



Rapport d'expertise des résolutions du XIXe Congrès des élus de Guadeloupe en date du 17 juin 2025

***Présenté par Christophe WACHTER
Président du Conseil Economique Social et
Environnemental Régional (CESER) des Iles de
Guadeloupe***

Mars 2026

SOMMAIRE

01	Saisine du Président du Conseil régional	P. 4
02	Préface	P. 8
03	Analyse de la résolution n°1	P. 13
	<i>A) Fondements et implications au plan juridique</i>	P. 14
	<i>B) Points d'alerte du CESER</i>	P. 16
	<i>C) Argumentation détaillée</i>	P. 16
04	Analyse de la résolution n°2	P. 19
	<i>A) Fondements et implications au plan juridique, budgétaire, financier et fiscal</i>	P. 20
	<i>B) Points d'alerte du CESER</i>	P. 24
	<i>C) Argumentation détaillée</i>	P. 26
05	Analyse de la résolution n°3	P. 28
	<i>A) Fondements et implications au plan juridique</i>	P. 29
	<i>B) Points d'alerte du CESER</i>	P. 32
	<i>C) Argumentation détaillée</i>	P. 34

06	Analyse de la résolution n°4	P.36
	<i>A) Fondements et implications au plan juridique</i>	P.37
	<i>B) Points d'alerte du CESER</i>	P.39
	<i>C) Argumentation détaillée</i>	P.39
07	Postface	P.42
08	Annexes	P.45
	<i>A) Tableau synthétique des recommandations du CESER</i>	P.46
	<i>B) Articles 73 et 74 de la Constitution – Comparatif détaillé des compétences</i>	P.47
	<i>C) Distinction entre évolution statutaire et évolution institutionnelle dans les Outre-mer</i>	P.48
	<i>D) Régime d'autonomie – Analyse de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2025</i>	P.53
	<i>E) Possibilité d'instituer un programme exceptionnel d'investissements (PEI) en Guadeloupe et articulation avec le plan territorial d'investissement (PTIC)</i>	P.55
	<i>F) Régime juridique de la fusion de deux collectivités</i>	P.63
	<i>G) Légalité et transposabilité en Guadeloupe du mécanisme de saisine citoyenne du CESER</i>	P.76
	<i>H) Introduction du système de la motion de censure dans le cadre d'un régime d'autonomie en Guadeloupe</i>	P.79
09	Contributions écrites	P.83
	<i>A) Lettre ouverte de l'Union Générale des Travailleurs de Guadeloupe (UGTG)</i>	P.84
	<i>B) Courrier du Président de la Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME) Guadeloupe</i>	P.85
	<i>C) Avis de l'Union des Entreprises –Mouvement des Entreprises de France (UDE-MEDEF) Guadeloupe</i>	P.86

Lettre de saisine



LA RÉGION, NOS TALENTS, UN ENGAGEMENT

Le président

Basse-Terre, le 20 octobre 2025

N/Réf: PCR/AC/CAB/RM/LR

Monsieur Christophe WACHTER
Président du Conseil Économique, Social et
Environnemental Régional (CESER)
Basse-Terre

Objet : Saisine du CESER en vue d'une expertise approfondie des quatre résolutions adoptées par le Congrès des élus de la Guadeloupe le 17 juin 2025, relatives à l'évolution institutionnelle et statutaire de notre territoire

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions du Code général des collectivités territoriales, qui définissent le rôle du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) comme une assemblée consultative chargée d'éclairer le Conseil Régional et son Président sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, j'ai l'honneur de vous saisir par la présente.

Je vous invite à procéder à une expertise approfondie des quatre résolutions adoptées par le Congrès des élus départementaux, régionaux, parlementaires et maires de la Guadeloupe, réunis le 17 juin 2025 au Palais du Conseil Départemental à Basse-Terre en :

- Considérant le renforcement des pouvoirs du préfet de département par une trilogie de décrets n° 2025-723, 2025-724 et 2025-726 du 30 juillet 2025, faisant de ce dernier le référent unique de l'ensemble de l'administration d'État déconcentrée en Guadeloupe, et pouvant influencer l'équilibre des compétences locales ;
- Prenant en compte le projet de loi constitutionnelle sur la Corse, créant un statut d'autonomie par l'insertion au sein de la Constitution d'un article 72-5 nouveau, offrant un cadre potentiel pour des différenciations territoriales adaptées aux outre-mer ;

1/4



Le p

En tirant des enseignements du processus d'évolution statutaire de la Guyane se référant à l'article 74 de la Constitution, et d'évolution institutionnelle de la Martinique dans le cadre d'un article 73 renforcé, démontrant des modèles d'autonomie progressive applicables aux réalités ultramarines ;

Ces résolutions, qui constituent une étape importante dans le processus d'évolution institutionnelle et statutaire de notre archipel, portent sur les points suivants, et s'inscrivent dans le cadre des articles LS911-1 à L5915-3 du Code général des collectivités territoriales relatifs aux régions d'outre-mer :

La Résolution n° 1 : Répartition des compétences entre l'État et la Collectivité territoriale.

Elle propose la structuration suivante autour de :

- 14 compétences régaliennes exercées par l'État, ayant trait par exemple à la Nationalité, aux droits civiques, à la garantie des libertés publiques, à la politique étrangère, à la défense, etc...
- 28 compétences propres à la collectivité (par exemple, aménagement du territoire, développement économique durable, éducation et formation professionnelles adaptées, culture et patrimoine, tourisme, agriculture et pêche, environnement et gestion des risques naturels) ;
- 7 compétences partagées avec l'État (santé publique, transports interinsulaires, énergie renouvelable, logement social, emploi et formation, sécurité civile, et coopération régionale caribéenne), avec des protocoles de coordination pour éviter les conflits ;
- Et 6 domaines sur lesquels la collectivité territoriale aurait un pouvoir normatif autonome local (incluant l'adaptation du droit du travail, des normes sanitaires, des réglementations environnementales, du code de l'urbanisme, et des aides aux entreprises), en application de l'article 73 de la Constitution et du Code général des collectivités territoriales afin de tenir compte des spécificités géographiques, climatiques et socio-économiques de la Guadeloupe.

La Résolution n° 2, relative aux moyens financiers et ressources de la Collectivité territoriale. Cette résolution engage la collectivité unique vers un régime dérogatoire européen en matière douanière et fiscale, tout en maintenant le statut de région ultrapériphérique (RU P) pour bénéficier des fonds européens. Elle demande la mise en place d'un régime fiscal par un pouvoir normatif local portant sur l'impôt sur le revenu (IR) modulé selon les revenus locaux, l'impôt sur les sociétés (IS) incitatif pour les investissements durables, une TVA locale différenciée (réduite sur les produits de première nécessité), et une simplification de l'Octroi de Mer (recentrage sur les importations non essentielles avec exonérations pour les filières locales). Par ailleurs, elle évoque le versement par l'État d'une dotation globale de compensation, sans en déterminer les modalités de calcul *(qui pourraient être indexées sur les transferts de charges, les pertes de recettes fiscales estimées et un indice de coût de la vie ultramarine)*, afin de garantir une transition budgétaire équilibrée et une autonomie financière accrue, visant à couvrir au moins 55 % des dépenses par des ressources propres d'ici 2030.



