc au droit civil (domaine où l'Etat est effectivement compétent), le refus d'un médecin à pratiquer une IVG se rattachant aux garanties des libertés publiques. Le cadre constitutionnel est donc utile à la compréhension du régime juridique applicable dans les collectivités territoriales d'outre-mer, mais un inventaire complet et pérenne de la législation des DROM et COM est un exercice délicat.

---

<sup>4</sup> Blériot, *Les départements et régions d'outre-mer : Un statut à la carte*, Pouvoirs, n° 113.

## **Chapitre II : Caractéristiques et contraintes particulières des collectivités outre-mer : une notion d'inspiration communautaire**

L'article 299 du Traité instituant la Communauté (tel que modifié par le traité d'Amsterdam) précise, se rapportant aux départements français d'outre-mer ainsi qu'à l'ensemble des régions ultra périphériques de la Communauté européenne que, « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer [et des collectivités françaises d'outre-mer], (...) qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil (...) arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes* ». L'article 73 de la Constitution reprend cette notion in extenso pour justifier de possibles adaptations des lois et règlements dans les départements d'outre-mer. Plus généralement, les caractéristiques et contraintes particulières justifient les spécialités juridiques que l'on rencontre dans l'ensemble des collectivités françaises d'outre-mer.

### **1. Les collectivités françaises d'outre-mer présentent des caractéristiques communes.**

#### **a) L'éloignement**

L'éloignement est la contrainte principale à laquelle doivent faire face les collectivités françaises d'outre-mer, tant par rapport à la métropole (la plus proche étant Saint-Pierre-et-Miquelon à environ 4 600 km de Paris) que par rapport à un marché porteur (à l'exception, là encore, de Saint-Pierre-et-Miquelon, proche des côtes canadiennes). Tous les territoires français d'outre-mer sont insulaires, à l'exception de la Guyane, qui est enclavée toutefois entre l'océan Atlantique au nord et la forêt équatoriale au sud. Au total, ils s'étalent sur environ 120 000 km<sup>2</sup> (hors TAAF et dont 86 504 km<sup>2</sup> pour la Guyane seule et seulement 21 km<sup>2</sup> pour la nouvelle COM de Saint-Barthélemy) répartis sur une zone économique exclusive importante d'environ 11 millions de km<sup>2</sup>. Outre la mise en place de dispositifs spécifiques en matière de transports, cette géographie particulière implique que certaines adaptations soient nécessaires dans des domaines divers, notamment en matière commerciale. Le climat est également un facteur géographique auquel les collectivités territoriales outre-mer sont parfois particulièrement vulnérables et qui suscite la mise en place de dispositifs spécifiques (par exemple, pour construire des installations particulières, participer à un effort de reconstruction après le passage d'un cyclone, etc.).

#### **b) Des monoproductions**

La dépendance de la plupart des DROM ou COM, vis-à-vis d'un petit nombre de produits (par exemple, la canne à sucre dans les Antilles et à La Réunion, la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'or en Guyane ou le nickel en Nouvelle-Calédonie) est une difficulté économique non négligeable, notamment alors que certains de ces produits se raréfient (la morue sur les côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon, par exemple). Cette dépendance accentue les déficits commerciaux, importants dans la plupart des DROM et COM, sauf ceux qui exportent principalement une ressource fortement valorisée, telle l'or pour la Guyane (qui représente 66 % de ses exportations), le nickel pour la Nouvelle-Calédonie (90 % des exportations) ou la perle en Polynésie française (80 % des exportations).

### **c) Un taux de chômage plus élevé**

Il en résulte, en partie, que le taux de chômage est plus élevé dans les collectivités d'outre-mer qu'en métropole, allant de 13 % en Polynésie française et environ 16 % en Nouvelle-Calédonie à 20,6 % en Guyane, 24,1 % à La Réunion et même jusqu'à 40 % à Mayotte<sup>5</sup>. Pourtant la création d'entreprise y est plus élevée qu'en métropole et on observe une progression importante de la productivité<sup>6</sup>. Le problème du chômage est accentué par le fait qu'une grande part de la population outre-mer se concentre dans les régions urbaines et qu'on observe un déséquilibre croissant entre les chefs lieux et la périphérie<sup>7</sup>. La part des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) y est également plus importante qu'en métropole. Les DROM et COM bénéficient ainsi de mesures spéciales de soutien financier et d'aides au développement de la part de l'Etat, importantes certes, mais que cette étude n'a pas vocation à énumérer dans leur ensemble.

### **d) Une population jeune**

Leur population est, d'autre part, relativement jeune<sup>8</sup> malgré l'alignement progressif des taux de fécondité sur celui de la métropole<sup>9</sup>. Par exemple, 56 % de la population a moins de 25 ans dans la collectivité départementale de Mayotte et c'est le cas de 50 % de la population de la Nouvelle-Calédonie. Ceci comporte nécessairement des conséquences socio-économiques importantes qui ont impliqué certaines adaptations.

## **2. Un ensemble très hétérogène**

Outre ces quelques caractéristiques très générales, les DROM-COM constituent un ensemble très hétérogène.

### **a) Une population à forte mixité**

Il est important de noter toutefois que les populations d'outre-mer demeurent particulièrement diversifiées. En effet, la population de chaque territoire français d'outre-mer a évolué de façon très différenciée. On peut distinguer, d'une part, les TAAF qui sont restées dénuées de population (excepté quelques équipes de scientifiques), d'autre part les territoires qui étaient vides à l'arrivée de colons (Saint-Pierre-et-Miquelon, colonisé par des Européens ou La Réunion, colonisée notamment par des populations des alentours de l'océan Indien) ou dont la population originelle n'a laissé que peu de traces et qui sont désormais peuplés de populations avec des origines très diverses (Martinique ou Guadeloupe). Enfin, la Guyane, Mayotte, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna ont une population autochtone importante à laquelle s'est ajoutée celle des colons métropolitains<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> En septembre 2003 (Métayer in *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*).

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Problème qui comporte également des effets non négligeables en matière de politique de la ville. On peut noter en ce sens que des 750 zones urbaines sensibles de France (ZUS), 34 se situent dans les DOM (*La France et ses outre-mers, Regards sur l'actualité*, n°323, p10).

<sup>8</sup> A l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon dont la structure démographique est proche de celle de la France métropolitaine.

<sup>9</sup> En Martinique, le taux de fécondité s'est récemment aligné sur celui de la métropole à 1,9 enfants par femme. Dans les autres DROM et collectivités françaises d'outre-mer, ce taux baisse rapidement depuis 30 ans (chute de 5 à 2,2 en Polynésie, 6,5 en 1980 à 2,7 en 2003 dans les îles Wallis et Futuna et 8,1 en 1978 à 4,5 en 2004 à Mayotte) (*La France et ses outre-mers, Regards sur l'actualité*, n°323).

<sup>10</sup> On peut cependant distinguer la Guyane par exemple, où les Amérindiens représentent moins de 5 % de la population et Mayotte ou les îles Wallis et Futuna où la population autochtone est très largement majoritaire ou encore la Nouvelle-Calédonie (où la population mélanésienne représente environ 44% des habitants) et la Polynésie française (environ 80 % de Polynésiens).

**b) Un rythme de développement variable**

Tous issus de la colonisation, les DROM-COM n'ont toutefois pas la même histoire coloniale, ni le même développement démographique, économique ou social. Certes tous les territoires français outre-mer sont insulaires, à l'exception de la Guyane, mais cette insularité peut se décliner de façons multiples : atolls soulevés, îles volcaniques montagneuses, grandes îles, ...) En général, leur taille, relief, climat, population et culture, entre autres, font de chacune de ces collectivités de l'outre-mer français, des territoires à contraintes particulières avec des paysages juridiques tout aussi particuliers (cf. annexe 6 : Quelques données spécifiques aux collectivités françaises d'outre-mer).

Certaines collectivités françaises d'outre-mer constituent des pôles d'attractivité dans leurs régions respectives. En effet, en tant que territoires associés ou, pour les DROM, intégrés à la Communauté européenne, compte tenu de leur relative prospérité économique, certaines sont soumises à une pression migratoire particulièrement importante qui, on le verra, a favorisé le maintien ou la mise en œuvre de mesures spécifiques en matière d'immigration. On peut citer, pour exemple, Mayotte où 30 % de la population serait en situation irrégulière, et la Guyane où au moins 30 % de la population serait d'origine étrangère dont une grande part en situation irrégulière<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> *La France et ses outre-mers*, Regards sur l'actualité, n°323, p10.

## **Chapitre III : Spécificités institutionnelles et juridiques relatives aux droits de l'Homme**

Les différentes particularités des outre-mers français ont nécessité des adaptations juridiques très diverses, allant d'une organisation particulière de l'administration et de la justice, à des réglementations sur les chiens errants ou les émissions de télévision. On s'attachera à mettre ici en exergue certaines des spécificités les plus marquantes du droit d'outre-mer, touchant aux personnes et plus particulièrement aux droits de l'Homme, et notamment celles tendant à respecter la richesse culturelle et les traditions des populations.

### **1. L'Europe et les collectivités d'outre-mer**

#### ***a) Régions ultra périphériques (RUP) et pays et territoires d'outre-mer (PTOM)***

Les départements français d'outre-mer (y compris les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin en tant qu'elles sont couvertes par cette notion conventionnelles, introduite par le traité d'Amsterdam en vigueur depuis 1997) sont qualifiées de régions ultra-périphériques (RUP) de la Communauté européenne et font à ce titre parties intégrantes de celle-ci. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) avait la première reconnu cette ultrapériphéricité aux départements français d'outre-mer, à la suite d'une interrogation sur la possibilité pour l'Allemagne de surtaxer du rhum en provenance d'un DOM de la même façon que les importations d'un pays tiers. La CJCE a affirmé, dans l'arrêt Hansen du 10 octobre 1978<sup>12</sup>, que les dispositions des traités et du droit dérivé devaient s'appliquer de plein droit aux DOM en tant que parties intégrantes du territoire français, sous réserve des adaptations nécessaires pour répondre aux besoins spécifiques de ces territoires. En effet, comme indiqué ci-dessus, sont reconnus aux RUP dans l'article 299 §2 du Traité instituant la Communauté (tel que modifié par le traité d'Amsterdam), des handicaps structurels justifiant d'aides supplémentaires sous forme de fonds structurels (régions d'objectif 1).

Outre les avantages liés aux fonds structurels, le statut de RUP implique également que les DOM entrent dans le champ d'applications des politiques communes et sont donc assujettis, en principe, au droit communautaire (concurrence, libre circulation,...). Ceci a notamment posé des difficultés quant à l'octroi de mer, taxe ancienne prélevée par les DOM sur les produits importés et qui constitue une part importante du budget des communes. Dans un arrêt Legros du 16 juillet 1992, il a été jugé par la CJCE que l'octroi de mer constituait une taxe d'effet équivalent à un droit de douane et de ce fait contraire au principe de libre circulation des marchandises. En apportant certains assouplissements au régime de l'octroi de mer (introduction d'écarts de taxation au profit des produits locaux), la France a néanmoins pu maintenir le dispositif<sup>13</sup> et, en 2004, le reconduire pour dix ans. Le maintien de l'octroi de mer reste toutefois incertain et la France s'est engagée à rendre un rapport sur son efficacité en 2008.

Les collectivités françaises d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution (mis à part Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 299 §2 du TCE mais dans celui de l'article 299 §3. Selon cet article, il s'agit de pays et territoires d'outre-mer (PTOM) tels que le Groenland, les Antilles néerlandaises, les îles Falkland ou Pitcairn. Les PTOM relèvent d'un régime d'association à (et non parties intégrantes de) la Communauté européenne<sup>14</sup>. Ils ne bénéficient pas de fonds structurels mais de fonds européens de développement (moins importants que les fonds

<sup>12</sup> CJCE, 10 octobre 1978, *Hansen*, aff. 148/77 : rec. 1978, p. 1787.

<sup>13</sup> On peut noter une évolution de la position de la CJCE à cet égard dans les arrêts Chevassus-Marche du 19 février 1998 et Sopridem du 30 avril 1998, par exemple.

structurels) et de prêts de la Banque européenne d'investissements. Ce non-assujettissement de principe au droit communautaire ne remet toutefois pas en cause leur intégration au champ d'application du traité sur l'Union européenne (Traité de Maastricht de 1992). En effet, les PTOM français, au titre de leur appartenance à la République, sont couverts par les II<sup>ème</sup> (politique étrangère et de sécurité commune) et III<sup>ème</sup> pilier (justice affaires intérieures).

### ***b) L'Espace Schengen***

Les DROM ainsi que les COM (mis à part Saint-Barthélemy et Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie, ne font pas partie de l'Espace Schengen. Cette exclusion comporte des conséquences importantes en matière d'entrée et séjour des personnes et de transport de marchandises, mais est justifiée par le fait, comme l'a indiqué le Conseil Constitutionnel<sup>15</sup>, que Schengen vise à supprimer les contrôles opérés aux « frontières communes » des signataires. On peut noter, en effet, qu'un étranger avec un « visa uniforme Schengen », celui-ci pouvant être délivré par l'autorité compétente de tous les Etats signataires, n'est pas de ce fait autorisé à entrer sur le territoire d'un DROM. De même, un étranger porteur d'un visa lui permettant d'entrer dans un DOM, doit demander un visa Schengen auprès du Préfet pour entrer sur le territoire de la métropole.

## **2. Des régimes juridiques complexes**

Pour les citoyens, les administrations et les professionnels, la connaissance de la norme applicable localement n'est pas toujours évidente. Même dans les collectivités régies par le principe d'identité législative, des dispositifs datant de la période précédant la départementalisation (1946), et souvent très mal connus, peu usités ou implicitement abandonnés, sont encore en vigueur. Dans les domaines de la responsabilité civile ou du droit des contrats en particulier, il n'est pas rare que des textes abrogés ou amendés en métropole soient toujours appliqués ou applicables ? outre-mer (ce n'est que le 12 décembre 2000 que le décret n° 2000-1205, relatif à la circulation des personnes dans les COM, abrogera le décret du 6 mai 1903 « *portant réglementation de l'émigration des indigènes de Madagascar et dépendances* » donc théoriquement applicables à Mayotte).

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité, la tâche est d'autant plus difficile puisqu'une disposition législative n'y est applicable que lorsqu'une mention expresse l'étend aux collectivités en question. De plus, le principe est interprété de façon stricte par le Conseil d'Etat puisqu'il ressort de ses décisions que les modifications à une loi expressément applicable dans les collectivités soumises au principe de spécialité ne sont elles-mêmes applicables que sur mention expresse<sup>16</sup>. Pourtant, il n'est pas rare que le législateur oublie ou néglige d'introduire les extensions nécessaires et les progrès réalisés récemment incombent en grande partie à l'activisme législatif des députés des COM<sup>17</sup>. En outre, on peut préciser que l'exercice de l'extension peut s'avérer relativement technique et complexe puisqu'il est nécessaire lors d'une extension, de retrancher du droit commun toutes les dispositions appartenant au champ de compétence local, et ce pour chaque collectivité concernée. Comme le relève Stéphane DIEMERT<sup>18</sup>, des exemples récents et

<sup>14</sup> Association qui est discutée tous les cinq ans et n'est donc pas définitive. L'association en tant que PTOM (ou le statut de RUP) n'est également pas expressément liée au statut de COM, ce qui expliquerait pourquoi Saint-Barthélemy et Saint Martin pourraient conserver leur statut de RUP.

<sup>15</sup> Décision n° 91-294 DC du 25 juillet 1991 relative à la loi autorisant l'approbation de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les gouvernements des Etats de l'Union économique Benelux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes.

<sup>16</sup> Arrêt d'Assemblée du CE du 9 février 1990, Elections municipales de Lifou.

<sup>17</sup> S. Diémert, *L'évolution de la fonction législative outre-mer ou « Comment légiférer pour l'outre-mer ? »*.

<sup>18</sup> Ibid.

notables de lois pour lesquelles une mention spéciale d'applicabilité dans les COM et la Nouvelle-Calédonie a été omise sont la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe ou la loi n° 2004-735 du 26 juillet 2004 relative aux conditions permettant l'expulsion des personnes visées à l'article 26 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 (dite « loi anti-imam de Vénissieux »), sachant que la première omission a depuis été rectifiée<sup>19</sup>. Un important travail d'extension est toujours nécessaire et pour ce faire, un recensement approfondi serait utile.

Cependant, on peut noter que le recours accru à l'extension par ordonnance est susceptible d'être une amélioration notable en la matière. De même, les évolutions du cadre constitutionnel des collectivités, les efforts importants entrepris récemment en matière de codification et de simplification du droit français et l'influence du droit européen et les transpositions du droit communautaire dérivé permettent une réactualisation non négligeable du droit des collectivités françaises d'outre-mer. En ce sens, la loi du 21 février 2007 est une avancée considérable en terme de modernisation et d'actualisation du droit d'outre-mer. Elle habilite le Gouvernement à procéder à de nombreuses adaptations par ordonnance, ratifie un certain nombre d'autres ordonnances et étend plusieurs dispositions à chacune des COM. Elle permet également par son article 21, la suppression de diverses appellations proprement dépassées et aberrantes dans le contexte actuel, notamment toute référence aux colonies, au roi ou empereur (remplacé par Président de la République), aux populations indigènes (remplacée par « personnes de nationalité française »), etc.

Des difficultés plus importantes subsistent (ex : recensement et accès des dispositions applicables outre-mer, surtout les plus anciennes). De nombreux textes antérieurs à l'entrée en vigueur de la Constitution, des textes n'ayant pas fait l'objet de codification récente ou des décrets du législateur colonial ne sont que rarement disponibles sur des sites tels Légifrance<sup>20</sup>. De plus, suite aux transferts successifs de compétences vers les collectivités et à leur changement de statuts, certaines dispositions ne font plus autorité outre-mer mais n'ont pas été modifiées dans les textes, d'où des difficultés supplémentaires, dans certains cas, à distinguer le régime juridique effectivement applicable. Stéphane DIEMERT cite le cas du décret-loi du 6 mai 1939 comme exemple de la confusion engendrée par cette situation<sup>21</sup>:

« [...] à la suite d'une condamnation de la France par la CEDH [...] le Conseil d'Etat a enjoint au Premier ministre d'abroger le décret loi du 6 mai 1939 relatif au contrôle de la presse étrangère, modifiant l'article de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse étrangère : un décret du 4 octobre 2004 a satisfait à cette injonction. Or l'article 14 de la loi du 29 juillet 1881, dans sa rédaction issue du décret-loi de 1939, avait fait l'objet d'une extension aux territoires d'outre-mer par une ordonnance du 28 mars 1996 [...]. La disposition étendant aux TOM la loi de juillet 1881 [...] avait donc reçu valeur législative, ce qui conférerait la même valeur au texte étendu : l'article 14 ne pouvant donc légalement pas être abrogé par un simple décret [...]. Le décret abrogatif de 2004 ne comporte pas lui-même de mention d'applicabilité outre-mer [...] ce qui le rend inapplicable dans [les collectivités soumises au principe de spécialité], où le régime de contrôle de la presse étrangère [...], pourtant contraire à la CEDH, demeure en vigueur. »

Ainsi, cette étude s'efforcera de relever certaines spécificités juridiques outre-mer mais ne prétend pas constituer un recensement exhaustif des régimes juridiques applicables.