La Résolution n° 3 préconise une organisation institutionnelle de la Guadeloupe. Cette résolution fonde une assemblée unique élue avec un mode de scrutin à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne assorti d'une prime majoritaire de 40 % pour assurer la stabilité, sur la base de 8 circonscriptions électorales (dont 3 intercommunales non pourvues initialement pour une représentation équilibrée des îles comme Marie-Galante, les Saintes et La Désirade, à activer post-fusion). Elle prévoit :

- Une assemblée délibérante de 60 membres élus au suffrage universel direct ;
- Un président et un bureau de 9 vice-présidents, chargés de l'exécutif ;
- Une commission permanente de 25 membres pour les affaires courantes ;
- Un conseil civique de 60 citoyens tirés au sort, consultatif et renouvelable annuellement, chargé d'émettre des avis sur les politiques publiques et de favoriser la démocratie participative.

La Résolution n° 4 suscitant une organisation d'une consultation citoyenne en vue de déterminer les signes identitaires de la Guadeloupe. Cette résolution propose l'organisation d'une consultation citoyenne locale, conforme aux articles L. 1112-15 et suivants du Code général des collectivités territoriales et à l'article 74-1 de la Constitution, pour définir et adopter les signes identitaires *{Drapeau régional, hymne, devise, et promotion du créole comme langue administrative auxiliaire j,* dans le respect du cadre républicain, afin de renforcer le sentiment d'appartenance culturelle tout en préservant l'unité nationale et les liens avec l'Europe.

Ces résolutions, adoptées dans un contexte de tensions inhérentes à un tel projet, ont pour ambition d'adapter nos institutions aux défis spécifiques de la Guadeloupe que sont la fragilité économique, les aléas climatiques, le chômage des jeunes, les disparités territoriales. Elles s'inscrivent à la suite des travaux initiés lors du Congrès de 2024 et préfigurent un avant-projet de loi organique tendant vers une évolution statutaire.

Votre assemblée, représentative des forces vives organisées de la société guadeloupéenne — incluant les représentants des entreprises, des salariés, des organismes professionnels et associatifs —, est particulièrement légitime pour analyser les implications de ces orientations.

Conformément à l'article L. 4433-5 du Code général des collectivités territoriales, je vous saisis formellement sur les quatre résolutions adoptées par le Conseil régional lors de sa séance du 20 octobre 2025, qui engagent des transformations structurelles profondes pour le développement durable de notre Archipel.

Je vous saisis gré :

- **D'analyser en profondeur les impacts économiques et sociaux de ces résolutions sur le développement régional, en intégrant explicitement le contexte national sans négliger l'expérience des autres collectivités d'outre-mer ;**



- D'évaluer rigoureusement les conséquences d'une nouvelle gouvernance, du financement et de la fiscalité sur la politique d'aménagement du territoire, de développement économique ;
- Et de formuler des recommandations et des préconisations concrètes et opérationnelles, notamment sur les modalités de mise en œuvre, les mesures d'accompagnement nécessaires pour une transition fluide dans le processus de fusion des administrations du Conseil régional et du Conseil départemental (telles que la cartographie des compétences et des fonctions des agents, les formations, des audits financiers et des garanties institutionnelles), et des clarifications pour dissiper les inquiétudes que la population et les acteurs économiques ont pu exprimer.

Vous pourrez, pour mener à bien votre mission, vous appuyer sur les différents rapports parlementaires et gouvernementaux portant sur l'évaluation des politiques publiques en outre-mer établis sur les 5 dernières années.

Conformément à l'article L. 4433-5 du Code général des collectivités territoriales, qui autorise le Président du Conseil Régional à saisir le CESER sur tout sujet d'intérêt régional, je vous demande de procéder à cette expertise approfondie et de me transmettre votre rapport final au plus tard le lundi 16 mars 2026, soit dans un délai de cinq mois à compter de la réception de la présente, afin que votre avis puisse enrichir les délibérations à venir du Conseil Régional et contribuer à l'élaboration d'un projet partagé, soutenable et durable.

Les documents relatifs aux résolutions (procès-verbaux, textes adoptés et pièces jointes) vous seront transmis sous huit jours par voie sécurisée. Je reste à votre disposition pour toute information complémentaire et vous remercie par avance pour la diligence et la qualité de vos travaux, qui s'avéreront essentielles à la réussite de cette réforme.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président du Conseil Régional

Ary CHADIS

Pièces jointes :

Copie des quatre résolutions adoptées le 17 juin 2025 ;
Délibération de la Région portant adoption des résolutions du Congrès des élus.

Copies :

- Monsieur le Président du Conseil Départemental de la Guadeloupe ;
- Les membres du Bureau du CESER ;
- Les services juridiques du Conseil Régional.

Préface

Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement des travaux du XIXème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe, réuni le 17 juin 2025.

Il a pour objet d'apporter un éclairage juridique et opérationnel sur les quatre résolutions structurantes adoptées lors de ce congrès, en vue de son adoption au cours de la séance plénière du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) de la Guadeloupe du 13 mars 2026.

L'enjeu est de taille : définir les contours d'une évolution institutionnelle majeure pour la Guadeloupe, visant à concilier ambition politique, sécurité juridique et soutenabilité financière.

Dans le but de garantir une compréhension exhaustive et rigoureuse des réflexions, la méthode est d'abord fondée sur une analyse individualisée de chacune des quatre résolutions, permettant de décomposer la complexité du projet global en blocs thématiques cohérents, facilitant ainsi l'examen technique de leur faisabilité.

Pour chaque résolution, l'analyse s'articule autour de trois axes principaux :

- **le cadre juridique et constitutionnel**

L'examen de la conformité des propositions avec le droit positif (notamment les articles 72 et 73 de la Constitution, d'une part, et le droit de l'Union européenne (en particulier l'article 349 du TFUE), d'autre part.

- **les enjeux opérationnels**

L'évaluation des modalités concrètes de mise en œuvre, qu'il s'agisse de transferts de compétences, de création d'administrations ou de processus de fusion.

- **la dimension socio-économique**

L'appréciation de l'impact des réformes sur le quotidien des citoyens, notamment en matière de pouvoir d'achat et de services publics.

Ensuite, l'originalité et la valeur ajoutée de cette analyse résident dans la mise en exergue systématique des *points d'alerte* pour chaque résolution. Ces indicateurs de vigilance ne visent pas à freiner l'élan réformateur mais à sécuriser le processus d'adoption des résolutions en identifiant les risques de rupture juridique, financière ou sociale.

Dans cet objectif, plusieurs aspects ont été approfondis, en particulier :

- **la répartition des compétences (Résolution n° 1)**

L'analyse souligne l'impératif de **progressivité** et de **capabilité**. Il a été retenu que le transfert de pouvoir normatif ne peut s'opérer sans une montée en compétences réelle des administrations locales et une garantie de non-régression des droits sociaux des agents concernés.

- **l'examen du concept d'autonomie fiscale et financière (Résolution n° 2)**

Le point d'alerte majeur concerne la **soutenabilité du modèle**. L'ambition d'atteindre 55 % de ressources propres d'ici 2030 est confrontée à la réalité des charges sociales et à la nécessité d'une compensation étatique pérenne, évitant ainsi un "*effet ciseau*" budgétaire pénalisant.