<sup>19</sup> Loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

<sup>20</sup> Aujourd'hui, seule la Nouvelle-Calédonie dispose d'une base de données législative mise à jour et disponible sur internet.

<sup>21</sup> S Diémert, *L'évolution de la fonction législative outre-mer ou « Comment légiférer pour l'outre-mer ? »*.

### 3. Institutions et organisation administrative

#### ***a) Les DROM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte***

L'organisation administrative des DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) est très proche de celle des autres régions et départements français, et a pour principaux organes les conseils généraux et régionaux. Du fait de la superposition de la région et du département, et comme précisé à l'article 73 de la Constitution, le conseil général et le conseil régional conservent la possibilité de fusionner. Les deux conseils ont également quelques prérogatives supplémentaires par rapport aux conseils des autres régions et départements, en particulier :

- Le conseil général doit être consulté par le Gouvernement sur tout projet de loi ou projet de décret relatif à l'organisation administrative des DROM. Il peut soumettre au Gouvernement des propositions d'adaptations justifiées par les spécificités de ces territoires et dispose par ailleurs d'un organe consultatif supplémentaire (outre le conseil économique et social régional) : le comité de la culture, de la communication et de l'environnement
- Le conseil régional, quant à lui, peut élaborer un schéma d'aménagement régional qui réglemente l'occupation des sols, en association avec les organismes compétents en matière agricole et sociale et, il est compétent, en outre, pour définir une politique touristique pour la région.

Le préfet, représentant du Gouvernement, dispose également de quelques pouvoirs supplémentaires en matière de sécurité et d'action économique, d'autant plus qu'il cumule les pouvoirs de préfet de département et de préfet de région. Il peut par exemple déclarer l'état de siège, a des pouvoirs spécifiques en matière d'action de l'Etat en mer, peut réglementer l'exercice de la pêche, est chargé de la lutte contre les pollutions en mer ou encore, en matière fiscale, peut demander des dérogations aux tarifs métropolitains et réglementer certains aspects de l'activité commerciale, notamment en répartissant les contingents d'importateurs.

Depuis les lois de décentralisation de 1982, l'exécutif départemental étant assuré par le président du conseil général, les nominations et les rémunérations des chefs coutumiers se font par arrêté.

Quelques particularités sont à signaler toutefois concernant Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

- Saint-Pierre-et-Miquelon a été érigé en collectivité territoriale de la République Française par la loi du 11 juin 1985. Le préfet, représentant de l'Etat, réside à Saint-Pierre. L'archipel est doté d'un conseil territorial qui est assisté d'un comité économique et social. Le conseil territorial a des compétences propres en matière fiscale, douanière, d'urbanisme et de logement. Dans les domaines de compétence de l'Etat, le président du conseil territorial peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d'accords avec les Etats voisins ou organismes régionaux.
- L'organisation administrative de Mayotte est très proche de celle d'un DOM. La loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 dote Mayotte du statut de « collectivité départementale », et réaffirme dans son article premier que Mayotte fait partie de la République et ne peut cesser d'y appartenir sans le consentement de sa population. L'exécutif a été transféré du préfet au président du conseil général. L'article 3 de la loi 2001-616 du 11 juillet 2001 prévoit l'application de plein droit à Mayotte des lois, ordonnances et décrets relatifs à la

nationalité ; à l'état et à la capacité des personnes ; aux régimes matrimoniaux, successions et libéralités ; au droit pénal ; à la procédure pénale ; à la procédure administrative contentieuse et non contentieuse ; au droit électoral ; aux postes et télécommunications. Ce statut permet ainsi à Mayotte, société très majoritairement musulmane, d'adopter une organisation juridique, économique et sociale qui se rapproche le plus possible du droit commun et qui s'adapte à l'évolution de la société mahoraise.

### **b) La Nouvelle-Calédonie**

La Nouvelle-Calédonie compte 3 provinces (province des îles Loyauté, province Nord et province Sud), 33 communes, 8 aires coutumières, 57 districts coutumiers et 341 tribus<sup>22</sup> dont 14 sont dites « indépendantes » soit en dehors du ressort des districts.

L'organisation administrative de la Nouvelle-Calédonie donne une place importante aux instances coutumières chargées de définir et coordonner les règles coutumières régissant l'archipel. Toutes les institutions sont décrites par la loi organique statutaire du 19 mars 1999. Les huit aires coutumières de la Nouvelle-Calédonie ont chacune un conseil coutumier, dont les membres sont désignés selon la tradition, chargé d'expliquer la coutume aux autorités administratives ou judiciaires qui le sollicitent. Le sénat coutumier, composé de seize membres désignés selon les usages de la coutume, est obligatoirement consulté sur les projets ou propositions de délibération de la Nouvelle-Calédonie ou d'une province en lien avec l'identité mélanésienne et peut saisir le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le congrès ou une assemblée de province de toute proposition relative à l'identité kanak.

Le congrès est composé de membres des trois assemblées de province et élit le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie. Celui-ci assiste le haut-commissaire de la République, représentant de l'Etat.

### **c) La Polynésie française**

L'assemblée de la Polynésie française, compétente dans toutes les matières relevant de la collectivité d'outre-mer, est composée de 57 conseillers territoriaux (article 104 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française) élus au suffrage universel direct. Elle désigne le président du gouvernement, qui à son tour nomme le vice-président et les ministres.

Le haut-commissaire représente l'Etat en Polynésie française et ses compétences sont principalement liées aux domaines régaliens.

### **d) Les îles Wallis et Futuna**

Les îles Wallis et Futuna sont divisées en trois circonscriptions qui correspondent aux trois royaumes (Wallis, Sigave et Alo). Les trois « chefs traditionnels » (Sau) des îles Wallis et Futuna, qui sont communément appelés « rois », constituent les autorités coutumières suprêmes. Les rois sont membres d'un conseil territorial, qui assiste l'administrateur supérieur. Le roi de Wallis (ou le Lavelua) est au pouvoir depuis 48 ans (1959-2007). Sur Futuna, les rois issus de différentes dynasties se succèdent relativement rapidement. On peut noter qu'une femme peut devenir Lavelua de Wallis (comme cela a été le cas de 1953 à 1956) mais ne peut pas accéder au trône à Alo ou Sigave. La loi conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer<sup>23</sup> ne contient ni le terme « roi » ni celui de « royaume » mais reconnaît implicitement cette particularité à la collectivité et à

<sup>22</sup> T.E.C. 2000, ITSEE.

<sup>23</sup> Loi n° 61-814 du 29 juillet 1961.

travers son article 3 : « *la République garantit aux populations du territoire des îles Wallis et Futuna le libre exercice de leur religion, ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes et tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi* ». Les rois ont des pouvoirs importants : ils nomment les chefs, administrent la justice locale, servent d'arbitres entre l'administration et la circonscription. Ils jouissent d'une autorité non négligeable sur l'organisation des îles Wallis et Futuna.

Le préfet, administrateur supérieur, est le représentant de l'Etat. Il assure la gestion de la collectivité, notamment en matière de budget, défense, sécurité, services publics et enseignement. Il est assisté d'un adjoint à Futuna et d'un conseil territorial composé des trois rois de Wallis, Alo et Sigave et de trois membres désignés par l'administrateur.

L'assemblée territoriale est composée de vingt membres élus pour cinq ans. Ses attributions concernent le statut général des agents locaux, le statut civil coutumier, le domaine du territoire, le régime local des droits et biens fonciers, le commerce extérieur et l'artisanat, l'agriculture, la forêt, les eaux non maritimes et l'environnement, l'élevage, la pêche, les transports intérieurs, l'hygiène et la santé publique, la protection de l'enfance et des aliénés, le tourisme, la chasse, l'urbanisme et l'habitat, l'aide sociale, la protection des monuments et des sites.

#### 4. Droit de la personne et statut personnel

La voie statutaire a été privilégiée en France dans la prise en compte des particularismes locaux. Le statut personnel de droit local a été préservé dans certaines collectivités d'outre-mer, conformément à une exigence constitutionnelle. L'article 75 de la Constitution française dispose, en effet, que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». On a ainsi abouti, dans les départements et régions d'outre-mer (DOM/ROM), et les collectivités d'outre-mer (COM) à des systèmes *sui generis* de coexistence entre le droit civil codifié et la coutume locale de tradition orale qui régissent à des niveaux spécifiques l'organisation sociale, et dont les conflits sont réglés par la jurisprudence.

Une personne disposant d'un statut personnel est soumise au droit civil local ou coutumier et non au droit civil de droit commun, ce qui se traduit par l'existence de deux états civils et de juridictions spécialisées compétentes pour juger des litiges concernant les personnes de statut personnel qui le souhaiteraient.

Si depuis 1945, la Polynésie ne connaît plus de statut personnel (Ordonnance du 24 mars 1945 relative à la suppression du statut particulier en Polynésie française), celui-ci demeure en vigueur en Nouvelle-Calédonie, dans les îles Wallis et Futuna et à Mayotte. A Mayotte il concerne environ 95 %<sup>24</sup> de la population. Dans les îles Wallis et Futuna 99 % de la population. En Nouvelle-Calédonie, il concerne environ 41 % de la population<sup>25</sup>.

##### **a) Mayotte**

L'île de Mayotte a bénéficié d'un brassage culturel et religieux à forte dominance africaine, bantou, animiste et islamique. De fait, la religion musulmane y est implantée depuis le XV<sup>ème</sup> siècle et occupe une place majeure dans l'organisation de la société : 95 % de la population de Mayotte est d'obédience musulmane de rite sunnite. La langue

<sup>24</sup> Lafargue, *Statut personnel, coutume et justice en Nouvelle-Calédonie*.

<sup>25</sup> Soit 80.443 personnes sur 196.836 habitants, selon une source ITSEE de 2000 citée dans le Guide à l'usage des citoyens de statut civil coutumier, <http://www.gouv.nc/static/pages/outils/telechargement/guideetatcivilcoutumier221102.pdf>.

maternelle des habitants est le shimaoré (d'origine swahilie) ou le shiboushi (d'origine malgache). La société mahoraise à dominante musulmane dispose d'un statut civil personnel qui intègre une pluralité de traditions juridiques notamment les règles de la Sunna.

A Mayotte l'option pour le statut civil de droit commun, démarche effectuée auprès du tribunal de première instance, est irréversible. D'autre part, pour les personnes de statut personnel de droit local, la loi statutaire de Mayotte limite en son article 59 le champ d'application du droit coutumier à certains domaines du droit des personnes : l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et libéralités. Le statut personnel ne s'intéresse pas, par exemple, aux droits des contrats ou de la responsabilité civile.

Plusieurs dispositions ont rapproché le droit civil à Mayotte avec celui en vigueur en métropole :

L'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte a rendu obligatoire la comparution personnelle des deux époux aux fins de recueillir leur libre et plein consentement ainsi que la présence de l'officier d'état civil lors de la célébration du mariage.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a affirmé le droit des femmes ayant le statut civil de droit local d'exercer librement une profession indépendante ou salariée et les droits et les devoirs qui s'attachent à cette liberté. Cette loi a également précisé les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun et les modalités de renonciation au statut de droit local.

L'ordonnance n° 2002-1476 du 19 décembre 2002 portant extension et adaptation de dispositions de droit civil à Mayotte a permis de rapprocher le droit civil en vigueur sur l'île avec celui de la métropole.

La loi de programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003, modifiant la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, a permis une évolution significative en matière d'égalité entre l'homme et la femme par l'instauration de la monogamie, de la rupture du mariage par le divorce, la prohibition de la répudiation unilatérale et l'interdiction des discriminations entre enfants devant l'héritage, fondées sur le sexe ou sur le caractère légitime ou naturel de la naissance. La loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a complété cette réforme sur deux points : la procédure de droit commun en matière de divorce a été rendue applicable aux cas de divorce entre personnes relevant du statut civil de droit local et l'accès au juge de droit commun a été rendu possible pour la partie la plus diligente dans le cadre de demande de divorce. Si les mariages sont toujours célébrés par un cadî, l'âge légal du mariage pour les femmes comme pour les hommes est désormais, avec l'entrée en vigueur de la loi n° 2006-399 du 4 avril 2006, le même qu'en métropole<sup>26</sup>. De plus les deux époux doivent aujourd'hui comparaître à la célébration afin qu'un officier d'état civil recueille leur plein consentement<sup>27</sup>. Les règles relatives au divorce sont les mêmes pour les personnes ayant un statut personnel de droit local et les personnes ayant un statut civil de droit commun<sup>28</sup>. Cependant, il convient de souligner que les lois instaurées depuis 2001, afin de combattre les discriminations du statut de droit coutumier, ne s'appliquent pas de manière rétroactive. Ainsi, pour les actes établis avant l'entrée en vigueur de cette législation, les nouveaux principes égalitaires ne peuvent s'appliquer<sup>29</sup>. Finalement le champ d'application du statut personnel de droit local se limite aujourd'hui à l'état et à la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et aux libéralités, à l'exclusion de tout autre secteur de la vie sociale.

<sup>26</sup> L'article 144 du Code civil dispose que : « L'homme et la femme ne peuvent contracter mariage avant dix-huit ans révolus », il est applicable à l'ensemble des DROM-COM.

<sup>27</sup> Ordonnance n°2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte.

<sup>28</sup> Loi n°2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

<sup>29</sup> cf. articles 52-2, 52-3, 52-4 de la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 consolidée au 22 février 2007 relative à Mayotte.

La loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration tient compte des problèmes spécifiques d'immigration clandestine rencontrés à Mayotte. Elle vise à mettre un terme aux reconnaissances d'enfant dites de complaisance en limitant les cas de dation et rend obligatoire le mariage pour les personnes relevant du statut civil coutumier, en mairie, en présence de l'officier d'état civil et de deux témoins.

La profonde mutation du statut civil de droit local engagée par ces réformes législatives permet incontestablement une évolution conforme aux principes de la République, sans remettre en cause l'existence même de ce statut, garanti par la Constitution.

### **b) Nouvelle-Calédonie**

Le statut personnel, appelé « statut coutumier », a une forme particulière puisque l'Accord de Nouméa et la loi organique de la Nouvelle-Calédonie ont instauré la possibilité d'un retour au statut coutumier qui n'est pas possible dans les autres collectivités. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, une personne dont les parents auraient renoncé au statut coutumier ou qui aurait elle-même renoncé à son statut peut le retrouver.

L'état civil coutumier en Nouvelle-Calédonie est géré par le service de l'état civil coutumier (SECC) En général, la coutume mélanésienne donne une plus grande importance au clan et à ses intérêts qu'à l'individu et favorise l'homme plutôt que la femme. La responsabilité est souvent perçue comme collective. On ne pourrait préciser toutes les règles coutumières qui régissent les personnes de statut coutumier, d'autant plus qu'elles diffèrent selon l'aire coutumière concernée. A titre d'exemple, les mariages traditionnels ont lieu après accord de la famille et échange de donations. Ils doivent simplement être déclarés auprès d'un officier d'état civil dans les trente jours suivant la cérémonie. Il en va de même pour une dissolution de mariage. Les naissances doivent être déclarées dans un délai de trente jours au lieu de trois en droit commun. En matière de succession, les biens d'une personne décédée peuvent être partagés entre les membres d'un clan, et non entre les enfants. Une succession se règle toujours par palabre coutumière, celle-ci devant être d'abord autorisée par le SECC qui notifie la brigade de gendarmerie ayant la charge d'établir les procès verbaux des palabres.

### **c) Wallis et Futuna**

L'option pour le statut civil de droit commun est irréversible. La juridiction de droit local est compétente dans deux domaines, qui sont : l'application du statut civil coutumier et, les biens détenus suivant la coutume<sup>30</sup>. En Nouvelle-Calédonie en revanche, il a été décidé par la Cour de cassation, après un débat important entre juridictions, que la norme coutumière doit régir l'ensemble des rapports de droit privé entre personnes de statut coutumier, hormis ceux ignorés par la coutume (comme l'assistance éducative par exemple)<sup>31</sup>.

### **d) Les autres collectivités françaises d'outre-mer**

Le statut personnel n'existe pas dans les autres collectivités françaises d'outre-mer. Si des populations autochtones vivant en **Guyane** disposent de traditions et coutumes propres, ces dernières ne sont toutefois pas prises en compte en tant que statut personnel par la loi ou la jurisprudence, le statut particulier de la communauté Inini (décret du 6 juin

<sup>30</sup> Sénat – Rapport d'information du 25 février 2004, « Suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003 ».

<sup>31</sup> Décisions du 6 février 1991, du 13 octobre 1992 et du 16 décembre 2005.

1930) ayant été supprimé en 1969<sup>32</sup>. Depuis leurs premières revendications formulées par Félix Tiouka, président de l'association des Amérindiens de Guyane française, les populations amérindiennes de Guyane ne cessent de demander la reconnaissance en tant que peuple amérindien, d'un droit ancestral à la propriété de leur territoire et d'un droit de conserver leurs langues et leurs cultures. Mauricienne Fortino, conteuse d'origine Palikour, présidente de l'association Kamawyeneh précise en ce sens, que « les lois sont faites pour tout le monde mais elles ne vont pas dans le sens de tout le monde » en Guyane<sup>33</sup>. En effet, une grande partie des Amérindiens vivent en marge du droit applicable et bénéficient d'aménagements qui n'ont aucune base juridique. En particulier, ils ne paient pas d'impôts, et le non-respect de l'obligation scolaire n'est pas sanctionné bien que le Gouvernement développe leur scolarisation. Nombre d'Amérindiens continuent de vivre selon leurs coutumes. Dans certaines communautés Wayampis par exemple, les hommes sont polygames et le divorce n'existe pas. La terre et la propriété sont des contestations parmi les plus importantes des Amérindiens, pour lesquels la terre est habituellement partagée selon les besoins des familles et est conservée à titre communautaire et non individuel.