- **l'examen de l'organisation institutionnelle (Résolution n° 3)**

La vigilance est portée sur la **fusion des administrations dans le cadre de la fusion institutionnelle**. L'expérience de la Martinique montre que le choc des cultures administratives et l'impréparation du dialogue social peuvent paralyser l'action publique. La mise en place d'un régime quasi-parlementaire exige également des garde-fous juridiques stricts pour garantir la stabilité politique de l'édifice institutionnel.

- **les emblèmes et de la consultation populaire (Résolution n° 4)**

L'alerte porte sur le respect des **principes constitutionnels de la République**. Toute démarche identitaire doit nécessairement s'inscrire dans un cadre d'universalité et de neutralité, évitant les dérives communautaristes tout en valorisant le patrimoine culturel guadeloupéen.

La méthode analytique ainsi adoptée, jalonnée de points d'alerte, est un outil d'aide à la décision indispensable en garantissant que l'évolution institutionnelle de la Guadeloupe soit non seulement un projet politique audacieux, mais aussi une perspective institutionnelle inspirée de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2025 relatif à la Corse.

Toutefois, les propositions qui résultent de ces travaux supposent un rappel du cadre conceptuel et de certains fondements juridiques essentiels à la mise en œuvre d'un tel projet.

Il nous paraît essentiel d'évoquer certaines notions juridiques permettant de mieux circonscrire le cadre global de la réflexion.

En premier lieu, il est admis que la décentralisation territoriale est un mode d'organisation de l'État¹ qui consiste à transférer des compétences administratives à des entités dotées de la personnalité morale, de l'autonomie financière et d'organes élus.

Elle se distingue clairement de la déconcentration, qui est une simple délégation de pouvoir au sein d'une même personne morale (l'État). La décentralisation demeure une forme d'organisation administrative. Elle ne se conçoit que dans le cadre unitaire de la République² et n'a pas pour objet, ni même pour effet, d'aboutir à une forme de fédéralisme ou de souveraineté partagée.

Ensuite, la notion de **"compétences"**, qui trouve également ses origines dans la décentralisation territoriale³, renvoie à un domaine d'intervention et à l'aptitude juridique d'une collectivité publique à édicter des actes juridiques produisant des effets de droit relativement à un domaine particulier.

Mais si l'application de cette notion n'est pas sérieusement remise en cause dans l'outre-mer départementalisé (du moins en Guadeloupe) elle peut prêter à confusion dans la mesure où il s'agit davantage de « responsabilités » et d'« attributions » qui peuvent *a priori* se confronter à l'autonomie escomptée⁴.

Par ailleurs, la notion de **"compétences régaliennes"** semble particulièrement délicate à définir puisqu'elle ne repose sur aucun fondement juridique fiable⁵. La réalité de la décentralisation est celle d'un partage et d'une imbrication des fonctions entre l'État et les collectivités territoriales où l'État conserve non seulement un rôle central de régulateur mais aussi de garant de la solidarité nationale⁶.

De même, le concept de **"libre administration des collectivités territoriales"** appelle quelques observations : Pour le Conseil d'Etat, il s'agit bien d'une « liberté fondamentale »⁷ tandis que le Conseil constitutionnel la fait entrer dans la catégorie des « droits et libertés garantis par la Constitution »⁸.

¹ Article 1er de la Constitution : "Son organisation est décentralisée" (ajouté par la révision de 2003).

• Article 72 de la Constitution : Énumère les collectivités territoriales et pose le principe de leur libre administration.

² Conseil constitutionnel, 9 mai 1991, n° 91-290 DC (Statut de la Corse)

³ Sur ce point, notamment : Jean-Marie Pontier : *"La notion de compétences régaliennes dans la problématique de la répartition des compétences entre les collectivités publiques"* in *Revue du Droit Public (RDP) 2003*, pp.193-236

⁴ Par exemple, les coupures d'eau sont devenues quotidiennes pour des milliers de foyers. Face à la crise sanitaire et sociale, l'État a dû intervenir massivement via des plans d'urgence et en mobilisant des fonds, alors même que la compétence est locale. Cela montre bien que la collectivité avait la *responsabilité* du service, mais que l'État a dû reprendre la main (et les cordons de la bourse) face à l'ampleur de la défaillance, illustrant une autonomie de façade. Le Conseil Départemental, bien que n'ayant plus la compétence directe, continue d'accompagner le SMGEAG et de gérer les infrastructures d'eau brute, montrant la complexité et l'enchevêtrement des acteurs.

⁵ A cet égard, le professeur Jean-Marie Pontier et la doctrine moderne concluent que les compétences régaliennes ne peuvent pas être définies par une liste fixe et immuable. A l'analyse, il est impossible à enfermer le "régalien" dans une définition juridique stable et définitive. Il s'agit plus d'un "horizon" ou d'un "idéal-type" que d'une catégorie juridique aux frontières nettes.

⁶ Jean-Marie Pontier *Quelles compétences pour quelles communes ?* *Revue française d'administration publique* n° 156, 2015, p. 989-1004. Aussi, J.-M. Pontier, L'enchevêtrement des compétences, in *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises*, sous la dir. de J.-C. Némery, L'Harmattan 2010, p. 165 et s.)

⁷ (CE, Sect., 18 janv. 2001, Commune de Venelles c/ M. Morbelli, concl. Laurent Touvet, RFD adm., n° 2-2001, pp. 378 à 388).

⁸ Décision n° 2010-5 QPC du 2 juillet 2010, *Commune de Dunkerque et autre*. depuis 2010 et la décision *Commune de Dunkerque*, la libre administration est officiellement un "droit et liberté" constitutionnellement garanti, invocable dans le cadre d'une QPC. Cela confirme, au plus haut niveau juridique, que si cette liberté est fondamentale, elle reste encadrée et soumise au contrôle du juge, et n'est donc jamais absolue. Certes, le Conseil constitutionnel a-t-il, dès 1979, reconnu valeur

Toutefois, une telle liberté n'est pas absolue⁹ puisqu'elle s'exerce « *dans les conditions prévues par la loi* » et que le principe *d'indivisibilité de la République* (article 1er de la Constitution) interdit tout attribut de souveraineté, excluant ainsi tout pouvoir législatif ou judiciaire propre aux collectivités infra-étatiques.

Enfin, le représentant de l'État à l'échelon local (le préfet) assure un « contrôle administratif » (art. 72 al. 6 C) permettant de garantir le respect des lois et la protection des intérêts nationaux, rendant cette liberté fondamentale¹⁰ structurellement encadrée¹¹.

Dans ce cadre, la distinction entre l'« **autonomie financière** » et l'« **autonomie fiscale** » est essentielle. En effet, le Conseil constitutionnel s'est opposé à ce que « *les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale* »¹². En d'autres termes, une collectivité territoriale peut disposer de ressources dites propres (autonomie financière) sans pouvoir en fixer librement le taux ni l'assiette (autonomie fiscale). Cet obstacle rend particulièrement difficile l'invocation de l'article 72-2 de la Constitution ¹³pour revendiquer :

- *un pouvoir de fixation libre des taux,*
- *une capacité de création d'impositions,*
- *une structuration différenciée du système fiscal local.*

En d'autres termes, l'hypothèse d'une autonomie fiscale ne peut résulter que d'une révision constitutionnelle de l'article 73 de la Constitution en y ajoutant une loi organique dédiée. Nous pensons que c'est la voie la plus cohérente juridiquement¹⁴.

constitutionnelle au principe de libre administration des collectivités territoriales ; mais il n'a pas eu à qualifier expressément la libre administration des collectivités territoriales de liberté fondamentale car la question ne s'est pas posée, en ces termes, devant lui (décision n° 79-104 DC (Rec. p. 27).