Enfin, le statut personnel a été supprimé en **Polynésie française** depuis 1945. Ceci ne signifie pas que la coutume ait cessé de jouer un rôle important dans le règlement des affaires personnelles des communautés autochtones de ces collectivités. A titre d'exemple, on a pu constater que le droit a pu se heurter, dans le domaine de l'adoption, à des pratiques ancrées dans le mode de vie polynésien. L'enfant *faamu* de Polynésie, est selon la coutume littéralement « confié pour manger » à des proches ou parents. Traditionnellement, les liens entre l'enfant *faamu* et sa famille biologique ne sont toutefois pas rompus et l'enfant peut à tout moment retourner dans sa famille. Cette pratique ne s'apparente donc pas à une adoption ce qui a pu conduire à des malentendus particulièrement dramatiques dans des cas où un enfant a été confié à une famille adoptive n'étant pas familière avec la pratique. D'autre part, on peut noter que, sans statut personnel, la Polynésie française dispose néanmoins de larges attributions en matière civile.

La disposition constitutionnelle de l'article 75 assure donc aux différentes collectivités le respect de leurs traditions et de leurs coutumes..

## 5. Organisation de la justice

L'existence de statuts personnels dérogeant au droit commun a nécessité l'instauration d'un système juridictionnel adapté. De plus, la justice doit tenir compte des particularités de l'outre-mer qui impliquent des adaptations territoriales dans le domaine juridictionnel.

### **a) Concilier justice et droit coutumier**

Dans les DROM, le code civil s'applique de façon uniforme dans tous les domaines comme l'impliquent le principe d'identité législative et l'absence de statut personnel coutumier. Ce n'est pas le cas dans toutes les collectivités d'outre-mer où il subsiste des

---

<sup>32</sup> Le territoire de l'Inini qui correspond en 1930 à la partie sud de la Guyane est réservé aux habitants autochtones, et notamment aux Amérindiens Wayapi et Téko des villages du fleuve Oyapock et aux Amérindiens Wayana des villages des fleuves Maroni, Tampoc et Marouini. Il est strictement interdit aux touristes. Les populations traditionnelles de la forêt tropicale, tant Noires-Marrons qu'amérindiennes, vivent donc dans une relative tranquillité car elles échappent, grâce à un statut administratif spécial, aux vellétés coloniales du Conseil Général siégeant à Cayenne. En mars 1969, le territoire de l'Inini est remplacé par l'arrondissement de Saint-Laurent-du-Maroni. Afin de protéger les Amérindiens des entreprises touristiques (Club Med notamment) qui profitent de la suppression de l'Inini pour organiser des visites dans les villages Wayana, un arrêté du 14 décembre 1970 soumet l'accès en « pays indien » à autorisation préfectorale, autorisation qui n'est jamais donnée aux touristes.

<sup>33</sup> Ethnies, *Guyane : le renouveau amérindien*, 2005.

statuts personnels répondant aux particularismes des populations. C'est le cas en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et dans les îles Wallis et Futuna.

En **Nouvelle-Calédonie**, le juge civil est « *garant du dualisme juridique* »<sup>34</sup> qu'implique le statut civil coutumier. L'ordonnance du 15 octobre 1982 a institué le dispositif selon lequel il est, assisté de deux assesseurs coutumiers pour les litiges opposant des personnes de statut civil coutumier (sauf renonciation expresse des parties). Le juge applique les règles coutumières et, par exemple, est tenu de statuer en donnant la primauté au clan sur l'individu comme le veut la coutume. En effet, comme l'indique l'article 7 de la loi organique du 19 mars 1999, l'ensemble des rapports civils entre personnes de statut coutumier est régi par le droit local particulier.

En matière pénale, la législation reste la même qu'en métropole et la « justice indigène » a été supprimée<sup>35</sup> même si certains chefs coutumiers revendiquent encore certaines compétences répressives<sup>36</sup>. L'Accord de Nouméa prévoit seulement la reconnaissance du « rôle des autorités coutumières dans la prévention sociale et la médiation pénale ».

À **Mayotte**, le droit coutumier peut s'appliquer en matière civile, en revanche c'est le droit commun qui est applicable en matière pénale. L'organisation particulière de la justice à Mayotte est décrite par la délibération n° 64-12bis du 3 juin 1964 de la chambre de députés des Comores portant réorganisation de la procédure en matière de justice musulmane et le décret du 1<sup>er</sup> juin 1939 relatif à l'organisation de la justice indigène dans l'archipel des Comores, modifié par l'ordonnance n° 81-295 du 1<sup>er</sup> avril 1981 relative à l'organisation de la justice à Mayotte. Les cadis tiennent le rôle principal dans la mise en œuvre de la justice coutumière dans trois domaines : l'activité judiciaire, l'activité notariale et enfin la tenue de l'état civil des Mahorais ayant conservé leur statut personnel. Il existe 17 tribunaux de cadis compétents en matière d'état des personnes et pour les litiges inférieurs à 300 €uros. Les cadis jugent en première instance des litiges nés de l'application du droit local conformément aux principes du Minhâdj-at-Tâlibîn, texte de droit coutumier musulman du XIII<sup>ème</sup> siècle. L'appel de leurs jugements peut être interjeté devant le grand cadi qui est, en outre, compétent en premier ressort pour les litiges supérieurs à 300 €uros ou pour les affaires particulièrement complexes desquelles les cadis se seraient dessaisis. La chambre d'annulation musulmane du tribunal supérieur d'appel, composée d'un président et de deux cadis assesseurs sans voix délibérative, statue en appel des décisions du grand cadi en appliquant en principe le droit musulman.

*« Aux termes de la loi de 2001, la justice cadiale est destinée à évoluer notamment vers un rôle de médiation ou de conciliation. »<sup>37</sup>*

Le 10 août 2005, le roi de Wallis déclarait : « *Nous proclamons qu'être loyal envers l'Etat ne signifie nullement lui être inféodé et renoncer à notre droit coutumier* »<sup>38</sup>. Ce droit coutumier, dont l'organisation est décrite dans la loi statutaire des **îles Wallis et Futuna**, y conserve une place prépondérante. Une juridiction de droit local est compétente au premier degré pour les litiges concernant des personnes soumises au droit civil coutumier. Cette juridiction s'organise sur trois échelons<sup>39</sup> : le conseil du village qui regroupe tous les chefs de famille, le conseil de district qui réunit les chefs de village et le conseil du roi. Un recours peut être introduit contre les décisions de cette juridiction auprès de la cour d'appel de

<sup>34</sup> Lafargue, *Statut personnel, coutume et justice en Nouvelle-Calédonie*.

<sup>35</sup> Par le décret n° 48-877 du 30 avril 1946.

<sup>36</sup> Comme l'indique R. Lafargue dans *Statut personnel, coutume et justice en Nouvelle-Calédonie* en faisant référence à l'affaire Siwel Waehnva et al., Crim. 10 octobre 2000, n°5871.

<sup>37</sup> Rapport du Sénat, « La France et l'océan Indien : répondre à ses besoins pour valoriser ses atouts », n°140, 25 janvier 2006, p. 30.

<sup>38</sup> *La France et ses outre-mers*, Regards sur l'actualité, n°323

<sup>39</sup> Sénat – Rapport d'information n°216 du 25 février 2004, « Suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003 ».

Nouméa seulement pour des motifs qui ne contestent pas la décision au fond, c'est-à-dire, incompétence, excès de pouvoir et violation de la loi. Cependant, il faut préciser qu'il est possible, sur demande conjointe des parties, de porter le litige devant la juridiction de droit commun qui appliquera alors les usages et coutumes régissant ces affaires.

Si en matière civile et commerciale, la juridiction locale peut exercer sa compétence pour certains litiges, la juridiction de droit commun est en revanche la seule à être compétente en matière pénale. Depuis 1982, cette compétence est exercée par le tribunal de première instance dont le siège a été fixé à Mata-Utu, chef-lieu de la circonscription d'Uvéea (Wallis).

### ***b) Les adaptations structurelles de la justice outre-mer***

Eu égard à l'éloignement, à l'isolement des terres françaises d'outre-mer et à la densité parfois très faible de leur population,<sup>40</sup> le fonctionnement des juridictions des COM a subi des adaptations structurelles et innovantes.

#### *i. Les juridictions civiles*

Les juridictions civiles statuent, en première instance, à juge unique, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, en vertu de l'article L.931-9 du code de l'organisation judiciaire.

En **Nouvelle-Calédonie** et en **Polynésie française** existent des juridictions mixtes du commerce et un tribunal du travail où siègent côte à côte des magistrats professionnels et des échevins qui ne sont pas magistrats professionnels. Le tribunal du travail, chargé de régler les litiges entre les travailleurs et les employeurs liés au contrat de travail, est composé d'un magistrat désigné par le premier président de la cour d'appel, de deux assesseurs employeurs et deux autres salariés nommés par l'assemblée générale de la cour d'appel pour une durée de deux ans<sup>41</sup>. Le tribunal mixte de commerce est présidé par le président de tribunal de première instance ou le magistrat qu'il aura délégué. Ce juge est assisté de deux assesseurs commerçants élus, en même temps que huit suppléants, pour quatre ans par l'assemblée des électeurs de la chambre de commerce et d'industrie. Les jugements du tribunal mixte de commerce sont rendus en procédure ordinaire par une formation comprenant, outre le président, trois juges. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Dans les **îles Wallis et Futuna**, deux assesseurs siègent au sein de la formation collégiale du tribunal de première instance lorsque le tribunal est saisi d'un renvoi devant cette formation. Le tribunal de première instance de Mayotte possède également deux assesseurs lorsqu'il statue dans sa formation collégiale.

À **Mayotte**, les juridictions civiles de droit commun connaissent une organisation particulière. En effet, en vertu de l'article L. 521-2 du code de l'organisation judiciaire<sup>42</sup>, la juridiction de premier degré est le tribunal de première instance (TPI) qui remplace le tribunal d'instance (TI) et le tribunal de grande instance (TGI), concernant la cour d'appel (CA), le tribunal supérieur d'appel (TSA) s'y substitue.

<sup>40</sup> Comme le précise R. Lafargue, il y a quatre magistrats du siège au TPI de Mamoudzou, deux à Saint-Pierre-et-Miquelon et un seul à Mata-Utu (Lafargue, *La Justice d'outre-mer : justice du lointain, justice de proximité*).

<sup>41</sup> Conformément aux articles L.932-11 et 932-12 du code de l'organisation judiciaire

<sup>42</sup> Article L.521-2 du code de l'organisation judiciaire – nouvelle partie législative :

Pour l'application des dispositions étendues par le présent titre à Mayotte, il y a lieu de lire :

1° « tribunal supérieur d'appel » à la place de : « cour d'appel » ;

2° « tribunal de première instance » à la place de : « tribunal de grande instance » et de : « tribunal d'instance » ;

3° « président du tribunal supérieur d'appel » à la place de : « premier président de la cour d'appel » ;

4° « procureur de la République près le tribunal supérieur d'appel » à la place de : « procureur général » ;

5° « procureur de la République près le tribunal de première instance » à la place de : « procureur de la République ».

À **La Réunion**, les maisons de la justice et du droit (MJD), initialement à vocation pénale ont connu un glissement de leur compétence vers le volet civil, c'est-à-dire la conciliation. Les acteurs locaux et la société civile se sont appropriés cette institution en nommant les « médiateurs conciliateurs » des « juges pays ». Les MJD sont devenues des organes de résolution des conflits civils qui fonctionnent sur requête et saisine directe des demandeurs qui privilégient cette institution à la juridiction civile compétente. Le juge pays est d'autant plus apprécié qu'il connaît la culture et la langue créole, et que les litiges civils sont résolus à l'amiable.

En **Guyane**, il existe également un tribunal mixte de commerce.

*ii. Les juridictions pénales*

En matière pénale, les juges de Nouméa (**Nouvelle Calédonie**) et de Papeete (**Polynésie**) doivent siéger dans les sections détachées (respectivement à Koné et Lifou et à Nuku-Hiva et Raïatea) lors des audiences correctionnelles. Dans les **îles Wallis et Futuna**, le président de la juridiction étant seul et ne disposant pas d'assesseurs professionnels, a recours à des échevins et doit être remplacé par un juge venant de Nouméa lorsqu'il a lui-même instruit l'affaire. Le juge de Mata-Utu, ne pouvant pas être juge des libertés et de la détention<sup>43</sup>, est le dernier juge d'instruction ayant la capacité d'incarcérer une personne mise en examen, le temps d'organiser son transfert et sa comparution devant le juge des libertés et de la détention du tribunal de Nouméa et pour une durée de sept jours maximum.

La juridiction régionale de libération conditionnelle (JRLC) est en principe présidée par un conseiller de la cour d'appel et est composée de deux juges de l'application des peines. Or les cours d'appel de Papeete, Nouméa, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ne comptent qu'une seule juridiction du premier degré et donc qu'un seul juge d'application des peines. Leur JRLC est donc composée de deux conseillers de la cour d'appel.

En **Nouvelle-Calédonie**, l'instauration en matière pénale, de juridictions échevinales, composées à la fois, de magistrats professionnels, et de personnes n'appartenant pas à la magistrature professionnelle, découle de la loi du 13 juin 1989<sup>44</sup>. Deux « assesseurs civils », citoyens désignés à partir des listes électorales, complètent les juridictions pénales en participant, avec une voix délibérative, à la prise de décision avec les trois magistrats professionnels.

En **Polynésie française** et en **Nouvelle-Calédonie**, la protection judiciaire de la jeunesse relève des gouvernements locaux<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Comme prévu par la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes.

<sup>44</sup> Loi n° 89-378 du 13 juin 1989 portant diverses dispositions relatives à l'organisation judiciaire en Nouvelle-Calédonie.

<sup>45</sup> Wallis et Futuna n'aurait pas encore d'administration spécifique dans ce domaine.

## 6. Environnement, langues et cultures

Si le concept de droits des communautés autochtones et locales est étranger au droit français<sup>46</sup>, l'Etat a au total néanmoins su intégrer depuis longtemps les pratiques, les usages et les savoirs locaux de ces communautés dans ses politiques de protection des populations autochtones et de conservation de la biodiversité.

### **a) La protection de l'environnement associe les populations**

A titre d'exemple, l'article 8j de la Convention sur la diversité biologique (qui reconnaît l'apport des communautés locales et autochtones en matière de préservation et d'utilisation durable de la biodiversité) est aujourd'hui retranscrit quasiment dans son intégralité dans le droit positif national par la loi n° 2000-1207 d'orientation sur l'outre-mer du 13 décembre 2000 dans son article 33 : « L'Etat et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique ».

En matière d'espaces protégés, la création du parc national dénommé « *Parc amazonien de Guyane* » (décret n° 2007-266 du 27 février 2007) fait suite aux engagements du Gouvernement à la conférence de Rio (1992) et répond à la volonté de constituer un pôle d'excellence dans le domaine du développement durable et un outil de conservation à long terme de l'écosystème forestier guyanais.

Plus grand parc national de France, le parc amazonien de Guyane, d'une surface de 3 390 000 hectares, concerne cinq communes (Camopi, Maripasoula, Papaïchton, Saint-Elie et Saül) où résident plus de 7 000 personnes. La forêt guyanaise, seul massif tropical amazonien de l'Union européenne, partie du plateau des Guyanes (qui s'étend du Brésil au Guyana) est en effet un haut lieu de biodiversité ; il abrite aussi des communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt.

Avec une biodiversité exceptionnelle, égale à plusieurs centaines de fois celle de l'Europe entière, et la présence active de communautés d'habitants amérindiennes et noires-marrons, le parc national amazonien de Guyane répond à plusieurs objectifs :

- la protection à long terme de la forêt primaire guyanaise et des sources des fleuves ainsi que les milieux rares, comme les savanes-roches et inselbergs, caractérisés par un grand endémisme ;
- le développement de la connaissance scientifique actuellement très partielle sur ces richesses uniques au monde ;
- la protection des populations autochtones présentes dans cette partie de la Guyane (le projet a été réalisé en concertation avec les communautés locales) afin de leur permettre de maintenir et de valoriser leurs cultures sous leurs aspects matériels et immatériels, de garantir la pérennité de leurs pratiques de subsistance tout en préservant les ressources naturelles qu'ils exploitent ;

---

<sup>46</sup> Dans les forums internationaux, les institutions représentatives autochtones insistent pour être qualifiées de peuples. Or, par une décision en date du 9 mai 1991 (n° 91-290 DC, loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse), le juge constitutionnel français a décidé que l'expression « peuple corse, composante du peuple français était inconstitutionnelle » ; il ne peut y avoir en France qu'un seul peuple français en raison du principe d'égalité et d'unicité. La notion de « peuple » implique en effet l'existence de plusieurs peuples au sein d'un Etat et heurte se faisant le principe d'unicité du « peuple français ». Elle signifie aussi que les droits collectifs sont conférés à un groupe sur un fondement communautaire et non territorial. L'article 1er de la Constitution induit également que la France ne peut admettre l'existence d'une catégorie juridique « autochtone » au sein de son territoire. Enfin, l'article 72 -3 de la constitution a mis fin à l'existence juridique des peuples « d'outre-mer » (loi constitutionnelle du 28 mars 2002).

- la valorisation des savoir faire locaux dans le cadre d'une démarche participative en associant les autorités coutumières à la gestion du territoire ;
- le développement des activités économiques durables (favoriser le développement économique et social des communes et plus largement de la Guyane en contribuant activement à trouver des modes de développement adaptés et à exploiter les opportunités que peut offrir notamment le tourisme durable).;
- l'encadrement de l'activité minière ;
- la préservation, notamment en continuité avec le parc brésilien contigu des Tumucumaque, de la forêt tropicale aujourd'hui en voie de disparition. Les deux Etats partagent la responsabilité de la protection de l'ensemble de la Grande forêt amazonienne face aux pratiques dévastatrices telles que l'orpaillage clandestin.

Afin de protéger les Amérindiens dans les domaines sanitaire et culturel, un arrêté du 14 décembre 1970 a soumis l'accès en pays amérindien à autorisation préfectorale.

### **b) Le respect des langues et cultures**

En matière de stratégies patrimoniales culturelles et éducatives, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 contient des mesures en faveur des langues et cultures régionales des DOM. Le cas de la Guyane est spécifique du fait de la présence d'ethnies amérindiennes minoritaires, dont les langues n'avaient pas jusqu'alors été intégrées au système éducatif. Le ministère de la Culture a lancé un plan d'action pluriannuel (2000-2003) reconduit, intitulé « pratiques linguistiques en Guyane » auquel participaient l'Institut de Recherche pour le Développement et le Ministère de l'Outre-Mer dans le but de développer les connaissances des langues amérindiennes, de les codifier et de constituer des outils pédagogiques pour l'enseignement.

En matière de valorisation des langues régionales d'outre-mer, la loi du 2 août 1984 sur les compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion prévoit que le conseil régional détermine les activités éducatives et culturelles complémentaires relatives à la connaissance des langues et des cultures régionales, qui peuvent être organisées dans les établissements scolaires relevant de la compétence de la région.

La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 prévoit dans son article 34 que les langues régionales en usage dans les départements d'outre-mer font partie du patrimoine linguistique de la Nation. A ce titre, elles bénéficient du renforcement des politiques en leur faveur afin d'en faciliter l'usage. En outre, la loi du 11 janvier 1951 dite loi Deixonne relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux s'applique aux langues régionales en usage dans les départements d'outre-mer.

La loi n°2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école a confirmé la place de l'enseignement des langues régionales dans l'ensemble du système éducatif. Au terme de son article 20, cet enseignement est appelé à inscrire son développement dans le cadre de conventions entre l'Etat et les collectivités territoriales. Ces conventions doivent offrir aux collectivités territoriales concernées l'opportunité de développer les actions visant à accompagner la diffusion de l'enseignement des langues et cultures régionales dont les modalités d'apprentissage ont été étendues au tahitien, aux langues mélanésiennes et au créole, en application de l'article 34 de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

En matière d'enseignement et de formation des enseignants, l'enseignement des créoles et des langues amérindiennes, dans les départements d'outre-mer, faisait davantage l'objet jusqu'à présent d'actions expérimentales au sein de quelques

établissements plutôt que d'un enseignement généralisé. L'application progressive de la loi Deixonne aux créoles en usage dans les départements d'outre-mer devrait permettre de mieux structurer cet apprentissage et de l'étendre à tous les niveaux d'enseignement. La mise en œuvre de ces nouvelles mesures fait désormais l'objet des priorités intégrées au sein des projets académiques des DOM. Le décret du 31 juillet 2001 a créé des « conseils académiques des langues régionales » ayant pour objectif d'assurer le développement et le suivi des politiques d'apprentissage des langues régionales.

L'article 2 alinéa premier de la Constitution française stipule que : «La langue de la République est le français»<sup>47</sup>. Ainsi le français constitue la langue officielle de l'Etat et par conséquent, demeure celle des DROM-COM. Toutefois, là encore, des adaptations ont été reconnues afin de permettre de préserver la richesse linguistique et culturelle de ces collectivités.

L'article 34 de la loi d'orientation pour l'outre-mer précise que les langues régionales en usage dans les collectivités territoriales outre-mer, font partie du patrimoine linguistique de la Nation et sont ainsi soumises aux dispositions de la loi du 11 janvier 1951 dite loi Deixonne. A partir d'un nombre restreint d'expérimentations d'enseignement spécialisé dans les établissements scolaires, les évolutions assureront, à terme, un enseignement optionnel généralisé des langues des DOM, et en particulier des créoles, du tahitien et des langues mélanésiennes, à tous les niveaux. Les créoles peuvent déjà faire l'objet d'une épreuve facultative ou obligatoire au baccalauréat depuis 2004, ce qui est également le cas pour le tahitien et pour les quatre langues mélanésiennes depuis 1999. Un CAPES de créole a été créé en 2002. D'autre part, on peut noter le cas spécial des langues amérindiennes de Guyane, pour certaines, peu ou pas encore codifiées et intégrées seulement très récemment au système éducatif. Elles font aujourd'hui l'objet d'études et de programmes visant leur préservation et leur développement dans l'enseignement scolaire. Des stages d'initiation aux langues amérindiennes sont proposés, par exemple, aux étudiants de deuxième année de l'antenne guyanaise de l'IUFM des Antilles-Guyane.

### ***c) Des langues reconnues au plan juridique***

Les actes de droit privé, comme les contrats entre personnes physiques ou morales, peuvent être librement rédigés dans l'une des langues de la Polynésie française, que ce soit le français, le tahitien, le marquisien, la paumotu ou le mangarevien sans encourir la nullité au motif que ces documents ne sont pas rédigés dans la langue officielle.

La langue française est d'usage obligatoire dans le déroulement de toute procédure, tant administrative que judiciaire, toutefois, le secteur de la justice demeure l'un des rares domaines de l'Etat à être un tant soit peu tolérant quant aux langues régionales, qui peuvent parfois être utilisées dans les tribunaux, sans interprète. Mais ce n'est pas un droit : il faut que le juge connaisse la langue des parties. De plus, il est impératif que la procédure judiciaire et les actes qui y sont associés utilisent la langue française pour faire foi. Le tribunal administratif de Papeete s'est prononcé sur cette question<sup>48</sup>, concernant la délibération de l'assemblée de Polynésie française portant code de procédure civile de Polynésie française qui prévoyait la possibilité d'utiliser exclusivement une langue polynésienne dans les actes de procédure devant les juridictions<sup>49</sup>. Le tribunal a décidé que l'usage du français dans les instances civiles est obligatoire, mais que l'utilisation des langues polynésiennes de surcroît, mais pas comme alternative au français, est possible.

<sup>47</sup> Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

<sup>48</sup> Tribunal administratif de Papeete, jugement du 29 avril 2003 portant sur la délibération du 4 décembre 2001 de l'assemblée de Polynésie française.

<sup>49</sup> Délibération n° 2001-200 de l'assemblée de Polynésie française du 4 décembre 2001 – Article 7 : « En matière civile devant la juridiction de première instance, en matière civile et commerciale devant la cour, les parties doivent présenter leurs demandes et soutenir leurs moyens par écrit en langue française ou dans une des langues polynésiennes parlées et écrites. ».

Cependant seule la version française fera foi. Enfin, toute personne qui n'est pas francophone a le droit d'être assistée par un interprète devant un tribunal, conformément à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales qui pose le principe du droit à un procès équitable.

## 7. Droit de culte

La loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation de l'Eglise et de l'Etat n'est pas applicable dans tous les DROM et COM. En effet, son article 43, paragraphe 2 laisse ouverte la possibilité pour le gouvernement de déterminer les conditions d'applicabilité de la loi « en Algérie et dans les colonies ». Le décret du 6 février 1911 a réécrit la loi de 1905 dans sa rédaction de 1911 pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion et une loi du 20 décembre 1966 traite de la capacité des associations culturelles. Mais les autres collectivités territoriales outre-mer demeurent régies par les décrets Mandel de décembre 1939. Des dispositifs dérogatoires à la loi de 1905 y sont en vigueur, notamment en ce qui concerne le principe par lequel l'Etat n'est pas autorisé à subventionner des associations ou institutions religieuses.

C'est le cas notamment :

- à **Saint-Pierre-et-Miquelon**, où les ministres du culte catholique bénéficient de subventions de la collectivité territoriale ;
- à **Mayotte** où la COM subventionne des associations organisant des pèlerinages à La Mecque ;
- en **Guyane**, collectivité qui dispose d'un statut particulier, demeure en vigueur une ordonnance de Charles X du 27 août 1828<sup>50</sup> qui ne reconnaît que le culte catholique et autorise le soutien financier et l'octroi d'aide à l'organisation de ce culte. L'évêque propose au préfet les nominations, la mutation et la radiation des prêtres<sup>51</sup>, qui sont en outre rémunérés sur des fonds publics, par le couvent général. Des demandes de subventions effectuées par d'autres associations ou institutions religieuses n'ont jamais abouti<sup>52</sup>.
- dans les **îles Wallis et Futuna**, où l'organisation de l'enseignement constitue une dérogation en matière de droit des cultes par rapport au droit commun, tenant compte du peu de moyens de la collectivité, l'enseignement primaire y est assuré par la mission catholique des pères de Sainte-Marie. L'Etat prend en charge les coûts de fonctionnement (dont la rémunération des religieux assurant l'enseignement), effectue un contrôle pédagogique et assure la formation des maîtres (une antenne de l'IUFM à Wallis-et-Futuna existe depuis les années 1990). Ces principes de fonctionnement ont été clarifiés et énoncés à nouveau dans une convention signée entre l'Etat et l'évêque des îles Wallis et Futuna en 2000.

Ces aménagements ont été jugés compatibles avec le principe de laïcité énoncé à l'article premier de la Constitution par la cour administrative d'appel de Paris et le Conseil d'Etat, notamment dans deux arrêts concernant les subventions accordées à l'Eglise évangélique de Polynésie française pour reconstruire des équipements détruits à la suite d'un cyclone<sup>53</sup>. En tenant compte des activités socio-éducatives entreprises par l'Eglise

<sup>50</sup> Comme l'a confirmé l'arrêt CE du 9 octobre 1981, Beherec .

<sup>51</sup> Dord, *Laïcité : le modèle français sous influence européenne*.

<sup>52</sup> Guillaumont, *Le Conseil d'Etat et le principe constitutionnel de laïcité*.

<sup>53</sup> Cour administrative d'appel de Paris, haut-commissaire de la République c/ Territoire de Polynésie française, 31 décembre 2003 et CE, Ministère de l'outre-mer c/ gouvernement de la Polynésie, 6 mars 2005.

évangélique dans les équipements détruits et eu égard au fait que la loi de 1905 n'est pas applicable en Polynésie française, il a été jugé que le principe de laïcité n'interdit pas en soi l'octroi de subventions à des organisations religieuses, sous réserve que ces subventions soient accordées dans un souci d'intérêt général, de façon neutre et égalitaire.

## 8. Santé et sécurité sociale

Dans ce domaine aussi, quelques adaptations, dues aux caractéristiques géographiques et sociales, ont été effectuées.

- Le délai de déclaration de naissance a été porté à un mois au lieu de trois jours pour la Nouvelle-Calédonie.
- Il existe dans les DROM une allocation familiale au premier enfant de plus de trois ans, et un complément familial pour les enfants de 3 à 5 ans, ainsi qu'une prestation spécifique de restauration scolaire en Guadeloupe, Guyane et Martinique.
- Les autres prestations sociales dans les DROM ont été alignées récemment sur le régime de la métropole (le niveau du SMIC ou du RMI est le même pour l'outre-mer et la métropole, par exemple).
- La **Polynésie française** et la **Nouvelle-Calédonie** sont compétentes en matière de santé et en matière sociale. Ces deux collectivités ont ainsi des systèmes spécifiques de protection sociale (seul le système de santé des fonctionnaires reste du domaine de l'Etat). En Nouvelle-Calédonie, la CAFAT est la caisse de santé de l'archipel. La Polynésie française est compétente pour couvrir tous les risques (mais il n'y a pas de couverture chômage). Il n'y a pas de RMI comme en métropole et dans les DROM.
- Créée en 1977, la caisse de prévoyance sociale de **Saint-Pierre-et-Miquelon** assure la gestion des risques maladie, accident du travail, famille et vieillesse, et gère à cette fin le recouvrement des cotisations.
- Les soins dans les dispensaires et à l'hôpital sont gratuits à **Mayotte** pour les personnes pouvant justifier d'une affiliation à la caisse de prévoyance sociale de Mayotte ou d'une situation régulière dans la collectivité. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2005, en application de l'ordonnance du 12 juillet 2004, les soins sont payants pour les personnes ne répondant pas à ces conditions. Le dispositif de l'aide médicale d'Etat ne s'applique pas à Mayotte.
- Dans les **îles Wallis et Futuna**, l'ordonnance n° 2000-29 du 13 janvier 2000 a créé une agence de santé –un établissement public national à caractère administratif doté de l'autonomie administrative et financière– dont la mission est d'assurer la protection sanitaire du territoire. Il existe une caisse locale de retraite créée en 1979, mais aucun organisme de protection sociale générale. Par conséquent, l'ensemble des prestations médicales est assuré gratuitement au profit de toutes les catégories de la population. De plus, l'Etat prend en charge, depuis 1981, l'aide aux personnes âgées.

## 9. Droit domanial et foncier

Le droit domanial est l'un des domaines où il existe le plus de spécificités dans les DROM et COM. La définition des règles domaniales relève de la compétence exclusive de la

Nouvelle-Calédonie et de ses provinces et les spécificités y sont multiples et souvent non écrites. Les terres des îles Wallis et Futuna sont régies par des règles coutumières. La Polynésie française est également compétente dans ce domaine. La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, quant à elle, est compétente en matière d'urbanisation. Nous ne relèverons ici que certaines des règles les plus saillantes du droit domanial et foncier des Outre-mers. Les enjeux dans ce domaine sont particulièrement importants, en matière d'identité et de reconnaissance de la coutume (comme c'est très clairement le cas en Nouvelle-Calédonie) mais également dans le domaine économique, puisque la richesse en ressources naturelles de plusieurs de certaines collectivités est un facteur déterminant de leur développement économique et joue un rôle majeur dans les clivages politiques.

La zone dite des « cinquante pas géométriques » est une spécificité des DROM. Cette bande de terrain le long du littoral des départements a la particularité d'avoir d'abord été incorporée au domaine public de l'Etat, puis au domaine privé de l'Etat pour finalement faire partie du domaine public maritime. Il en a résulté que le régime juridique de cette zone était particulièrement complexe en matière domaniale du fait de la superposition de différents régimes juridiques, due aux exceptions faites et maintenues à chaque changement de statut. Le législateur a donc décidé d'intervenir une nouvelle fois en 1996<sup>54</sup> pour résoudre les problèmes résultant de la complexité de la norme. En effet, le régime juridique de la zone des cinquante pas géométriques constituait un obstacle à son développement. La zone est fortement habitée, le plus souvent par des personnes installées sans titre, et qui ne sont pas incitées à investir pour améliorer leur cadre de vie. En outre, elles n'ont pas accès aux aides à la réhabilitation de l'habitat. D'autres graves problèmes, en matière d'hygiène et de salubrité dans les parties urbaines de cette zone résultaient du fait que les communes, n'étant pas propriétaires, n'étaient pas compétentes pour conduire les opérations de viabilisation et d'aménagement rendues nécessaires par l'urbanisation.

La loi a eu pour objectif de stabiliser la situation de cette bande, en délimitant les espaces naturels et les espaces urbains, avec deux objectifs : assurer une préservation durable des espaces naturels confiés au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et favoriser une cession des emprises urbanisées, soit aux collectivités pour organiser cette urbanisation, soit aux occupants eux-mêmes afin de développer les activités économiques qui s'y déroulent. La loi a ainsi autorisé la cession, à titre gratuit, de terrains urbains aux communes en vue de permettre la réalisation d'opérations d'utilité publique, d'aménagement et d'habitat social. Dans le même temps, elle a mis en place une commission de validation dont le rôle est de statuer sur la réalité des droits des titulaires de titres anciens.

En Guyane : Une réglementation spécifique prenant en compte la réalité coutumière de la Guyane s'est progressivement constituée au bénéfice des communautés autochtones. Les « populations tirant traditionnellement leurs ressources de la forêt » bénéficient d'un droit d'accès et d'exploitation sur le domaine privé de l'Etat. D'autres dispositions accordent de plus certains droits de propriétés traditionnels aux communautés amérindiennes. Le décret n°87-287 du 14 août 1987 relatif aux dispositions foncières du code du domaine de l'Etat spécifiques à la Guyane accorde aux Amérindiens le droit d'attribution de terres sous forme de cessions ou de concessions gratuites ainsi que de droits d'usage collectif (chasse, culture d'abattis). En application de cette réglementation, le préfet a pris des arrêtés reconnaissant à chacune des communautés amérindiennes des droits d'usage collectifs. Enfin, la loi du 30 décembre 1989 établit un véritable droit de propriété au profit des communautés d'habitants.

En matière d'administration communale, l'évolution du droit foncier a trouvé un prolongement avec la création de communes « amérindiennes » (ex : commune de Camopi

---

<sup>54</sup> 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.

sur l'Oyapock en 1969). En 1989, pour répondre à une forte revendication territoriale, les villages d'Aouara et des Hattes (Ouest guyanais) ont été érigés en commune de plein exercice. Pour protéger les populations amérindiennes dans les domaines sanitaire et culturel et prévenir d'éventuelles intrusions touristiques, l'accès au sud de la ligne dite Maripasoula-Camopi est soumis à autorisation préfectorale (arrêté du 14 décembre 1970)

Peuvent être distinguées dans les **îles Wallis et Futuna**:

- la propriété publique, appartenant au Roi, où sont permis la cueillette et le ramassage du bois ;
- la propriété des villages, en principe répartie entre familles et faisant l'objet de plantations collectives ;
- la propriété familiale, qui compte généralement un terrain de résidence, des terres pour les plantations et une cocoteraie.
- Les règles déterminant tout le régime de propriété sont coutumières.

En 2000 à **Mayotte**, malgré l'extension du décret du 4 février 1911 portant création du système de l'immatriculation foncière par un décret du 9 juin 1931, le cadastre était encore presque inexistant, sauf dans les communes de Dzaoudzi et Mamoudzou. Il est actuellement en cours d'élaboration et devrait désormais permettre de clarifier de nombreux problèmes liés à l'identification de la propriété sur l'île.

La terre demeure un enjeu majeur de l'évolution de la **Nouvelle-Calédonie**, où les populations autochtones, particulièrement attachées à leurs terres, ont été dépossédées de la plupart du territoire dès l'arrivée de colons européens qui y installait des établissements militaires et pénitentiaires. Les populations autochtones ont été autrefois déplacées et confinées dans des réserves, mais depuis les années 1980 leurs revendications territoriales ont poussé les autorités à entreprendre des redistributions de terres au profit de la communauté mélanésienne. Une agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) a été créée en 1989. Les groupements de droit particulier local (GDPL) et les groupements d'intérêt économique (GIE) qui sont les outils principaux de ces redistributions, permettent de placer des terres de la Nouvelle-Calédonie sous l'autorité coutumière. On distingue désormais, sur le territoire, la propriété privée, la propriété publique et les terres coutumières. Celles-ci sont, selon l'article 18 de la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, les anciennes réserves, les terres attribuées aux GDPL et les terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. En 2003, 18 % de l'espace foncier de la Grande Terre était sous contrôle coutumier<sup>55</sup>. Les terres coutumières sont régies selon la coutume et seule la propriété autochtone y est reconnue. Le régime précis des terres coutumières reste quelque peu difficile à définir, du fait, principalement, d'un manque de documents écrits (cadastres coutumiers, contrats, ...). Les règles domaniales varient selon l'aire coutumière et sont le plus souvent élaborées par consensus au sein des communautés.