⁹ A ce sujet, voir Ferdinand Mélin-Soucramanien. "Le principe d'égalité entre collectivités locales" in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 12. 2002, pp. 93 à 95. On comprend que Le principe est que la libre administration, garantie par l'article 72 de la Constitution, doit se concilier avec d'autres principes constitutionnels et avec la loi. Elle n'est donc pas absolue et s'exerce "dans les conditions prévues par la loi". Une des décisions les plus significatives est l'arrêt Commune de Venelles du 18 janvier 2001

¹⁰ Conseil d'État *Commune de Venelles*, 18 janvier 2001.

¹¹ C'est d'ailleurs le sens des décrets du 30 juillet 2025 relatifs au renforcement des pouvoirs du préfet de département et de la circulaire du 5 septembre 2025 qui en est résultée.

¹² [Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales](#)

¹³ L'Article 72-2 de la Constitution française précise les garanties constitutionnelles relatives aux ressources financières des collectivités territoriales (communes, départements, régions, collectivités d'outre-mer).

¹⁴ Il est à noter que le rapport Francis Lefebvre (avril 2025) affirme clairement que la véritable autonomie fiscale n'est juridiquement possible qu'à travers un changement de statut (article 74 de la Constitution). Il dépasse donc la logique d'« adaptation fiscale » dans le cadre de l'article 73 et propose une autonomie normative réelle. Mais l'autonomie fiscale envisagée n'est pas une souveraineté fiscale absolue, mais une autonomie encadrée par l'ordre juridique supérieur (Constitution et droit de l'Union). p. 95. « *Une autonomie fiscale complète impliquerait la caducité de tous les traités fiscaux signés par la France. Cette situation nécessiterait la négociation et la conclusion de nouveaux accords fiscaux entre la France et les autres pays, notamment en ce qui concerne l'échange d'informations fiscales.* », op cit, p. 125

Enfin, un faisceau d'indices permet d'observer que **la Déclaration de Basse-Terre¹⁵** constitue la clef de voûte du processus actuel d'évolution institutionnelle de la Guadeloupe dans la mesure où elle affirme la nécessité d'une organisation institutionnelle adaptée aux spécificités locales et d'un renforcement de leur autonomie dans le cadre de la République¹⁶.

Ses principes ont d'ailleurs trouvé leur traduction directe dans la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, qui a consacré le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales, la possibilité d'adaptation des lois et règlements aux caractéristiques des collectivités régies par l'article 73, ainsi que la faculté d'évolution statutaire après consultation des populations concernées. On comprend que ce texte semble constituer le fondement doctrinal et politique des réflexions relatives au renforcement des compétences locales et la différenciation institutionnelle.

¹⁵ signée par les trois présidents de région de Guadeloupe, Martinique et Guyane le 1^{er} décembre 1999

¹⁶ Pour le dire autrement, la Déclaration de Basse-Terre soutient :

- *une organisation institutionnelle adaptée,*
- *un pouvoir normatif accru,*
- *une autonomie renforcée dans le cadre de la République.*

Résolution n°1

**Répartition des compétences entre
l'Etat et la Collectivité territoriale de
Guadeloupe**

Résolution n°1

La résolution n°1 du XIXème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe réuni le 17 juin 2025 relative à la répartition des compétences entre l'Etat et la collectivité territoriale de Guadeloupe marque une volonté politique forte de différenciation statutaire et d'autonomie normative accrue pour la Guadeloupe, mais sa mise en œuvre est juridiquement incompatible avec l'article 73 actuel sans révision constitutionnelle majeure.

A – Fondements et implications au plan juridique

L'article 73 de la Constitution repose sur le principe d'identité législative, où les lois nationales s'appliquent de plein droit, avec possibilité d'adaptations limitées tenant aux spécificités locales.

La résolution propose un « article 73 renforcé » ou « régime d'autonomie » permettant à la Guadeloupe d'exercer un pouvoir normatif autonome plus étendu, notamment dans des domaines traditionnellement réservés à l'État (droit du travail, normes sanitaires, urbanisme, environnement).

Ce pouvoir normatif local reste toutefois encadré par une habilitation législative ou réglementaire, excluant les compétences régaliennes (nationalité, défense, justice, etc.) et soumis au contrôle administratif et juridictionnel.

Le rapport souligne que l'article 73 actuel de la Constitution ne permet pas un pouvoir normatif autonome complet sans révision constitutionnelle. Le Conseil d'État, dans son avis sur la Corse (17 juillet 2025), propose une approche pragmatique en distinguant un « *régime d'autonomie* » au sein du droit commun, encadré par une loi organique, évitant la création d'un statut d'autonomie complet comme prévu à l'article 74 de la Constitution.

Il convient de préciser que le *régime d'autonomie* est un mode de fonctionnement interne alors que le *statut d'autonomie* est un cadre constitutionnel qui établit un ensemble de règles obligatoires et structurées, l'organisation des pouvoirs et la répartition des compétences sur un territoire. De ce fait, un régime est forcément intégré dans un statut. Il s'agit donc de deux notions distinctes mais complémentaires.

La résolution guadeloupéenne s'inscrit dans cette logique, mais sa mise en œuvre nécessite une loi organique définissant précisément les compétences transférées, les conditions d'exercice du pouvoir normatif et les limites constitutionnelles, notamment le respect des droits fondamentaux.

La gestion des compétences partagées (santé, transports, énergie) requiert des **protocoles de coordination** juridiquement contraignants pour éviter conflits et doublons.

Le transfert de 28 compétences propres implique un transfert conséquent de moyens humains, techniques et financiers, avec un enjeu majeur de compensation des charges et d'autonomie fiscale.

Parallèlement, l'État renforce l'autorité du préfet via des décrets récents (du 30 juillet 2025), étendant son pouvoir de dérogation et son contrôle sur les services déconcentrés, ce qui peut créer une tension avec l'autonomie locale et être perçu comme une recentralisation de fait.

La Martinique, également régie par l'article 73 de la Constitution, vise un pouvoir normatif autonome plus large via un nouvel article 73-1 de la Constitution, avec un transfert quasi-total des compétences hors régaliennes¹⁷ et la possibilité d'adopter des « lois-pays » à valeur quasi-législative.

La Guyane semble opter pour un statut relevant de l'article 74 de la Constitution, avec une autonomie normative encadrée par une loi organique, clarifiant les compétences et sécurisant institutionnellement son autonomie.

La Corse et la Nouvelle-Calédonie illustrent d'autres formes d'autonomie, avec des régimes normatifs spécifiques et des garanties constitutionnelles adaptées.

Au regard de la résolution n°1 du congrès des élus (répartition des compétences entre l'Etat et la Collectivité territoriale), le « régime d'autonomie au sein de la République », inspiré du modèle proposé pour la Corse (article 72-5), apparaît comme la voie la plus réaliste et sécurisée juridiquement. La réussite de ce régime dépendra de la capacité à transférer effectivement les moyens humains, techniques et financiers nécessaires, ainsi que d'une articulation claire avec le droit européen et les engagements internationaux.

Il faudra également gérer la tension entre autonomie locale et renforcement du contrôle préfectoral¹⁸, en clarifiant les modalités de coordination et de contrôle.

Enfin, la complexité administrative, financière et juridique impose une maturation progressive et un accompagnement institutionnel solide.

Au regard de ces éléments, le rapport met en lumière les enjeux complexes d'une autonomie normative renforcée pour la Guadeloupe, soulignant la nécessité d'une réforme constitutionnelle, d'une loi organique précise, d'un transfert effectif des moyens, et d'une coordination équilibrée entre l'État et la collectivité pour garantir la viabilité et l'efficacité du nouveau statut.

¹⁷ C'est d'ailleurs le sens du projet de loi portant habilitation de l'assemblée de Martinique à fixer elle-même des règles applicables sur son territoire en application de l'article 73 de la Constitution. Voir avis n° 410354 du CE du 15 janvier 2026.

¹⁸ Notamment les décrets du 30 juillet 2025

B – Points d’alerte du CESER

Le CESER recommande vivement d’intégrer les principes clés suivants dans le processus :

- la progressivité des transferts de compétences pour éviter les échecs passés ;
- la capacité : capacité réelle des élus et de l’administration à absorber les compétences ;
- la clause de non-régression des droits sociaux, notamment en matière de droit du travail.

Aussi, le conseil préconise de :

- clarifier le modèle institutionnel proposé (éviter toute ambiguïté) ;
- intégrer les notions de progressivité et de capacité pour rassurer la population ;
- protéger explicitement les droits sociaux ;
- repenser la logique financière : privilégier un rattrapage historique assumé par l’État plutôt qu’une compensation ;
- préserver un espace structuré pour la société civile organisée.

C – Argumentation détaillée

Le CESER insiste sur plusieurs principes cardinaux pour garantir la viabilité de cette nouvelle répartition des compétences.

1

La capacité : un prérequis à l'exercice du pouvoir local

Le concept de capacité est central. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir juridiquement une compétence, mais de disposer de la capacité réelle — humaine, technique et administrative — de l'exercer.

- **Alerte** : Le transfert de 28 compétences propres représente un défi colossal. Sans une administration locale préparée et des cadres formés à la production normative, le risque est celui d'une paralysie administrative ou d'une insécurité juridique pour les administrés.

La progressivité dans les transferts

Pour éviter les échecs constatés lors de précédentes réformes de décentralisation, le CESER préconise une mise en œuvre échelonnée.

- **Alerte :** Un transfert massif et immédiat de compétences pourrait saturer les capacités d'absorption de la nouvelle collectivité. La progressivité permet un apprentissage institutionnel et une montée en charge sécurisée des services.

La clause de non-régression des droits sociaux

L'un des points les plus sensibles concerne la volonté d'adapter le droit du travail¹⁹. Rappelons que la jurisprudence du Conseil constitutionnel consacre la possibilité d'adapter le droit du travail, y compris en Guadeloupe²⁰, à condition que ces adaptations soient justifiées par la situation particulière du territoire et ne portent pas atteinte au principe d'égalité²¹.

- **Alerte :** Le CESER préconise une protection explicite des acquis sociaux. L'autonomie normative ne doit en aucun cas servir de levier pour affaiblir les protections dont bénéficient les travailleurs guadeloupéens. Cette clause de non-régression doit être sanctuarisée dans la future loi organique.

La tension institutionnelle avec l'État (le rôle du Préfet)

Le rapport souligne une contradiction entre l'aspiration à l'autonomie et le renforcement récent des pouvoirs du préfet, tels qu'ils découlent des décrets du 30 juillet 2025.

- **Alerte :** Il existe un risque de "recentralisation de fait" si les pouvoirs de dérogation préfectoraux s'exercent dans les domaines de compétences transférés à la collectivité. Une clarification stricte des modalités de coordination et de contrôle est indispensable pour éviter les conflits de normes.

¹⁹ il convient de rappeler que la France reconnaît, par la loi et la jurisprudence, la possibilité d'adapter le droit du travail à certaines spécificités territoriales, notamment en Corse et dans les départements d'outre-mer. La jurisprudence, notamment celle du Conseil constitutionnel, a validé la possibilité de telles adaptations, à condition qu'elles soient en rapport avec l'objet de la loi et ne portent pas atteinte aux libertés fondamentales. ([article L4421-1 du Code général des collectivités territoriales](#))

²⁰ Ce département, au même titre que la Collectivité de Corse, bénéficie de la décentralisation régie par les dispositions de l'article 72 de la Constitution.

²¹ Conseil constitutionnel, décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984, Loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion

La logique financière : du rattrapage à la compensation

Le passage à l'autonomie nécessite de repenser le financement des compétences.

- **Alerte :** Le CESER préconise de privilégier une logique de rattrapage historique assumé par l'État plutôt qu'une simple compensation financière à l'euro près. L'enjeu est de garantir que la collectivité dispose des moyens réels de ses ambitions sans peser excessivement sur la fiscalité locale.

NOTA BENE

La mise en œuvre de la Résolution n°1 dépend de la capacité des acteurs à transformer une volonté politique en un cadre juridique sécurisé.

Les points d'alerte soulevés par le CESER (capabilité, progressivité, protection sociale) constituent les garde-fous nécessaires pour que le régime d'autonomie soit synonyme d'efficacité et de progrès pour la population guadeloupéenne et les agents en charge de sa mise en œuvre.

Résolution n°2

**Moyens financiers et ressources à
allouer à la future Collectivité
Territoriale Unique (CTU)**

Résolution n°2

La résolution n°2 du XIXème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe réuni le 17 juin 2025 relative aux moyens financiers et aux ressources de la collectivité territoriale unique de Guadeloupe.

Elle propose un modèle ambitieux et novateur qui se heurte cependant à une série de défis d'ordre juridique, politique, technique et administratif, qui conditionnent ses chances de réussite.

A – Fondements et implications au plan juridique, budgétaire, financier et fiscal

Les territoires ultramarins français, notamment la Guadeloupe, sont confrontés à une problématique structurelle majeure appelée "vie chère". Ce phénomène, documenté par l'INSEE et confirmé par un rapport sénatorial d'octobre 2025, se traduit par des écarts de prix à la consommation avec la France métropolitaine atteignant +15% en Guadeloupe et en Martinique, et jusqu'à +31% en Polynésie française, avec des surcoûts particulièrement élevés pour les produits alimentaires, dépassant parfois 40% en Guadeloupe. Ces écarts ont même légèrement progressé depuis 2010.

Les causes sont multifactorielles : forte dépendance aux importations, étroitesse des marchés locaux favorisant les oligopoles, vulnérabilité des entreprises et du tissu économique local, coûts d'approche élevés (transport, logistique, taxes). Cette situation économique fragile est aggravée par des taux de pauvreté élevés, par exemple 34,5% en Guadeloupe en 2017, contre 14,5% dans l'Hexagone, et a conduit à des crises sociales récurrentes en 2009, 2017 et 2024.

Les lois successives (LODEOM en 2009, loi Lurel en 2012, loi ÉROM en 2017) ont apporté des ajustements, mais n'ont pas transformé les structures économiques sous-jacentes. Le constat partagé est celui d'une insuffisance des outils de droit commun, même adaptés, pour répondre à ces défis exceptionnels.

C'est dans ce contexte que la résolution n° 2, adoptée le 17 juin 2025 par le Congrès des élus de la Guadeloupe, propose une rupture conceptuelle visant à doter la collectivité d'un pouvoir normatif local pour instaurer un régime fiscal et

douanier dérogatoire adapté à ses spécificités, tout en conservant le statut de Région Ultrapériphérique (RUP) au sein de l'Union européenne.