## 10. Droit des étrangers

La question de l'immigration outre-mer est particulièrement présente dans la zone Antilles-Guyane et dans l'océan Indien (Mayotte essentiellement) dans la mesure où les collectivités françaises sont perçues comme des régions riches et attractives. L'immigration s'explique principalement par l'effet d'attraction suscité par les niveaux de vie et de protection sociale plus élevés que dans les Etats voisins. A titre d'exemple, dans les Caraïbes, le PIB par habitant de Porto-Rico, territoire le plus développé de la zone

<sup>55</sup> Sénat - Rapport d'information n°216 (2003-2004).

représente seulement les 2/3 du PIB par habitant de la Martinique. Pour Haïti, l'écart avec la Guadeloupe ou la Martinique est encore plus considérable. Les autorités locales se trouvent confrontées à un difficile problème de combinaison entre solidarité internationale et protection des droits économiques et sociaux des Français et étrangers en situation régulière au travers du contrôle des migrations. Car, bien que bénéficiant d'un investissement économique et social de la part de l'ensemble des institutions de la République qui assure un niveau de vie plusieurs fois supérieur à celui des pays voisins, les DOM-COM connaissent des taux de chômage et de pauvreté relativement élevés.

Prenant tous ces éléments en considération, l'Etat fait usage, avec pragmatisme, des possibilités d'adaptation de la loi et des règlements aux caractéristiques et contraintes particulières tenant aux situations locales que lui offre la Constitution.

Lorsque le voisinage n'est pas caractérisé par une forte pression migratoire, comme à Saint-Pierre-et-Miquelon, la législation nationale de l'entrée et du séjour des étrangers y est applicable de plein droit.

En revanche plusieurs adaptations du droit des étrangers ont été faites dans les DOM, les principales concernant le département de la Guyane, collectivité qui se signale par la possession d'une longue frontière terrestre avec des pays très pauvres (Surinam, Etat frontalier brésilien de l'Amapa), principalement constituée d'un fleuve (le Maroni) autour duquel vivent des populations qui l'envisagent non comme une marque de séparation mais comme une voie de communication.

Certaines règles nationales, comme celles concernant la liberté de circulation des étrangers, s'adressent à tous les DOM.

S'agissant des règles qui régissent l'entrée et le séjour des étrangers, elles sont fixées pour chacune des collectivités par un texte particulier :

- ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna ;
- ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française ;
- ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;
- ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie ;
- loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative au territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

Pour **Mayotte**, la loi organique du 21 février 2007 concernant les modifications institutionnelles relatives à l'outre-mer a précisé que « les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution » ainsi que pour ce qui relève de la sphère de l'entrée et du séjour des étrangers et droit d'asile<sup>56</sup>.

Concernant **Saint-Martin** et **Saint-Barthélemy**, devenus une collectivité d'outre-mer depuis le 15 juillet 2007, « les lois et règlements relatifs à l'entrée et au séjour des étrangers ainsi qu'au droit d'asile » n'y sont applicables que « sur mention expresse. »<sup>57</sup>.

<sup>56</sup> Art. LO 6113-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>57</sup> Art. LO 6213-1 du code général des collectivités territoriales.

### **a) La liberté de circulation des étrangers**

Comme déjà signalé, (III/1/b), les dispositions de la Convention de Schengen qui suppriment les contrôles aux frontières ne sont pas applicables aux collectivités françaises d'outre-mer.

En matière de visa, outre les spécificités liées à la non-appartenance des DROM à l'espace Schengen, un visa spécifique est nécessaire pour entrer sur le territoire de La Réunion, tandis qu'un étranger peut se rendre en Martinique, en Guadeloupe ou en Guyane avec un visa commun aux DFA.

Afin de procéder à l'évaluation de l'application de la politique de régulation des flux migratoires et d'analyser les conditions d'immigration dans les DROM, un observatoire de l'immigration a été créé en Guadeloupe, en Martinique en Guyane et à La Réunion<sup>58</sup> par la loi du 24 juillet 2006. Son fonctionnement est décrit par l'alinéa 2 de l'article L.111-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA): « Chaque observatoire peut proposer au Gouvernement les mesures d'adaptation rendues nécessaires par les caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Il comprend les parlementaires, des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que des représentants des milieux économiques et sociaux du département d'outre-mer concerné. ».

### **b) L'accès à l'emploi**

D'autre part, il n'existe pas de régime commun aux DROM ou COM pour l'accès des étrangers à l'emploi. En particulier, une personne autorisée à séjourner en France (avec une carte de séjour ou de résident) n'est pas nécessairement autorisée à travailler dans une collectivité d'outre-mer<sup>59</sup>. Inversement, une personne munie d'un titre autorisant au séjour et au travail dans un DROM ou une COM pourra séjourner mais pas forcément travailler dans une autre collectivité ou en métropole sans permis supplémentaire. La loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, contient en outre plusieurs dispositions<sup>60</sup> sur les institutions compétentes en matière de l'accès au travail. Elle énonce que la collectivité fixe les règles applicables quant à l'accès des étrangers à l'emploi et que le conseil exécutif délibère sur les décisions individuelles concernant l'autorisation de travail des étrangers.

### **c) Le contrôle et l'éloignement des étrangers**

#### *i. Contrôles aux frontières*

L'article 113 de la loi du 24 janvier 2006 relative à l'immigration et à l'intégration<sup>61</sup>, intégré à l'article 78-2 du code de procédure pénale, autorise pour cinq ans le contrôle

<sup>58</sup> Article 93 et 94 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité ; décrets d'application n° 2005-1593 et 2005-1594 du 13 décembre 2005.

<sup>59</sup> Article 314-4 du code du travail : « L'autorisation [de travailler] délivrée en France métropolitaine ne confère de droits qu'en France métropolitaine » et article 831-2 (livre VIII, dispositions spéciales à l'outre-mer) : « L'autorisation de travail accordée à l'étranger sous la forme d'une des cartes mentionnées à la sous-section 6 de la section 2 du chapitre III du titre Ier du livre III du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ou du chapitre IV du même titre est limitée au département dans lequel elle a été délivrée. Elle lui confère le droit d'exercer, sur le territoire du département, toute activité professionnelle salariée de son choix dans le cadre de la législation en vigueur. ».

<sup>60</sup> Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, transposée dans le code général des collectivités territoriales :

Art. LO 6214-3. - I. - « La collectivité fixe les règles applicables dans les matières suivantes : (...) 6° Accès au travail des étrangers » ;

Art. LO 6253-4. - « Le conseil exécutif délibère sur les décisions individuelles intervenant dans les domaines suivants : 1° Autorisation de travail des étrangers. ».

<sup>61</sup> Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration

d'identité des personnes à **Mayotte** et en **Guadeloupe** dans des zones géographiques ciblées<sup>62</sup> pour rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France. Précédemment la disposition ne concernait que la **Guyane**, où le contrôle de l'identité de toute personne peut être exercé « *dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina* » dans le but de « *vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.* » En outre, l'article 78-3 du code de procédure pénale<sup>63</sup> porte la durée de rétention dont disposent les forces de l'ordre pour établir l'identité d'une personne interpellée de quatre à huit heures pour Mayotte.

En **Guyane**<sup>64</sup>, dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire des communes de Saint-Georges et de Régina et sur la route départementale 6 et la route nationale 2 sur la commune de Roura, des visites sommaires, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher des infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sont possibles dans les conditions découlant des articles L. 611-8 et L. 611-9 du CESEDA.

A **Mayotte**, la durée maximale d'immobilisation du véhicule en attendant les instructions du procureur de la République est portée à huit heures.

#### *ii. Destruction et neutralisation de véhicules*

En **Guyane**, il est possible, dans un délai de 48 heures et avec leur accord, d'éloigner d'office vers le Brésil, le Surinam, le Guyana ou le Venezuela, les membres d'équipage des navires se livrant à la pêche illicite. L'article 99 de la loi du 24 janvier 2006 a ajouté, à l'article L.532-1 du CESEDA, le Venezuela à la liste des pays dont les ressortissants peuvent être éloignés d'office. Dans le même ordre d'idées, l'article 102 de la loi intégrée à l'article 622-10 du CESEDA, permet au procureur de la République d'ordonner la destruction immédiate des embarcations fluviales non immatriculées qui ont servi à commettre des infractions d'entrée et de séjour irrégulier.

De même, le procureur de la République pourra ordonner en **Guadeloupe** et en **Guyane** la neutralisation de tout moyen indispensable au fonctionnement des véhicules terrestres et des aéronefs ayant servi à commettre ce type d'infractions et leur immobilisation immédiate.

#### *iii. Reconduite à la frontière sans recours suspensif*

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration a opéré une réforme importante des mesures d'éloignement. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, la lettre de la préfecture annonçant un refus de séjour (ou de renouvellement) ou un retrait de séjour est, en principe, accompagnée d'une « obligation de quitter le territoire français » (OQTF) indiquant l'Etat de destination. Avec cette nouvelle procédure, la reconduite est exécutoire une fois un délai de trente jours écoulé si la personne concernée n'a pas introduit de recours

<sup>62</sup> « En Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, d'une part, de la route nationale 1 sur le territoire des communes de Basse-Terre, Gourbeyre et Trois-Rivières et, d'autre part, de la route nationale 4 sur le territoire des communes du Gosier et de Sainte-Anne et Saint-François ;

(...) A Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ».

<sup>63</sup> Article 78-3 alinéa 3 du code de procédure pénale : « La personne qui fait l'objet d'une vérification ne peut être retenue que pendant le temps strictement exigé par l'établissement de son identité. La rétention ne peut excéder quatre heures, ou huit heures à Mayotte, à compter du contrôle effectué en application de l'article 78-2 et le procureur de la République peut y mettre fin à tout moment. ».

<sup>64</sup> Article 611-10 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

contentieux. En vertu de l'article L. 512-6-1 du CESEDA, l'intéressé dispose d'un délai d'un mois pour demander l'annulation de la décision au tribunal administratif, qui devra rendre sa décision dans un délai de 3 mois. Ce recours est, en vertu du droit commun, suspensif de l'exécution de reconduite jusqu'à la décision du tribunal.

Cependant, des mesures dérogatoires concernant le recours contre l'OQTF existent en Guyane et à Saint-Martin de façon durable, et dans les autres communes de la Guadeloupe pour cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la disposition. Selon l'article L. 514-1 du CESEDA, le recours contre l'acte de la préfecture n'est, en effet, pas suspensif. Le recours administratif engagé dans un délai d'un mois après réception de l'OQTF ne pourra empêcher l'exécution d'office de la reconduite, à moins que le recours ne soit accompagné d'un référé. À Mayotte<sup>65</sup>, en Nouvelle-Calédonie<sup>66</sup>, à Wallis-et-Futuna<sup>67</sup> et en Polynésie française<sup>68</sup>, le dispositif de l'OQTF exécutoire dans un délai d'un mois est également applicable depuis janvier 2007<sup>69</sup>. Les mêmes procédures de recours sont possibles qu'en Guyane et en Guadeloupe. L'exercice du recours suspensif s'est avéré techniquement impossible dans ces collectivités françaises d'outre-mer soumises à une pression migratoire illégale particulièrement forte.

#### **d) Titres de séjours**

Depuis 1998, l'autorité administrative doit saisir, dans les départements, la « commission du titre de séjour », lorsqu'elle envisage de refuser la délivrance ou le renouvellement d'une carte de séjour de plein droit (articles L. 312-1 et 2 du CESEDA). La Guyane et Saint-Martin<sup>70</sup> ne sont pas dotés d'une telle commission et les collectivités françaises d'outre-mer s'en trouvent également démunies.

Quant au droit applicable pour la délivrance des titres de séjour, certaines collectivités françaises d'outre-mer font l'objet de textes particuliers. L'ordonnance n° 2007-98 du 25 janvier 2007 relative à l'immigration et à l'intégration à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie a été prise en application de l'article 119 de la loi relative à l'immigration et à l'intégration de 2006. Cette ordonnance a un double objectif : étendre les dispositions de la loi, concernant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, à ces collectivités et les adapter à leur organisation spécifique.

Les dispositions concernées sont principalement celles portant création de la carte de séjour temporaire « compétences et talents », « étudiant », « scientifique » et « travailleurs temporaires » et celles relatives à la création d'un « contrat d'accueil et intégration » qui prévoit notamment la mise en place d'une cérémonie d'intégration républicaine.

D'autres règles ont été étendues par l'ordonnance, notamment celle subordonnant la délivrance d'une première carte de résident à l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française, celles relatives à l'appréciation de l'intensité des liens familiaux dans la procédure de délivrance d'une carte de séjour temporaire, et celle ajoutant de nouveaux cas de retrait de la carte de résident.

---

<sup>65</sup> Article 30 de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte modifiée par l'ordonnance n°2007-98 du 25 janvier 2007 (articles 20 et 21).

<sup>66</sup> Article 32 de l'ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie modifié par l'ordonnance n°2007-98 du 25 janvier 2007 (articles 116 et 117).

<sup>67</sup> Article 30 de l'ordonnance n°2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Wallis-et-Futuna modifiée par l'ordonnance n°2007-98 du 25 janvier 2007 (articles 52 et 53).

<sup>68</sup> Article 32 de l'ordonnance n°2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française modifiée par l'ordonnance n°2007-98 du 25 janvier 2007 (articles 84 et 85).

<sup>69</sup> Article 30 de l'ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 modifiée par l'ordonnance n°2007-98 du 25 janvier 2007, relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

<sup>70</sup> Article L. 312-3 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

De surcroît, les dispositions concernant l'admission exceptionnelle au séjour prévue à l'article 32 de la loi du 24 juillet 2006 font également l'objet d'une extension ainsi que celles concernant la délivrance d'une carte de séjour temporaire à l'étranger qui témoigne ou porte plainte contre un proxénète ou contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre les infractions de traite des êtres humains.

Enfin, l'ordonnance étend les dispositions permettant d'allonger le délai au terme duquel un étranger peut solliciter, pour les membres de sa famille, le bénéfice du regroupement familial tout en excluant de celui-ci son conjoint mineur.

### **e) Droit d'asile**

La Convention de Genève sur les réfugiés de 1951 et le livre VII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui intègre la loi du 10 décembre 2003 modifiant la loi du 25 juillet 1952 s'appliquent, en principe, pleinement dans les DOM. Cependant, il existe des spécificités de fait dans les collectivités françaises d'outre-mer.

L'office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) a pour mission, sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, d'octroyer le statut de réfugié à toute personne qui répond aux conditions nécessaires, d'accorder le bénéfice de la protection subsidiaire à toute personne dont la demande est bien fondée et enfin d'assurer la protection administrative et juridique des réfugiés. Le siège de l'OFPRA se situe à Fontenay-Sous-Bois en Ile-de-France et l'office est en charge de tous les dossiers d'asile, ce qui crée des difficultés pour les demandeurs se situant hors de métropole, à qui il est difficile d'être entendus lors de la procédure de demande d'asile par un agent de l'OFPRA, s'ils ne disposent pas de moyens pour financer leur voyage et leur séjour en métropole.

Depuis le 9 janvier 2006, des solutions ont été mises en place pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique. À cette date une antenne permanente de l'OFPRA, compétente pour traiter des demandes d'asile dans leur intégralité, a été ouverte à Basse-Terre en Guadeloupe. Cette antenne est compétente pour ces trois DOM.

Lorsqu'un demandeur d'asile est admis à rester sur le territoire français le temps que sa demande soit étudiée par l'OFPRA, il a droit d'être hébergé en vertu de la Convention de Genève sur les réfugiés. Il existe donc des centres d'hébergement consacrés aux demandeurs d'asile, les centres d'accueil des demandeurs d'asile (CADA). La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et Mayotte ne disposent toutefois pas de CADA. Par ailleurs, les demandeurs d'asile ne reçoivent pas d'allocation à Mayotte<sup>71</sup>.

Le même problème que pour l'OFPRA quant à l'éloignement des structures se pose pour la commission de recours des réfugiés (CRR). La CRR est la juridiction administrative compétente en France, pour examiner les recours formés contre les décisions portant sur les demandes d'asile prises par l'OFPRA. Cette juridiction se situe à Montreuil, en région parisienne. Cette situation géographique n'étant pas favorable aux demandeurs d'asile de l'outre-mer qui souhaiteraient voir le rejet de leur demande réexaminé en appel ; le CRR tient des audiences « foraines » ou organise des visio-conférences.

## **CONCLUSION**

---

<sup>71</sup> Moreau (M.), « Outre-mer agitée: l'immigration clandestine et l'asile politique dans les DOM TOM », France Terre d'asile, 2 janvier 2006, [http://www.france-terre-asile.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=155&Itemid=2](http://www.france-terre-asile.org/index.php?option=com_content&task=view&id=155&Itemid=2)

La France a cherché à adapter la législation en vigueur en métropole pour la rendre conciliable avec les règles coutumières de certaines des collectivités de l'outre-mer. Il existe dans les DROM et les COM des législations, des réglementations locales et des dispositifs spéciaux qui tentent de répondre aux contraintes et aux particularités culturelles de ces territoires.

La coutume n'étant « pas élaborée, ni fixée ; elle est complexe et incertaine, parfois jugée dénaturée, d'autres fois désuète, excessive, critiquée... »<sup>72</sup>, dresser un panorama synthétique complet et cohérent du droit applicable s'avère difficile.

La présente étude est une photocopie faite mi 2007 d'un droit complexe issu des tensions entre modernité et tradition, et conception unitaire de la nation et respect de la diversité. Cette tension se traduit du reste, au plan international, dans la difficulté d'élaborer des normes relatives aux droits des populations autochtones.

Cet inventaire des solutions imaginées par la République française manifeste un souci sincère de respecter des particularismes envisagés comme une importante source de richesses.