Le projet de réforme fiscale s'articule autour de quatre instruments complémentaires, formant un système cohérent visant à répondre aux objectifs de redistribution sociale, d'orientation de l'investissement, de maîtrise du coût de la vie et de soutien à la production locale, à savoir :

- **l'impôt sur le Revenu (IR) modulé** : la redéfinition de l'assiette, des taux et des tranches de l'IR selon les revenus réels en Guadeloupe, où le revenu médian est significativement plus bas qu'en métropole, vise à renforcer la progressivité et la justice fiscale. Cette mesure répond aux critiques de la Cour des comptes sur la faible progressivité des systèmes fiscaux existants dans les collectivités à autonomie, où la fiscalité indirecte pèse proportionnellement plus sur les ménages modestes. En adaptant les tranches et taux à la distribution réelle des revenus, l'IR modulé permettrait une progressivité plus juste et efficace, conforme à l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.
- **l'impôt sur les Sociétés (IS) incitatif** : l'IS local serait orienté vers des secteurs stratégiques et durables (énergies renouvelables, économie circulaire, numérique, agro-transformation), avec des taux réduits ou crédits d'impôt conditionnés à des critères précis (création d'emplois locaux, respect des normes environnementales). Cette mesure vise à remplacer le système actuel de défiscalisation, critiqué pour son coût budgétaire élevé et son efficacité discutable, par un levier fiscal stratégique piloté localement.
- **la taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) locale différenciée** : profitant de l'exclusion des DROM du champ d'application territorial de la directive TVA de l'Union européenne, la résolution propose un système à plusieurs taux, avec un taux réduit voire nul sur un panier de produits de première nécessité (PPN) pour agir directement sur le pouvoir d'achat des ménages modestes, et un taux normal ou majoré sur les autres biens et services. La mise en place de ce système nécessite une administration fiscale robuste et une définition politique du panier de PPN.
- **la réforme de l'octroi de mer** : cet impôt, vital pour les recettes des collectivités locales serait recentré sur la taxation des importations non essentielles, de confort ou de luxe, avec des exonérations massives pour les intrants de la production locale. Cette réforme vise à préserver une recette fiscale significative tout en allégeant la pression sur les prix des produits de première nécessité et en améliorant la compétitivité de la production locale.

La réussite de la réforme dépend d'un mécanisme financier solide pour assurer la stabilité budgétaire pendant la transition. La résolution prévoit la mise en place d'une Dotation Globale de Compensation (DGC) par l'État, un mécanisme de péréquation verticale destiné à compenser les charges liées aux nouvelles compétences (création et gestion d'une administration fiscale locale) et les pertes de recettes fiscales estimées durant la phase de transition.

Trois critères sont envisagés pour le calcul de cette dotation : les transferts de charges, les pertes de recettes fiscales estimées, et un indice du coût de la vie ultramarine, ce dernier constituant une innovation visant à intégrer une composante de rattrapage économique.

Par ailleurs, un objectif ambitieux est fixé : atteindre un taux de couverture des dépenses publiques par des ressources propres d'au moins 55 % d'ici 2030, contre environ 38 % estimés en 2024. Cet objectif traduit la volonté de réduire la dépendance aux transferts de l'État et de renforcer la responsabilité politique locale. Sa réalisation dépendra du dynamisme économique local, de l'efficacité de la nouvelle administration fiscale et de la maîtrise des dépenses publiques.

Le Conseil constitutionnel a rappelé avec force qu'aucune disposition constitutionnelle ne garantit aux collectivités territoriales une autonomie fiscale, ce qui rend difficile la revendication d'un pouvoir de fixation libre des taux, de création d'impositions ou d'une structuration différenciée du système fiscal national.

Une véritable autonomie fiscale nécessiterait une révision constitutionnelle de l'article 73 de la Constitution et l'adoption d'une loi organique dédiée. Cette voie est considérée comme la plus cohérente juridiquement, bien que le rapport Francis Lefebvre souligne que la véritable autonomie fiscale nécessiterait un changement de statut (basculement vers l'article 74 de la Constitution). L'autonomie fiscale envisagée n'est pas une souveraineté fiscale absolue, mais une autonomie encadrée par l'ordre juridique supérieur (la Constitution et le droit de l'Union).

Politiquement, la négociation avec l'État français pour obtenir une loi organique autorisant le transfert de compétences normatives et pour définir une Dotation Globale de Compensation juste, pérenne et indexée est un enjeu majeur, l'État pouvant être réticent face à une perte de souveraineté fiscale et à l'impact budgétaire de la compensation. Par ailleurs, l'obtention de l'unanimité des États membres de l'Union européenne pour la décision autorisant le régime dérogatoire est également nécessaire.

Par ailleurs, la création *ex nihilo* d'une administration fiscale locale performante représente un chantier colossal. La gestion, la liquidation, le contrôle et le recouvrement de l'impôt requièrent des moyens humains, techniques et informatiques considérables. La Guadeloupe devra investir massivement dans la formation de ses agents et la construction de systèmes d'information robustes pour garantir le rendement et l'équité du nouveau système fiscal.

La résolution vise à concilier une autonomie fiscale quasi-complète avec le maintien du statut de RUP, qui offre des avantages majeurs : accès direct et massif aux financements européens (16 milliards d'euros alloués aux neuf RUP pour 2021-2027), appartenance au marché unique garantissant la libre circulation des biens, services, capitaux et personnes, et droits associés aux citoyens européens. Renoncer à ce statut, comme l'a fait Saint-Barthélemy en 2012, entraînerait une perte considérable de financements et d'intégration.

Cependant, le statut de RUP impose la soumission au droit de l'Union européenne, notamment aux règles du marché intérieur, de la concurrence et des aides d'État. Un régime fiscal local différencié pourrait être perçu comme une entrave au marché unique, avec des risques de qualification d'aides d'État illégales. Le statut hybride des DROM, appartenant au territoire douanier de l'UE mais considérés comme territoires tiers en matière de fiscalité indirecte, est à la fois source des problèmes actuels et la brèche exploitée par la résolution.

L'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) constitue la clé juridique permettant d'autoriser des mesures spécifiques dérogatoires pour les RUP, afin de compenser leurs handicaps structurels liés à l'insularité, l'éloignement, la faible superficie, le relief, le climat et la dépendance économique.

Cet article a déjà permis l'autorisation de l'octroi de mer, une taxe spécifique sur les importations. La résolution propose d'étendre ce principe à un système fiscal quasi-complet (IR, IS, TVA). La faisabilité juridique repose sur la démonstration que ce "paquet fiscal" est une mesure spécifique proportionnée et nécessaire pour atteindre des objectifs de développement durable, de cohésion sociale et de compétitivité.

La mise en œuvre de cette réforme se heurte à trois défis majeurs :

- **d'abord, d'ordre juridique** : convaincre la Commission et le Conseil de l'Union européenne que le paquet fiscal proposé dans son intégralité relève bien d'une "mesure spécifique" au sens de l'article 349 du TFUE, avec un argumentaire étayé par des données économiques démontrant la proportionnalité et la nécessité des dérogations. L'exemple des Canaries, où des régimes fiscaux spécifiques ont été validés, constitue un précédent favorable, bien que la proposition guadeloupéenne aille plus loin en incluant l'impôt direct.
- **ensuite, le volet politique** : négocier avec l'État français une loi organique autorisant le transfert de compétences normatives et définissant une Dotation Globale de Compensation juste, pérenne et indexée, ainsi qu'obtenir l'unanimité des États membres de l'UE pour la décision autorisant le régime dérogatoire. L'État pourrait être réticent face à une perte de souveraineté fiscale et à l'impact budgétaire de la compensation.
- **enfin, le facteur technique et administratif** : créer une administration fiscale locale performante, avec des moyens humains, techniques et informatiques importants, pour garantir le rendement et l'équité du nouveau système.

En dépit de ces obstacles, le projet est juridiquement plausible, politiquement audacieux et économiquement cohérent. Il propose une "troisième voie" entre assimilation et séparation, une subsidiarité renforcée où la Guadeloupe exercerait des compétences fiscales encadrées tout en restant intégrée à la solidarité nationale et européenne.

En cas de succès, cette initiative pourrait constituer un précédent majeur pour d'autres RUP françaises et européennes, ouvrant la voie à une Europe des "géométries variables" adaptée aux spécificités régionales²².

²² La Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la France le 17 janvier 2007, s'applique aux collectivités territoriales relevant des articles 72, 73, 74 et du titre XIII de la Constitution. Elle peut être un précieux viatique. Elle s'inscrit dans une dynamique européenne de reconnaissance des spécificités régionales et locales, favorisant une "Europe des géométries variables" où chaque territoire peut adapter son organisation et ses compétences à ses particularités.

B – Points d’alerte du CESER

Le CESER rappelle qu’un projet politique et institutionnel ne peut être soutenable et pérenne sans un projet économique clair et échelonné dans le temps.

Le CESER s’interroge sur la soutenabilité d’un tel modèle politico-institutionnel et plus précisément sur la capacité financière de la nouvelle collectivité unique dans un contexte de maintien des droits sociaux et de solidarité nationale.

Quelques chiffres méritent d’être rappelés en termes d’interventions de la CGSS en 2025 sur le territoire des Iles de Guadeloupe :

- encaissements des cotisations : 1 370 217 708 € (régime général) ;
- dépenses au titre de la retraite (prestations légales) : 703 265 328 € (régime général) et 49 456 338 € (régime agricole) ;
- dépenses au titre de la santé : 1 994 233 834 € (régime général) et 36 827 737 € (régime agricole) ;
- action sociale : 1 044 240 € (régime général maladie), 2 173 887 € (régime général vieillesse) et 130 875 € (régime agricole).

Le CESER s’interroge sur la soutenabilité du projet proposé et insiste fortement sur la nécessité de réintroduire les notions clefs de capabilité, de progressivité et de soutenabilité. En effet, le conseil exprime un scepticisme marqué quant à la préfiguration financière et fiscale du projet présenté.

Aussi, le conseil alerte sur plusieurs points :

- le fait que l’Etat ne serait pas nécessairement réceptif à une revendication de l’autonomie fiscale qui remettrait en cause une partie de la souveraineté étatique ;
- la nécessité d’accompagner la montée en compétences des techniciens de la nouvelle collectivité notamment dans le domaine du contentieux, le but étant d’accompagner ces transitions ;
- les revendications exprimées par le monde économique guadeloupéen tendant à structurer les travaux autour des éléments suivants :
 - ✓ la réalisation de simulations macroéconomiques complètes ;
 - ✓ des projections budgétaires pluriannuelles détaillées ;
 - ✓ des scenarii comparatifs chiffrés entre maintien du cadre actuel et évolution statutaire ;
- une évaluation exhaustive des charges transférées et de leur financement durable ;

- une matrice globale coûts/bénéfices intégrant fiscalité, dotations de l'Etat, fonds européens et impact sur l'investissement privé.

Aussi, le conseil attire l'attention sur les difficultés de financement de la continuité territoriale, tant pour les personnes que pour les marchandises, en lien avec la double insularité laquelle demeure à ce jour insuffisamment financée.

Le CESER souligne enfin certaines revendications à exercer un pouvoir normatif dans certains domaines de compétences notamment en matière d'adaptation du droit de travail.

Aussi, les ressources issues de la confiscation et des amendes devraient être explorées.

Le CESER alerte enfin fortement sur trois autres points :

- la nécessité d'évaluer le coût de fonctionnement de la nouvelle collectivité unique ainsi que le coût du traitement du passif des anciennes collectivités territoriales. En effet, certaines ne sont pas à jour de leurs charges sociales et fiscales ;
- l'objectif ambitieux fixé voire irréaliste qui consiste à atteindre un taux de couverture des dépenses publiques par des ressources propres d'au moins 55 % d'ici 2030, contre environ 38 % estimés en 2024. Soit une hausse de 17 points de pourcentage en quatre ans ;
- les difficultés rencontrées en termes de négociation avec la commission et le Conseil de l'UE.

En conclusion, le CESER souligne le caractère potentiellement contradictoire d'un projet visant à élargir les responsabilités de la future CTU tout en fondant son équilibre sur une augmentation attendue de la dotation globale de compensation étatique.

En d'autres termes, le conseil alerte sur le risque d'un effet ciseau : d'une part l'extension des compétences de la future CTU ; d'autre part, une dépendance à une compensation financière étatique dont le montant resterait incertain.

En l'absence de garantie de ressources suffisantes par l'Etat, la future CTU pourrait se voir contrainte d'augmenter la fiscalité locale ou de supprimer les dispositifs fiscaux incitatifs existants, avec un impact direct sur le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises du territoire.

C – Argumentation détaillée

Le CESER exprime un "scepticisme marqué" quant à la préfiguration financière du projet d'évolution institutionnelle et identifie plusieurs zones de risques majeurs.

1

Le risque de « l'effet ciseau » budgétaire

C'est l'alerte la plus critique identifiée par le conseil.

- **Alerte :** La future Collectivité Territoriale Unique (CTU) pourrait se retrouver prise entre deux lames : d'un côté, l'extension massive de ses compétences (générant des coûts nouveaux) et de l'autre, une dépendance accrue à une Dotation Globale de Compensation (DGC) émanant de l'Etat, dont le montant et la pérennité restent incertains. En cas de compensation insuffisante, la CTU n'aurait d'autre choix que d'augmenter la fiscalité locale, pénalisant le pouvoir d'achat qu'elle cherche précisément à protéger.

2

L'objectif de ressources propres : une ambition "irréaliste" ?

La résolution fixe un objectif de 55 % de couverture des dépenses par des ressources propres d'ici 2030 (contre 38 % en 2024).

- **Alerte :** Le CESER juge cet objectif particulièrement ambitieux, voire irréaliste. Une hausse de 17 points en seulement quatre ans suppose un dynamisme économique exceptionnel et une efficacité immédiate de la nouvelle administration fiscale, ce qui paraît difficilement conciliable avec la fragilité actuelle du tissu économique local.

3

La soutenabilité face aux droits sociaux et à la solidarité nationale

Le document rappelle les chiffres massifs des interventions de la CGSS en 2025 (plus de 1,9 milliard d'euros pour la santé, 700 millions pour les retraites).

- **Alerte :** Le CESER s'interroge sur la capacité de la CTU à maintenir ce niveau de protection sociale dans un modèle d'autonomie fiscale. Le risque est de fragiliser les mécanismes de solidarité nationale qui garantissent aujourd'hui le financement de la protection sociale en Guadeloupe.