---

<sup>72</sup> Sénat - Rapport d'information n°216 (2003-2004) d'après Les Institutions de la Nouvelle Calédonie, sous la direction de J.Y. Faberon et F. Garde, Editions île de Lumière, mai 2002

## ANNEXES

### **Annexe 1 : Lettre du Directeur-adjoint du Cabinet du Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer au Conseiller du Ministre des Affaires étrangères et européennes**



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES  
SECRETARIAT D'ÉTAT À L'OUTRE-MER**

Le Directeur-adjoint du Cabinet

Monsieur le Conseiller,

Le 3 juillet dernier, vous avez bien voulu me transmettre la version provisoire d'une étude sur les spécificités juridiques, politiques et institutionnelles des collectivités françaises d'outre-mer.

J'ai plaisir à vous adresser mes félicitations quant à la qualité et la pertinence de cette étude, notamment sur les aménagements juridiques permettant de garantir l'identité culturelle des populations d'outre-mer.

Cette démarche inédite propose en effet un inventaire très complet des évolutions et des aménagements juridiques élaborés dans le respect des particularismes locaux outre-mer.

Cet outil permettra assurément aux diplomates français de disposer d'un document de référence sur des sujets à propos desquels ils sont régulièrement sollicités lors de l'examen des projets de ratification des conventions internationales, et plus particulièrement celles relatives au respect des droits de l'Homme.

L'élaboration d'une étude pratique sur le droit des collectivités d'outre-mer est d'autant plus complexe qu'il s'agit de dresser un état des lieux d'un système extrêmement évolutif.

Après relecture attentive de ce document par mes services, quelques imprécisions ont pu être relevées, souvent terminologiques. Des propositions de corrections ont

été apportées à la version provisoire afin de clarifier certaines dispositions originales de l'outre-mer. Une version du document électronique vous a d'ores et déjà été transmise.

Je vous remercie de bien vouloir étudier ces propositions afin de les intégrer dans la version définitive de votre étude.

Je vous prie de croire, Monsieur le Conseiller, à l'assurance de ma considération distinguée.

Monsieur Mario BETTATI  
Conseiller auprès du Ministre  
Affaires juridiques internationales et droits de l'Homme  
Ministère des affaires étrangères et européennes  
37, Quai d'Orsay  
75 351 PARIS cedex 07

## **Annexe 2 : Constitution française, 1958, Titres XII et XIII**

### **Titre XII - Des Collectivités Territoriales**

**Art. 72.** - *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.*

*Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en oeuvre 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.*

*Dans les conditions prévues par la loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent, lorsque, selon le cas, la loi ou le règlement l'a prévu, déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences.*

*Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune.*

*Dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois.*

**Art. 72-1.** - *La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence.*

*Dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité.*

*Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi.*

**Art. 72-2.** - *Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.*

*Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.*

*Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de*

leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en oeuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

**Art. 72-3.** - La République reconnaît, 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, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles 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 créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises.

**Art. 72-4.** - Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.

« Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat. »

**Art. 73.** - Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

« Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi.

« Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi.

« Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique.

« La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

« Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti.

« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

**Art. 74.** - Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

Ce statut est défini par une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, qui fixe :

- les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables ;
- les compétences de cette collectivité ; sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'Etat ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;
- les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ;
- les conditions dans lesquelles ses institutions sont consultées sur les projets et propositions de loi et les projets d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence.
- La loi organique peut également déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, les conditions dans lesquelles :
- le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique sur certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante intervenant au titre des compétences qu'elle exerce dans le domaine de la loi
- l'assemblée délibérante peut modifier une loi promulguée postérieurement à l'entrée en vigueur du statut de la collectivité, lorsque le Conseil constitutionnel, saisi notamment par les autorités de la collectivité, a constaté que la loi était intervenue dans le domaine de compétence de cette collectivité ;
- des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ;
- la collectivité peut participer, sous le contrôle de l'Etat, à l'exercice des compétences qu'il conserve, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.

- *Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.*

**Art. 74-1.** - *Dans les collectivités d'outre-mer visées à l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie, le Gouvernement peut, dans les matières qui demeurent de la compétence de l'Etat, étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu, pour les dispositions en cause, le recours à cette procédure.*

*Les ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication. Elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement dans le délai de dix-huit mois suivant cette publication.*

**Art. 75.** - *Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.*

**Art. 76.** - (abrogé)

### **Titre XIII - Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie**

**Art. 76.** - *Les populations de la Nouvelle-Calédonie sont appelées à se prononcer avant le 31 décembre 1998 sur les dispositions de l'accord signé à Nouméa le 5 mai 1998 et publié le 27 mai 1998 au Journal officiel de la République française.*

*Sont admises à participer au scrutin les personnes remplissant les conditions fixées à l'article 2 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988.*

*Les mesures nécessaires à l'organisation du scrutin sont prises par décret en Conseil d'Etat délibéré en conseil des ministres.*

**Art. 77.** - *Après approbation de l'accord lors de la consultation prévue à l'article 76, la loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante de la Nouvelle-Calédonie, détermine, pour assurer l'évolution de la Nouvelle-Calédonie dans le respect des orientations définies par cet accord et selon les modalités nécessaires à sa mise en oeuvre :*

- *les compétences de l'Etat qui seront transférées, de façon définitive, aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, l'échelonnement et les modalités de ces transferts, ainsi que la répartition des charges résultant de ceux-ci ;*
- *les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ;*
- *les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral, à l'emploi et au statut civil coutumier ;*

*les conditions et les délais dans lesquels les populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie seront amenées à se prononcer sur l'accession à la pleine souveraineté. Les autres mesures nécessaires à la mise en oeuvre de l'accord mentionné à l'article 76 sont définies par la loi.*

### **Annexe 3 : Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française – article 14**

*Les autorités de l'Etat sont compétentes dans les seules matières suivantes :*

*1° Nationalité ; droits civiques ; droit électoral ; droits civils, état et capacité des personnes, notamment actes de l'état civil, absence, mariage, divorce, filiation ; autorité parentale ; régimes matrimoniaux, successions et libéralités ;*

*2° Garantie des libertés publiques ; justice : organisation judiciaire, aide juridictionnelle, organisation de la profession d'avocat, à l'exclusion de toute autre profession juridique ou judiciaire, droit pénal, procédure pénale, commissions d'office, service public pénitentiaire, services et établissements d'accueil des mineurs délinquants sur décision judiciaire, procédure administrative contentieuse, frais de justice pénale et administrative, attributions du Médiateur de la République et du Défenseur des enfants dans les relations entre les citoyens, les collectivités publiques et les services publics ;*

*3° Politique étrangère ;*

*4° Défense ; importation, commerce et exportation de matériel militaire, d'armes et de munitions de toutes catégories ; matières premières stratégiques telles qu'elles sont définies pour l'ensemble du territoire de la République, à l'exception des hydrocarbures liquides et gazeux ; liaisons et communications gouvernementales de défense ou de sécurité en matière de postes et télécommunications ;*

*5° Entrée et séjour des étrangers, à l'exception de l'accès au travail des étrangers ;*

*6° Sécurité et ordre publics, notamment maintien de l'ordre ; prohibitions à l'importation et à l'exportation qui relèvent de l'ordre public et des engagements internationaux ratifiés par la France ; réglementation des fréquences radioélectriques ; préparation des mesures de sauvegarde, élaboration et mise en oeuvre des plans opérationnels et des moyens de secours nécessaires pour faire face aux risques majeurs et aux catastrophes ; coordination et réquisition des moyens concourant à la sécurité civile ;*

*7° Monnaie ; crédit ; change ; Trésor ; marchés financiers ; obligations relatives à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux ;*

*8° Autorisation d'exploitation des liaisons aériennes entre la Polynésie française et tout autre point situé sur le territoire de la République, à l'exception de la partie de ces liaisons située entre la Polynésie française et tout point d'escale situé en dehors du territoire national, sans préjudice des dispositions du 6° du I de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; approbation des programmes d'exploitation et des tarifs correspondants ; police et sécurité concernant l'aviation civile ;*

*9° Police et sécurité de la circulation maritime ; surveillance de la pêche maritime ; sécurité de la navigation et coordination des moyens de secours en mer ; francisation des navires ; sécurité des navires de plus de 160 tonneaux de jauge brute et de tous les navires destinés au transport des passagers ; mise en oeuvre des ouvrages et installations aéroportuaires d'intérêt national ;*

*10° Règles relatives à l'administration, à l'organisation et aux compétences des communes, de leurs groupements et de leurs établissements publics ; coopération intercommunale ; contrôle des actes des communes, de leurs groupements et de leurs établissements*

*publics ; régime comptable et financier et contrôle budgétaire de ces collectivités ; fonction publique communale ; domaine public communal ; dénombrement de la population ;*

*11° Fonction publique civile et militaire de l'Etat ; statut des autres agents publics de l'Etat ; domaine public de l'Etat ; marchés publics et délégations de service public de l'Etat et de ses établissements publics ;*

*12° Communication audiovisuelle ;*

*13° Enseignement universitaire ; recherche ; collation et délivrance des grades, titres et diplômes nationaux ; règles applicables aux personnels habilités des établissements d'enseignement privés liés par contrat à des collectivités publiques pour l'accomplissement de missions d'enseignement en ce qu'elles procèdent à l'extension à ces personnels des dispositions concernant les enseignants titulaires de l'enseignement public, y compris celles relatives aux conditions de service et de cessation d'activité, aux mesures sociales, aux possibilités de formation et aux mesures de promotion et d'avancement.*

*Les compétences de l'Etat définies au présent article s'exercent sous réserve des pouvoirs conférés aux institutions de la Polynésie française par les dispositions de la section 2 du présent chapitre et du titre IV, et de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat en application des dispositions de la section 3 du présent chapitre.*

#### **Annexe 4 : Dispositions diverses communes à différentes collectivités françaises d'outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie (Légifrance)**

Loi du 1er mars 1888 ayant pour objet d'interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales de France

JO 02-03-1888 p. 937

*(Texte ne demeurant en vigueur que pour les seuls territoires d'outre-mer)*

Décret n° 45-0136 du 25 décembre 1945 fixant la valeur de certaines monnaies des territoires d'outre-mer libellées en francs

JO 26-12-1945 p. 8582

*(Art. 1er et 2 : Fixation de la parité des monnaies constituant le groupe du " franc des colonies françaises d'Afrique " [franc CFA])*

Loi n° 46-860 du 30 avril 1946 tendant à l'établissement, au financement et à l'exécution de plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer

JO 01-05-1946 p. 3655-3656

Décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, au Togo et au Cameroun

JO 14-11-1954 [p. 10713-10718](#)

*(Abrogation du décret du 17 octobre 1917 fixant le régime des substances minérales dans les établissements français d'Océanie, du décret du 28 août 1927 fixant le régime des substances minérales en Nouvelle-Calédonie et dépendances, du décret du 13 octobre 1933 fixant le régime des substances minérales aux îles Saint-Pierre-et-Miquelon et du décret du 5 avril 1946 et de la Loi du 3 avril 1950 relatifs à l'exploitation des substances minérales utiles aux recherches et réalisations concernant l'énergie atomique)*

Décret n° 55-638 du 20 mai 1955 complétant le décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954 portant réforme du régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer, au Togo et au Cameroun

JO 22-05-1955 [p. 5163-5164](#)

*(Modification des art. 4, 9, 10, 31, 33 et 43)*

Décret n° 57-242 du 24 février 1957 relatif au régime des substances minérales dans les territoires d'outre-mer

JO 28-02-1957 [p. 2300-2302](#)

*(Modification des art. 3, 5, 7, 8, 12, 17, 21 et 29; remplacement des art. 11, 23, 24, 27, 28, 33 et 43 et abrogation de l'art. 6 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954)*

Décret n° 57-245 du 24 février 1957 sur la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer et au Cameroun

JO 28-02-1957 [p. 2305-2310](#)

Décret n° 57-246 du 24 février 1957 relatif au recouvrement des sommes dues par les employeurs aux caisses de compensation des prestations familiales installées dans les territoires d'outre-mer et au Cameroun

JO 28-02-1957 [p. 2310-2311](#)

Décret n° 57-817 du 22 juillet 1957 portant déconcentration administrative par transfert d'attributions des services centraux du ministère de la France d'outre-mer

JO 23-07-1957 [p. 7275-7277](#)

Décret n° 57-829 du 23 juillet 1957 portant application des modifications apportées par le Parlement concernant le décret n° 57-245 du 24 février 1957 sur la répartition et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer et au Cameroun

JO 24-07-1957 [p. 7320-7321](#)

*(Remplacement du titre [qui devient : " Décret sur la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer "] et des art. 1er, 6, 11 et 14 et insertion de l'art. 29 bis)*

Décret n° 57-830 du 23 juillet 1957 portant application des modifications adoptées par le Parlement concernant le décret n° 57-246 du 24 février 1957 relatif au recouvrement des sommes dues par les employeurs aux caisses de compensation des prestations familiales installées dans les territoires d'outre-mer et au Cameroun

JO 24-07-1957 [p. 7321-7322](#)

*(Remplacement du titre [qui devient : " Décret n° 57-246 relatif au recouvrement des sommes dues par les employeurs aux caisses de compensation des prestations familiales installées dans les territoires d'outre-mer "] et des art. 1er, 2, 4, 6 et 14 et insertion de l'art. 1er bis)*

Ordonnance n° 58-875 du 24 septembre 1958 portant modification du décret n° 57-245 du 24 février 1957, modifié par le décret n° 57-829 du 23 juillet 1957 sur la réparation et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans les territoires d'outre-mer

JO 25-09-1958 [p. 8809-8810](#)

*(Remplacement des art. 12, 13, 28, 45, 55 et 67; modification des art. 14 et 56; insertion de l'art. 15 bis et abrogation de l'art. 11)*

Arrêté du 2 décembre 1958 portant application aux territoires visés à l'article 76 de la Constitution des dispositions de textes réglementaires concernant la circulation aérienne

JO 17-12-1958 [p. 11353](#)

Décret n° 60-600 du 22 juin 1960 portant règlement d'administration publique et relatif aux navires immatriculés dans les territoires d'outre-mer de la République

JO 26-06-1960 [p. 5725-5726](#)

*(Abrogation du décret du 21 décembre 1911 relatif à la marine marchande outre-mer à l'exception de ses art. 2, 3 et 9 à 17)*

Décret n° 61-447 du 3 mai 1961 fixant la compétence et portant organisation du service d'Etat de l'aviation civile d'intérêt général dans les territoires d'outre-mer

JO 09-05-1961 [p. 4259-4260](#)

*(Abrogation du décret n° 47-1060 du 12 juin 1947 relatif au fonctionnement des services de l'aéronautique civile dans les territoires dépendant du ministère de la France d'outre-mer)*

Loi n° 61-802 du 28 juillet 1961 rendant applicables aux territoires d'outre-mer les dispositions de l'ordonnance n° 58-1371 du 29 décembre 1958 sur la protection des installations d'importance vitale

JO 29-07-1961 [p. 6987](#)

Décret n° 66-768 du 11 octobre 1966 étendant aux territoires d'outre-mer autres que les Comores certaines dispositions du décret n° 65-1158 du 24 décembre 1965 relatif au régime des caisses d'épargne

JO 15-10-1966 [p. 9093](#)

Loi n° 69-4 du 3 janvier 1969 modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie

JO 05-01-1969 [p. 196](#)

*(Modification des art. 9 et 19 et insertion de l'art. 25 bis dans le décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954)*

Décret n° 69-404 du 25 avril 1969 étendant aux territoires d'outre-mer, à l'exception du territoire français des Afars et des Issas et du territoire des Comores, certaines dispositions du décret n° 67-766 du 9 septembre 1967 relatif aux caisses d'épargne

JO 02-05-1969 [p. 4369](#)

*(Abrogation des dispositions du décret n° 66-768 du 11 octobre 1966 en tant qu'elles sont contraires à l'art. 1er du présent décret)*

Décret n° 69-598 du 10 juin 1969 portant application de la loi n° 69-4 du 3 janvier 1969 modifiant la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie

JO 15-06-1969 [p. 5998](#)

*(Art. 16 : Remplacement de l'art. 1er du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954)*

Loi n° 69-1263 du 31 décembre 1969 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

JO 04-01-1970 [p. 134](#)

*(Art. 29 : Fabrication des pièces de monnaie destinées à être émises en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie)*

Loi n° 72-1090 du 8 décembre 1972 modifiant le code de l'aviation civile (1re partie), abrogeant les textes repris par ce code et portant extension dudit code aux territoires d'outre-mer

JO 09-12-1972 [p. 12699-12700](#)

*(Art. 5, 7, 11 et annexe II : Applicabilité de la 1re partie (Législative) du code de l'aviation civile dans les territoires d'outre-mer - Abrogation de toutes les dispositions législatives relatives à l'aviation civile antérieurement en vigueur dans les territoires d'outre-mer et notamment ceux mentionnés dans l'annexe II)*

Décret n° 73-109 du 22 janvier 1973 fixant les conditions à remplir par les personnes physiques et morales pour pouvoir exercer une activité minière dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Iles Wallis-et-Futuna

JO 04-02-1973 [p. 1363](#)

*(Abrogation de l'avant-dernier alinéa de l'art. 4 du décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954)*

Décret n° 73-113 du 29 janvier 1973 étendant aux territoires d'outre-mer le décret n° 61-370 du 13 avril 1961 modifiant l'article 17 du décret n° 52-1326 du 15 décembre 1952 relatif aux contrats de crédit différé

JO 06-02-1973 [p. 1419](#)

Arrêté du 16 mars 1973 portant autorisation à la Compagnie générale de financement immobilier d'exercer son activité dans tous les territoires d'outre-mer

JO 03-04-1973 [p. 3716](#)

Décret n° 74-13 du 4 janvier 1974 étendant et adaptant aux territoires d'outre-mer certaines dispositions du code de l'aviation civile (deuxième partie : Décrets en Conseil d'Etat)

JO 10-01-1974 [p. 385](#)

Décret n° 74-894 du 22 octobre 1974 portant extension à des territoires d'outre-mer du décret n° 69-1109 du 11 décembre 1969 relatif au régime des caisses d'épargne

JO 27-10-1974 [p. 10949](#)

*(Extension à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et aux îles Wallis-et-Futuna)*

Décret n° 74-220 du 26 février 1974 portant réglementation du service des chèques postaux dans les territoires d'outre-mer

JO 09-03-1974 [p. 2737-2739](#)

*(Abrogation de toutes dispositions contraires au présent décret et, notamment, du décret n° 52-927 du 28 juillet 1952 portant réglementation du service des comptes courants et chèques postaux dans les territoires relevant du ministre de la France d'outre-mer et du décret n° 55-1681 du 29 décembre 1955 relatif à l'échange de virements postaux entre la France métropolitaine, les départements d'outre-mer, l'Algérie, les territoires d'outre-mer, les territoires sous tutelle du Togo, du Cameroun, le Maroc et la Tunisie)*

Arrêté du 26 mai 1976 portant application dans les territoires d'outre-mer de l'arrêté du 13 février 1976 relatif à la création des comités locaux de sûreté sur les aéroports

JO 03-06-1976 [p. 3295](#)

Loi n° 77-574 du 7 juin 1977 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier

JO 08-06-1977 [p. 3152](#) et 3154

*(- Art. 12 : Introduction des signes monétaires français dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises*

*- art. 36 : Application dans les territoires d'outre-mer de la loi n° 71-510 du 1er juillet 1971 modifiant la loi n° 52-332 du 24 mars 1952 relative aux entreprises de crédit différé)*

Loi n° 77-747 du 8 juillet 1977 instituant dans les territoires d'outre-mer un système de perception différée d'amendes forfaitaires pour certaines contraventions de simple police

JO 10-07-1977 [p. 3636](#)

Décret n° 77-1267 du 10 novembre 1977 fixant les conditions d'application de la loi n° 77-747 du 8 juillet 1977 instituant dans les territoires d'outre-mer un système de perception différée d'amendes forfaitaires pour certaines contraventions de simple police

JO 20-11-1977 [p. 5480](#)

Arrêté du 2 mars 1978 fixant les conditions d'échange de virements postaux entre la France métropolitaine, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer

JO 23-03-1978 [p. 1283](#)

*(Application du décret n° 74-220 du 26 février 1974 - Abrogation de toutes dispositions antérieures contraires au présent arrêté et, notamment, de l'arrêté interministériel du 29 décembre 1955)*

Décret n° 79-68 du 23 janvier 1979 étendant aux territoires d'outre-mer le décret n° 72-610 du 21 juin 1972 modifiant et complétant le décret n° 52-1326 du 15 décembre 1952 relatif aux contrats de crédit différé

JO 24-01-1979 [p. 244](#)

Décret n° 80-156 du 18 février 1980 portant règlement d'administration publique étendant et adaptant aux territoires d'outre-mer les dispositions de l'ordonnance n° 59-63 du 6 janvier 1959 relative aux réquisitions de biens et de services et du décret n° 62-367 du 26 mars 1962 portant règlement d'administration publique pris pour son application

JO 22-02-1980 [p. 563](#)

*(Abrogation de toutes dispositions contraires au présent décret et, notamment, des art. 1er, 2 et 4 à 9 du décret du 2 septembre 1939 portant règlement d'administration publique déterminant les conditions d'emploi des ressources des territoires d'outre-mer dépendant de l'autorité du ministre des colonies)*

Décret n° 80-562 du 18 juillet 1980 modifiant le code de l'aviation civile (troisième : Décrets), étendant et adaptant certaines dispositions de ce code aux territoires d'outre-mer

JO 20-07-1980 [p. 1846-1847](#)

*(Art. 5 et 6 et annexe II : Applicabilité de la 3e partie (Décrets) du code de l'aviation civile dans les territoires d'outre-mer)*

Ordonnance n° 80-1015 du 17 décembre 1980 relative à la Société française des Nouvelles-Hébrides

JO 19-12-1980 [p. 2986](#)

*(Abrogation des textes suivants :*

*art. 31 de la loi de finances du 31 mai 1933*

*loi du 15 juillet 1935 approuvant deux conventions, la première passée entre l'Etat français et la Société française des Nouvelles-Hébrides, la seconde passée entre le ministre des colonies, représentant le haut-commissaire de la France aux Nouvelles-Hébrides et la Banque de l'Indochine*

*ordonnance n° 45-2688 du 2 novembre 1945 relative à la société française des Nouvelles-Hébrides*

*décret n° 59-1316 du 16 novembre 1959 portant approbation de la convention du 18 mars 1959 entre l'Etat et la Société française des Nouvelles-Hébrides)*

Arrêté du 6 janvier 1982 portant extension aux territoires d'outre-mer de la réglementation relative aux brevets, licences, qualifications et certificats des navigants de l'aéronautique civile

JO 23-01-1982 [p. NC 860-861](#)

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

JO 03-03-1982 [p. 745-746](#)

*(Art. 92, 93 et 95 à 97 : Dotations diverses de l'Etat en faveur des communes des territoires d'outre-mer)*

Arrêté du 30 août 1982 relatif à l'extension aux territoires d'outre-mer d'arrêtés relatifs aux brevets, licences et qualifications des navigants professionnels et des navigants non professionnels de l'aéronautique civile et réglementation des examens pour l'obtention des qualifications de vol aux instruments Avion et Hélicoptère

JO 11-09-1982 [p. NC 8433](#)

Ordonnance n° 82-1116 du 23 décembre 1982 relative à la réglementation minière en Nouvelle-Calédonie

JO 29-12-1982 [p. 3905-3907](#)

*(Art. 1er à 9 : Dispositions relatives au régime des titres miniers en Nouvelle-Calédonie - Modification des art. 13, 15, 16, 17, 25 bis, 38 et 43 et insertion des art. 16 bis et 18 bis dans le décret n° 54-1110 du 13 novembre 1954)*

Décret n° 83-53 du 27 janvier 1983 relatif aux conditions de répartition des ressources industrielles dans les territoires d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Mayotte dans les circonstances prévues par l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense

JO 29-01-1983 [p. 446](#)

Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

JO 03-03-1982 [p. 733](#)

*(Art. 19 : Conditions d'extension des dispositions du titre Ier de la présente loi aux communes des territoires d'outre-mer)*

Loi de finances pour 1983 (n° 82-1126 du 29 décembre 1982)

JO 30-12-1982 [p. 3931](#)

*(Art. 35 (II) : Abrogation de l'art. 94 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relatif à la dotation spéciale pour le logement des instituteurs attribuée aux communes des territoires d'outre-mer)*

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

JO 09-01-1983 [p. 230](#)

*(Art. 120 : Conditions d'extension de la présente loi aux communes des territoires d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Mayotte)*

Décret n° 83-224 du 22 mars 1983 relatif aux chambres régionales des comptes

JO 25-03-1983 [p. 910-914](#)

*(Texte ne demeurant applicable qu'aux territoires d'outre-mer)*

Loi n° 83-520 du 27 juin 1983 rendant applicables le code pénal et le code de procédure pénale et certaines dispositions législatives dans les territoires d'outre-mer

JO 28-06-1983 [p. 1930](#)

*(Abrogation des textes suivants :*

*code d'instruction criminelle*

*lois des 20 mai 1863 et 23 juin 1921 sur le flagrant délit*

*lois des 22 juillet 1867 et n° 57-142 du 9 février 1957 sur la contrainte par corps*

*loi du 5 août 1889 sur le casier judiciaire et la réhabilitation des condamnés*

*art. 10 du décret du 5 mars 1925 sur les pouvoirs des gouverneurs quant à l'administration de la justice*

*art. 35 de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers*

*décret du 28 septembre 1928 réglant les convois d'un tribunal à un autre dans les colonies*

*décret du 30 novembre 1928 instituant les juridictions et le régime de la liberté surveillée pour les mineurs, à l'exception des art. 22, 24 [sauf le 7<sup>e</sup> alinéa] et 26)*

Décret n° 83-1204 du 29 décembre 1983 rendant applicable dans les territoires d'outre-mer la deuxième partie du code de procédure pénale

JO 31-12-1983 [p. 3911-3913](#)

Rectif. : JO 07-03-1984 [p. 790](#)

*(Publication de la deuxième partie (décrets en Conseil d'Etat) du code de procédure pénale applicable dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna - Seuls restent en vigueur les art. RT. 40-4-1 à RT. 40-4-33 relatifs à l'expertise)*

Décret n° 84-411 du 29 mai 1984 portant classement des investissements du ministère de l'intérieur et de la décentralisation dans les territoires d'outre-mer

JO 02-06-1984 [p. 1727](#)

Décret n° 84-577 du 6 juillet 1984 rendant applicables dans les territoires d'outre-mer la troisième partie du code de procédure pénale

JO 10-07-1984 [p. 2180-2195](#)

*(Publication de la troisième partie (Décrets) du code de procédure pénale applicable dans les territoires de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna)*

## Annexe 5 : Carte de l'outre-mer



Source : <http://www.geoportail.fr/>

## **Annexe 6 : Quelques données géographiques et institutionnelles spécifiques aux collectivités territoriales outre-mer**

### **a) La Martinique, la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin**

La Martinique est une île montagneuse de l'archipel des Petites Antilles, distante de 6 858 km de la métropole et d'une superficie de 1 128 km<sup>2</sup>. La population en 1999 était de 381 427 habitants, répartis principalement dans les grandes villes de Fort-de-France (94 049 habitants), Le Lamentin (35 460 habitants) et Schoelcher (20 845 habitants)<sup>73</sup>. La Guadeloupe est un archipel de six îles : la Guadeloupe « continentale » (la Basse-Terre et la Grande-Terre) d'une superficie de 1 438 km<sup>2</sup>, la Désirade (22 km<sup>2</sup>), l'archipel des Saintes (îles de Terre-de-Haut et Terre-de-Bas), l'île de Marie-Galante, (158 km<sup>2</sup>) et les « Iles du Nord », Saint-Martin, (56 km<sup>2</sup>) et Saint-Barthélemy (21 km<sup>2</sup>), qui sont depuis le 15 juillet 2007, deux COM distinctes. La Guadeloupe est à 6 700 km de la métropole. Elle comptait en 2006, 453 000 habitants<sup>74</sup>. Outre le français, le créole est très largement parlé. La Martinique et la Guadeloupe sont des départements français depuis la loi du 19 mars 1946.

### **b) La Guyane**

La Guyane est la collectivité française d'outre-mer terrestre la plus importante par sa superficie. Pourtant il ne comptait en 1999 que 157 213 habitants<sup>75</sup>, et sa population est estimée en 2006 à 197 000 habitants (soit 7000 de plus qu'en 2005)<sup>76</sup>. Plus de la moitié a moins de 25 ans et environ 32 % serait d'origine étrangère (essentiellement du Surinam, de Haïti, du Brésil et du Liban). Six ethnies différentes<sup>77</sup> forment la population amérindienne qui représente en tout environ 5 % de la population guyanaise. Les Noirs-Marrons (ou Bushenengué)<sup>78</sup> sont les descendants de populations installées dans l'arrière-pays surinamien et sur le fleuve Maroni pour fuir l'esclavage et représentent environ 6 % de la population. Les Créoles guyanais constituent environ 38 % de la population, les métropolitains 10 %, les Antillais 4 %, les Chinois 4 % et les H'Mongs (originaires du Laos) 1 %<sup>79</sup>. La composition de la population guyanaise a suscité la mise en œuvre de mesures visant à protéger et mettre en valeur les cultures autochtones, et d'autre part à maîtriser l'immigration.

La Guyane a d'importantes ressources minières, notamment en or, et l'exploitation aurifère représente un secteur particulièrement important de l'économie qui attire une main d'œuvre peu qualifiée, travaillant parfois dans des conditions difficiles et peu surveillées. En outre, la pêche, et l'exploitation du bois sont des secteurs porteurs de l'économie, sans oublier l'activité spatiale, centrée sur Kourou, qui représentait en 1995 30 % du chiffre d'affaires des industries et services de Guyane<sup>80</sup>.

### **c) La Réunion**

L'île volcanique de La Réunion a une superficie totale de 2 152 km<sup>2</sup> et compte 706 300 habitants dont notamment les « cafre » (d'origine africaine et malgache métissée, représentant environ 35 % de la population), la population blanche d'origine européenne (environ 25 %) et les « zoreils » (ou métropolitains, 5 % de la population), les « Malabars »

<sup>73</sup> [www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr)

<sup>74</sup> *ibid.*

<sup>75</sup> *ibid.*

<sup>76</sup> [www.cr-guyane.fr](http://www.cr-guyane.fr).

<sup>77</sup> Arawaks et Galibis sur le littoral (les plus nombreux), Palikus, Wayampis (ou Oyampis) et Emerillons, principalement sur les rives du fleuve Oyapock, et les Wayanas (ou Roucouyennes) le long du Haut-Maroni.

<sup>78</sup> dont les Saramacas, Bonis, Djukals et Alugus.

<sup>79</sup> [www.cr-guyane.fr](http://www.cr-guyane.fr)

<sup>80</sup> [www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr)

(d'origine indienne et de religion hindouiste, 25 %), les Chinois (4 %), les « Zarabs » (population indo-musulmane du Gujarat, 3 %) et enfin, les populations issues de Mayotte et des Comores<sup>81</sup>. 38 % de la population avait moins de 20 ans en 2001. Conjugué avec le développement de l'activité féminine on observe une pression importante à la hausse sur la population active, d'où un taux de chômage, en baisse, mais qui reste élevé et un nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) en forte augmentation<sup>82</sup>.

Le climat tropical et les reliefs variés font de l'île une destination touristique importante d'où le développement continu de l'industrie du tourisme et des services. En parallèle, la filière canne-sucre-rhum-bagasse demeure toujours une activité essentielle.

La Réunion est un DOM depuis la loi du 19 mars 1946.

#### **d) Saint-Pierre-et-Miquelon**

Trois îles forment l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (Saint-Pierre, Miquelon et Langlade), qui, à 4 600 km de Paris, est la collectivité française d'outre-mer la plus proche de la métropole. 6 316 habitants y vivent, principalement à Saint-Pierre. Depuis son appartenance française définitive en 1816, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon a d'abord été un territoire d'outre-mer (TOM) jusqu'en 1976, puis une collectivité départementale soumise au principe d'identité législative jusqu'en 1985 lorsqu'elle a été érigée en collectivité territoriale par la loi n°85-595 du 11 juin 1985, qui dispose notamment que les attributions du conseil général (depuis 2007, conseil territorial) « sont proches de celles d'un département et d'une région [et que s'y] ajoute une compétence consultative concernant, notamment, tous projets d'accords de coopération régionale et d'accords internationaux touchant la zone économique française au large de ses côtes ». Saint-Pierre-et-Miquelon se distingue par un régime de quasi-assimilation législative sauf en matière fiscale, douanière, d'urbanisme et de logement. La pêche y est l'activité économique principale.

#### **e) Mayotte**

Entre les côtes de Madagascar et du continent africain, Mayotte est un archipel de 374 km<sup>2</sup> dont les villes principales sont Dzaoudzi et Mamoudzou. 160 265 habitants y vivent, dont 56 % sont des jeunes et près de la moitié sont des immigrés<sup>83</sup>. 95 % de la population de Mayotte est musulmane de rite sunnite. La religion musulmane y est implantée depuis le XVI<sup>ème</sup> siècle et occupe une place centrale dans l'organisation de la société et dans l'éducation : une grande majorité des enfants continuent d'aller à l'école coranique tous les jours avant l'école. La langue maternelle est le shimaoré ou le shiboushi ; la langue française reste relativement mal maîtrisée.

Mayotte est une collectivité territoriale à statut particulier depuis 1976, date à laquelle l'archipel s'est séparé des trois autres îles constituant la République Islamique des Comores après que sa population a voté à une large majorité pour son maintien en tant que territoire français. Longtemps revendiquée par les Comores, Mayotte a depuis confirmé son appartenance à la France et son statut se rapproche de plus en plus de celui d'un DOM, d'où son titre particulier en tant que COM de collectivité départementale, instauré par la loi du 11 juillet 2001.

#### **f) Les Iles Wallis et Futuna**

La collectivité territoriale de Wallis-et-Futuna, est composée de 3 îles, Wallis longue de 96 km<sup>2</sup>, Futuna (64 km<sup>2</sup>) et la plus petite, Alofi qui est inhabitée. Elle compte

<sup>81</sup> [www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr)

<sup>82</sup> de 61 866 au 31 décembre 2001 à 65 302 au 31 décembre 2002 (+5,5 %) ([www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr))

<sup>83</sup> [www.outre-mer.gouv.fr](http://www.outre-mer.gouv.fr)

14 944 habitants<sup>84</sup>. C'est une des plus petites et la plus isolée des collectivités françaises d'outre-mer (à environ 19 500 kilomètres de la métropole, environ 400 km de l'archipel des Samoa occidentales, son plus proche voisin et à 2 200 km des côtes de la Nouvelle Calédonie). Une compagnie aérienne seulement dessert Wallis (Air Calédonie International) deux fois par semaine depuis Nouméa (pour environ 60 000 Francs Pacifique, soit un peu plus de 500 Euros) et une fois par semaine depuis Nandi (à Fidji). Cet isolement est l'un des principaux freins au développement économique de la collectivité et reste particulièrement problématique en matière de communication (on peut noter, à titre d'exemple, que le téléphone n'a été installé à Wallis et Futuna que vers 1975, et le réseau de télévision en 1994).

Wallis-et-Futuna est également la dernière des collectivités territoriales d'outre-mer à accéder au statut de territoire d'outre-mer en 1961<sup>85</sup>, après avoir été un protectorat français depuis 1887. Selon, Keleto Lakalaka, membre du conseil du territoire depuis 1992, « à la fin du protectorat, la coutume dirigeait tout : l'économie, la société, la justice. La France n'était présente que par le biais de son Président »<sup>86</sup>. Aujourd'hui, la coutume continue de jouer un rôle central dans l'administration et l'organisation du territoire et reste l'élément principal qui rythme la vie des Wallisiens, même pour ceux, très nombreux, ayant émigré vers la Nouvelle-Calédonie<sup>87</sup>, la Polynésie française, la métropole ou l'étranger, faute de terres ou faute d'emploi et de perspectives économiques. En effet, l'activité économique est limitée et s'organise principalement autour de la pêche et l'agriculture. Le secteur public domine largement l'emploi salarié, et comme précisé dans le rapport du Sénat n°216 selon les dires de l'administrateur supérieur « tandis que 300 jeunes sortent chaque année du système scolaire, dix à quinze emplois seulement, dans le meilleur des cas, leur seraient ouverts ».

#### ***g) La Polynésie française***

La Polynésie française est un ensemble d'environ 118 îles, dispersées en cinq archipels<sup>88</sup> sur 2 500 000 km<sup>2</sup> d'océan Pacifique. En 2005, sa population était estimée à 245 405 habitants, dont 83 % de Polynésiens, 12 % d'Européens et 5 % d'Asiatiques. Sa monnaie, comme pour les autres collectivités françaises d'outre-mer du Pacifique (îles Wallis et Futuna et Nouvelle-Calédonie) est le Franc Pacifique (1 000 francs CFP équivalent à 8,38 Euros).

La pêche et l'exploitation du coprah sont les deux activités traditionnelles de la Polynésie française. Le tourisme, l'industrie et l'aquaculture forment d'autres secteurs importants de l'économie polynésienne. La première exportation en valeur est la perle, d'où la part croissante de la perliculture. Le démantèlement du centre d'expérimentation du Pacifique a conduit à une réduction non négligeable des flux financiers au profit de la Polynésie, qui est compensée en partie par l'octroi, à la Polynésie française par l'Etat, d'une dotation globale de développement économique.

La Polynésie française a été un protectorat français depuis 1842 et jusqu'en 1946, date à laquelle elle est devenue un TOM. Son statut a, depuis, changé plusieurs fois. Le statut du 12 juillet 1977 lui confère l'autonomie administrative et financière ; le statut du 6 septembre 1984, modifié par les lois du 12 juillet 1990 et du 20 février 1995, lui ouvre la voie d'une autonomie interne ; enfin, le statut du 12 avril lui octroie l'autonomie renforcée. Ce

<sup>84</sup> *ibid*

<sup>85</sup> Par la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961

<sup>86</sup> *L'outre-mer français dans le Pacifique*, 2003 (chapitre consacré aux institutions de Wallis et Futuna par Marc Soulé), p.165

<sup>87</sup> Il y aurait environ 16 000 Wallisiens en Nouvelle-Calédonie, soit plus qu'à Wallis et Futuna même (Sénat - Rapport d'information n° 216 (2003-2004))

<sup>88</sup> l'archipel de la Société, composé des Iles du Vent (Tahiti, Moorea et Tetiaroa) et des Iles Sous le Vent (Raiatea, Tahaa, Huahine, Bora Bora et Maupiti), l'archipel des Marquises, l'archipel des Australes, l'archipel des Tuamotu, et l'archipel des Gambiers

statut a été consolidé par la loi organique du 27 février 2004, qui a notamment clarifié les attributions du haut-commissaire de la République (le représentant de l'Etat en Polynésie française) et permis le transfert de nouvelles compétences. Son article 1 dispose que la République « garantit l'autonomie de la Polynésie française, elle favorise l'évolution de cette autonomie, de manière à conduire durablement la Polynésie française au développement économique, social et culturel, dans le respect de ses intérêts propres, de ses spécificités géographiques et de l'identité de sa population ». Son article 14 énumère les compétences conservées par l'Etat<sup>89</sup>, la Polynésie étant compétente dans toutes les autres matières, comme le précise l'article 13.

De plus, le statut de 2004 donne, en vertu de son article 139, à l'assemblée polynésienne la possibilité d'adopter des « lois du pays », actes à valeur réglementaire sur lesquels le Conseil d'Etat exerce un contrôle juridictionnel spécifique et qui :

« relevant du domaine de la loi, soit ressortissent à la compétence de la Polynésie française, soit sont pris au titre de la participation de la Polynésie française aux compétences de l'Etat et interviennent dans les matières suivantes :

1° Droit civil ; 2° Principes fondamentaux des obligations commerciales ; 3° Assiette, taux et modalités de recouvrement des impositions de toute nature ; 4° Droit du travail, droit syndical et de la sécurité sociale, y compris l'accès au travail des étrangers ; 5° Droit de la santé publique ; 6° Droit de l'action sociale et des familles ; 7° Garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires de la Polynésie française ; 8° Droit de l'aménagement et de l'urbanisme ; 9° Droit de l'environnement ; 10° Droit domanial de la Polynésie française ; 11° Droit minier ; 12° Règles relatives à l'emploi local, en application de l'article 18 ; 13° Règles relatives à la déclaration des transferts entre vifs des propriétés foncières situées en Polynésie française et à l'exercice du droit de préemption par la Polynésie française, en application de l'article 19 ; 14° Relations entre la Polynésie française et les communes prévues à la section 6 du chapitre 1er du titre III ; 15° Accords conclus en application de l'article 39, lorsqu'ils interviennent dans le domaine de compétence défini par le présent article ; 16° Règles relatives à la publication des actes des institutions de la Polynésie française ; 17° Matières mentionnées à l'article 31. »

De façon singulière et à la différence du droit commun applicable en métropole, il est précisé que ces actes, pris sur le fondement de l'article 140, « peuvent être applicables, lorsque l'intérêt général le justifie, aux contrats en cours ».

#### **h) La Nouvelle-Calédonie**

D'une superficie de 18 575 km<sup>2</sup>, l'archipel de la Nouvelle-Calédonie comprend la Grande-Terre (400 km de long sur 50 km de large), les quatre îles Loyauté (Ouvéa, Lifou, Tiga et Maré), l'archipel des îles Belep, l'île des Pins et quelques îlots lointains. La zone économique exclusive couvre 1,4 millions de km<sup>2</sup>. Sa population, avec un taux de croissance relativement important, était de 196 836 habitants au recensement de 1996 et était composée principalement de Mélanésiens (44,1 % de la population), d'Européens (34,1 %), de Wallisiens et Futuniens (9 %), de Tahitiens (2,6 %), et d'Indonésiens (2,5 %). La Nouvelle-Calédonie est divisée en trois provinces (Nord, Sud et Iles) qui sont des collectivités territoriales à part entière auxquelles ont été dévolues certaines compétences.

Le rôle de la coutume est fondamental en Nouvelle-Calédonie et a été réaffirmé par l'Accord de Nouméa et le statut de la Nouvelle-Calédonie. Aujourd'hui, l'archipel est divisé en huit aires coutumières avec chacune des règles propres régissant le statut personnel, les relations entre membres des clans et tribus, les règles de palabres coutumiers (enregistrés comme actes officiels par un gendarme) et surtout, le lien à la terre. En effet, comme le précise l'Accord de Nouméa au §1.4, « l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre ».

La Nouvelle-Calédonie dispose de son propre drapeau et hymne et sa monnaie est le Franc Pacifique. Il existe également une citoyenneté calédonienne, dont la définition a été

<sup>89</sup> Cf Annexe 3 : article 14 de la Loi n°2004-192 du 27 février 2004

fixée par la révision constitutionnelle du 19 février 2007. Cette citoyenneté importe en matière électorale puisqu'elle permet à ceux qui la détiennent de voter aux élections calédoniennes et ouvre droit à des mesures préférentielles en matière d'emploi.

A l'instar de la Polynésie française, le congrès de la Nouvelle-Calédonie peut adopter des « lois du pays ». Ces actes ont valeur proprement législative (et non réglementaire) et ne sont soumis qu'au contrôle a priori du Conseil constitutionnel si celui-ci est saisi. Les lois du pays peuvent intervenir dans tous les domaines des compétences appartenant déjà à la Nouvelle-Calédonie.

Les dépôts de nickel en Nouvelle-Calédonie représenteraient plus de 20 % des ressources mondiales en nickel et constituent un enjeu économique et politique particulièrement important. L'exploitation du nickel est la première industrie de la Nouvelle-Calédonie et son activité économique principale.

## **BIBLIOGRAPHIE**

### **Ouvrages**

- AUBY (J-F.), *Droit des collectivités périphériques françaises*, PUF, 1992, 208 pages.
- DE DECKKER (P.) et FABERON (J-Y.), *L'Etat pluriculturel et les droits aux différences*, Bruylant, 2003, 536 pages.
- DE DECKKER (P.), FABERON (J-Y.), LE GUILLOU (C.), STEINMETZ (L.), *L'Outre-mer français dans le Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie Française, Wallis-et-Futuna*, CDP Nouvelle-Calédonie, 2003, 282 pages.
- FABERON (J-Y.) (dir.), *L'Outre-mer français, La nouvelle donne institutionnelle*, Etudes de la Documentation française, La documentation française, 2004, 224 pages.
- GAUDEMET (Y.) (dir.), GOHIN (O.), *La République décentralisée*, Editions Panthéon Assas, Colloques, 2004.
- LUCHAIRE (F.), *Statut constitutionnel de la Polynésie française*, Economica, 2005, 107 pages.
- PALAYRET (G.), "France's Exotic Legal Order : an implicit recognition of minority rights? " in *European Master's Degree in Human Rights and Democratisation 2002/2003*, Venise, Edition Marsilio, 2004, pp. 285 - 372.
- RENO (F.) (dir.), ELFORT, (M.), FABERON, (J-Y.) et GOESEL-LE BIHAN (V.), MICHALON (T.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001.

### **Articles**

- ARNOUX (I.), « Les Amérindiens dans le département de la Guyane : problèmes juridiques et politiques », *Revue du droit public et de la sciences politique en France et à l'étranger*, n°6, novembre-décembre 1996.
- COLIN (P.), « Quel est le régime juridique de la zone "des cinquante pas géométriques" ? », *Bulletin juridique des Collectivités Locales*, n°5/04, 2004, pp. 325-328.
- DIEMERT (S.), « L'évolution de la fonction législative outre-mer ou " Comment légiférer pour l'outre-mer ?" », *Revue juridique et politique des Etats francophones*, n°1, janvier-mars 2006.
- DORD (O.), « Laïcité : le modèle français sous influence européenne », *Notes de la Fondation Robert Schuman*, septembre 2004.

- GUILLAUMONT (O.), « Le Conseil d'Etat et le principe constitutionnel de laïcité », *Revue française de droit constitutionnel*, n°63, juillet 2005.
- PERRI (P.), « L'Islam à Mayotte », *Les Cahiers de l'Orient*, n°27, 3<sup>ème</sup> trimestre, 1992.
- ROULAND (N.), « Etre Amérindien en Guyane, de quel droit ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n°27 ; 1996.
- LAFARGUE (R.), « Statut personnel, coutume et justice en Nouvelle-Calédonie », *Centre des ressources de l'ENM – Actes de session*.  
[http://www.enm.justice.fr/centre\\_de\\_ressources/actes\\_sessions/justice\\_perspectives/cultures/cultures.htm](http://www.enm.justice.fr/centre_de_ressources/actes_sessions/justice_perspectives/cultures/cultures.htm)

## Rapports et dossiers

- Ethnies, vol.18, n°31-32, « Guyane : le nouveau amérindien », printemps 2005.
- Dossier : *Outre-mer, autre droit*, Plein Droit, n°43, septembre 1999.
- Dossier : *Les outre-mers, entre décentralisation, intégration et mondialisation*, Revue française d'administration publique, janvier-mars 2002, notamment :  
Lafargue, Régis ; *Justice d'outre-mer : justice du lointain ou justice de proximité ?*,  
Gohin, Olivier ; *Citoyenneté dans l'outre-mer français*.
- L'observatoire, Dossier : « Cultures d'Outre-mer, regards croisés », n° 24, Observatoire des politiques culturelles, été 2003.
- Dossier : *Regards vers l'outre-mer français* ; Espace, Populations, Sociétés, n°2, 2004, notamment :  
Hamelin, Christine et Salomon, Christine ; *Parenté et violences faites aux femmes en Nouvelle Calédonie*.  
Brown Elisabeth, Jaspard Maryse et Pourette Dolorès ; *Les violences envers les femmes dans le cadre du couple en Polynésie française*.
- Dossier : *L'Outre-mer*, Pouvoirs, n°113, avril 2005, notamment :  
Ziller, Jacques ; *L'Union européenne et l'outre-mer* ;  
Faberon, Jean Yves ; *La France et son outre-mer : Un même droit ou un droit différent ?* ;  
Diémert, Stéphane ; *Le droit de l'outre-mer* ;  
Bleriot, Laurent ; *Les départements et régions d'Outre-mer : Un statut à la carte*.
- Revue française de droit administratif, « Particularités des droits d'Outre-mer », n°6, novembre-décembre 2006.
- GISTI, *Situation juridique des étrangers dans les DOM*, mai 2001.
- GISTI, *Rapport de mission, Etrangers en Guyane*, 2006.
- Regards sur l'actualité, *La France et ses outre-mers*, n°323, La documentation française, août 2006.

- Rapport d'information n° 216 (2003-2004) de MM. Jean-Jacques Hyst, Christian Cointat et Simon Sutour, fait au nom de la Commission des lois du Sénat -, *Suite d'une mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna du 9 au 20 septembre 2003*, déposé le 16 février 2004.
- Situation du logement outre-mer - Rapport d'information n° 88 (2006-2007) du 23 novembre 2006 - par M. [Henri TORRE](#), fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat.
- La défiscalisation dans les départements et les territoires d'Outre-mer - [Rapport d'information n° 51 \(2002-2003\)](#) du 6 novembre 2002 - par M. [Roland du LUART](#), fait au nom de la [commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation](#) du Sénat.
- Renforcer les droits des femmes et favoriser l'égalité entre les hommes et les femmes dans les départements d'Outre-mer. Rapport sur le projet de loi d'orientation pour l'outre-mer - [Rapport d'information n° 361 \(1999-2000\)](#) du 25 mai 2000 - par Mme [Dinah DERYCKE](#), fait au nom de la [délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes](#) du Sénat.
- Rapport n° 270 fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat sur *Le projet de loi organisant une consultation de la population de Mayotte, 2000*.
- Rapport N° 1094, 25 septembre 2003, sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer; Commission des Finances, de l'Économie Générale et du Plan de l'Assemblée nationale, présenté par M. Marc LAFFINEUR.

**TABLES DES MATIERES**

<b>Message de l'Ambassadeur Michel Doucin.....</b>	<b>2</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>4</b>
<b>Chapitre I : Adaptation du cadre constitutionnel et législatif aux spécificités outre-mer.....</b>	<b>6</b>
1. Un statut sur mesure ?.....	6
2. Le principe d'identité législative dans les départements et régions d'outre-mer (DOM- ROM).....	6
3. Les collectivités d'outre-mer (COM).....	7
4. La Polynésie française : collectivité d'outre-mer autonome.....	7
5. La Nouvelle-Calédonie : collectivité sui generis (titre XIII de la Constitution).....	8
6. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).....	9
<b>Chapitre II : Caractéristiques et contraintes particulières des collectivités outre- mer : une notion d'inspiration communautaire .....</b>	<b>10</b>
1. Les collectivités françaises d'outre-mer présentent des caractéristiques communes.....	10
a) L'éloignement.....	10
b) Des monoproductions.....	10
c) Un taux de chômage plus élevé.....	11
d) Une population jeune.....	11
2. Un ensemble très hétérogène.....	11
a) Une population à forte mixité.....	11
b) Un rythme de développement variable.....	12
<b>Chapitre III : Spécificités institutionnelles et juridiques relatives aux droits de l'Homme.....</b>	<b>13</b>
1. L'Europe et les collectivités d'outre-mer.....	13
a) Régions ultra périphériques (RUP) et pays et territoires d'outre-mer (PTOM).....	13
b) L'Espace Schengen.....	14
2. Des régimes juridiques complexes .....	14
3. Institutions et organisation administrative.....	16
a) Les DROM, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.....	16
b) La Nouvelle-Calédonie.....	17
c) La Polynésie française.....	17
d) Les îles Wallis et Futuna.....	17
4. Droit de la personne et statut personnel.....	18
a) Mayotte.....	18
b) Nouvelle-Calédonie.....	20
c) Wallis et Futuna.....	20
d) Les autres collectivités françaises d'outre-mer.....	20
5. Organisation de la justice .....	21
a) Concilier justice et droit coutumier.....	21
b) Les adaptations structurelles de la justice outre-mer.....	23
i. Les juridictions civiles .....	23
ii. Les juridictions pénales .....	24
6. Environnement, langues et cultures .....	25
a) La protection de l'environnement associe les populations.....	25

b) Le respect des langues et cultures.....	26
c) Des langues reconnues au plan juridique.....	27
7. Droit de culte.....	28
8. Santé et sécurité sociale.....	29
9. Droit domanial et foncier.....	29
10. Droit des étrangers .....	31
a) La liberté de circulation des étrangers.....	33
b) L'accès à l'emploi.....	33
c) Le contrôle et l'éloignement des étrangers.....	33
i. Contrôles aux frontières.....	33
ii. Destruction et neutralisation de véhicules.....	34
iii. Reconduite à la frontière sans recours suspensif.....	34
d) Titres de séjours.....	35
e) Droit d'asile.....	36
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>36</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>38</b>
Annexe 1 : Lettre du Directeur-adjoint du Cabinet du Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer au Conseiller du Ministre des Affaires étrangères et européennes.....	38
Annexe 2 : Constitution française, 1958, Titres XII et XIII .....	40
Annexe 3 : Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française – article 14.....	44
Annexe 4 : Dispositions diverses communes à différentes collectivités françaises d'outre- mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie (Légifrance).....	46
Annexe 5 : Carte de l'outre-mer.....	52
Annexe 6 : Quelques données géographiques et institutionnelles spécifiques aux collectivités territoriales outre-mer.....	53
a) La Martinique, la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.....	53
b) La Guyane.....	53
c) La Réunion.....	53
d) Saint-Pierre-et-Miquelon.....	54
e) Mayotte.....	54
f) Les Iles Wallis et Futuna.....	54
g) La Polynésie française.....	55
h) La Nouvelle-Calédonie.....	56
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>58</b>
Ouvrages.....	58
Articles.....	58
Rapports et dossiers.....	59
<b>TABLES DES MATIERES.....</b>	<b>61</b>

**LISTE DES ETUDES PREALABLEMENT PUBLIEES PAR  
LA MISSION DE COORDINATION POUR LES DROITS DE L'HOMME**  
**que dirige l'Ambassadeur pour les droits de l'Homme**

**Etude n°1 "Réflexions sur la constitution de réseaux de solidarité autour des exilés argentins dans les années 1970". Mars 2006**

**Etude n°2 "Etude sur les difficultés rencontrées par les Gens du Voyage et les Roms en France et sur les réponses qui leur sont apportées". Septembre 2006**

**Etude n°3 "La lutte contre les situations de précarité et d'exclusion en France, en particulier les difficultés spécifiques des jeunes et des "sans domicile". Décembre 2006**

**Etude n°4 "Comparaison des missions des trois principales institutions européennes intervenant dans le domaine des droits de l'Homme". Juin 2007**

Outre ***le Guide de la liberté associative dans le monde***, publié à la Documentation Française, elles sont toutes accessibles sur Diplonet – Rubrique droits de l'Homme – Mission de Coordination

Elles peuvent être également commandées auprès du service.