4

Le défi de l'administration fiscale locale

La création ex nihilo d'une administration capable de gérer l'assiette, le recouvrement et le contentieux de l'impôt est un chantier colossal.

- **Alerte :** Le conseil souligne la nécessité absolue d'accompagner la montée en compétences des techniciens, notamment dans le domaine complexe du contentieux fiscal. L'impréparation technique pourrait conduire à un effondrement du rendement de l'impôt.

5

Le dilemme à l'égard du droit de l'Union européenne (l'article 349 TFUE)

Le projet veut concilier autonomie fiscale et maintien du statut de Région Ultrapériphérique (RUP).

- **Alerte :** Convaincre l'Union européenne que ce "paquet fiscal" global (incluant l'impôt direct) constitue une "mesure spécifique" au sens de l'article 349 du TFUE est un défi juridique sans précédent. Le risque de qualification en "aides d'État illégales" par la Commission européenne est réel et pourrait remettre en cause l'édifice financier du projet.

6

Le passif budgétaire des anciennes collectivités

- **Alerte :** Le CESER alerte sur la nécessité d'évaluer précisément le coût du traitement du passif des collectivités fusionnées, dont certaines ne sont pas à jour de leurs charges sociales et fiscales. Ce "poids mort" financier pourrait grever le budget de la nouvelle CTU dès sa création.

NOTA BENE

Si la Résolution n°2 propose une voie audacieuse vers la responsabilité financière, elle impose une vigilance extrême sur la transition.

Pour le CESER, l'autonomie fiscale ne doit pas devenir un piège budgétaire où la perte de la solidarité nationale ne serait pas compensée par une réelle efficacité économique locale.

Résolution n°3

**Organisation institutionnelle de la
Guadeloupe**

Résolution n°3

La Résolution n°3 du XIXème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe réuni le 17 juin 2025 relative à l'organisation institutionnelle de la Guadeloupe propose une réforme institutionnelle majeure pour la Guadeloupe, visant à créer une Collectivité Territoriale Unique (CTU) dotée d'un pouvoir normatif plein et d'un exécutif politiquement responsable. Un conseil consultatif dit conseil civique composé de 60 citoyens tirés au sort, est également prévu.

A – Fondements et implications au plan juridique

Cette réforme s'inscrit dans un contexte de revendications autonomistes et marque une rupture avec les modèles actuels de CTU en Martinique et Guyane, qui reposent sur une séparation fonctionnelle entre une assemblée délibérante et un conseil exécutif non responsable politiquement.

La Guadeloupe souhaite ainsi abandonner son statut de région monodépartementale pour devenir une collectivité *sui generis*, avec un régime quasi-parlementaire local, notamment par l'introduction d'une motion de censure, mécanisme absent dans les CTU actuelles mais garant de responsabilité politique.

Les CTU de Martinique et Guyane, créées par la loi organique n° 2011-883 du 27 juillet 2011 en application de l'article 73 de la Constitution, ont fusionné les conseils régionaux et départementaux en une seule assemblée délibérante. Toutefois, le pouvoir normatif reste à l'État, la collectivité ne disposant que d'un pouvoir réglementaire d'application.

L'exécutif, composé d'un conseil exécutif élu par l'assemblée, n'est pas politiquement responsable devant celle-ci, car il ne peut être renversé par une motion de censure. Ce modèle garantit une stabilité administrative mais souffre d'un déficit de responsabilité politique, ce qui motive la demande guadeloupéenne d'un régime plus parlementaire local.

La Résolution n°3 de la Guadeloupe prévoit une assemblée unique de 60 membres élus au suffrage universel direct selon un mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne assorti d'une prime majoritaire de 40%, répartie sur huit circonscriptions électorales, dont trois intercommunales pour assurer la représentation équilibrée des îles périphériques (Marie-Galante, les Saintes, la Désirade). L'assemblée serait dirigée par un président et un bureau de neuf vice-présidents chargés de l'exécutif, ainsi qu'une commission permanente de 25 membres pour les affaires courantes.

L'introduction d'une motion de censure est au cœur de cette réforme. Ce mécanisme, emblématique du régime parlementaire, permet à l'assemblée de renverser l'exécutif en cas de perte de confiance, assurant ainsi la responsabilité politique de celui-ci.

La Guadeloupe ne dispose pas actuellement d'un tel mécanisme, mais l'analyse des textes et de la jurisprudence, notamment l'avis du Conseil d'État sur la Corse, montre que son introduction constitue une dérogation majeure au droit commun des collectivités territoriales. La motion de censure renforcerait le contrôle démocratique, l'équilibre institutionnel et la transparence.

L'étude comparative avec la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française éclaire les enjeux de ce mécanisme. La Nouvelle-Calédonie utilise une motion de censure constructive, qui doit proposer un successeur, garantissant ainsi la continuité du pouvoir et la stabilité institutionnelle²³. En revanche, la Polynésie française connaît une instabilité chronique liée à une motion de défiance sans successeur.

La Guadeloupe devrait donc s'inspirer du modèle néo-calédonien pour assurer la stabilité de son exécutif. Par ailleurs, des garde-fous juridiques sont nécessaires : la motion de censure doit être adoptée à la majorité absolue ou qualifiée, et le président de l'exécutif devrait disposer d'un droit de dissolution de l'assemblée en cas de crise institutionnelle, ce qui constitue une autre dérogation au droit commun.

Le mode de scrutin est un enjeu crucial pour garantir à la fois la stabilité de l'exécutif et la représentativité des différentes tendances politiques et territoriales. Le système proposé, avec une prime majoritaire importante, favorise une majorité claire mais peut marginaliser les petites formations et les territoires ruraux.

La Guadeloupe, composée de plusieurs bassins de vie, doit veiller à ce que les élus ne se concentrent pas uniquement sur les zones les plus peuplées. Le découpage électoral en sections départementales est envisagé pour assurer une représentation territoriale minimale. Par ailleurs, l'opposition des maires à une CTU forte, qui pourrait réduire leur rôle, impose d'intégrer des mécanismes de consultation obligatoire des communes pour préserver leur libre administration.

²³ Le système de motion de censure instauré en Nouvelle-Calédonie fonctionne bien, car il repose sur un cadre législatif clair, une organisation institutionnelle adaptée, une procédure transparente et un contrôle juridictionnel efficace. Il permet au congrès de mettre en cause la responsabilité du gouvernement, assure la stabilité institutionnelle et garantit l'équilibre des pouvoirs. La jurisprudence constitutionnelle et administrative atteste de la conformité du dispositif aux principes fondamentaux du droit français, à la séparation des pouvoirs et à la protection des droits des élus. Ce système, adapté aux spécificités locales, constitue un modèle de contrôle démocratique et de sécurité juridique, assurant la continuité et la stabilité des institutions calédoniennes. [Conseil constitutionnel, décision n° 2025-1168 QPC du 3 octobre 2025](#)

Le projet guadeloupéen se heurte également à un renforcement du pouvoir de l'État, notamment par le décret n° 2025-724 du 30 juillet 2025 qui étend le pouvoir de dérogation du préfet, perçu comme un affaiblissement de la décentralisation. Pour que l'autonomie soit effective, la Guadeloupe devra exiger une loi organique limitant strictement ce pouvoir dans les domaines transférés, affirmant que les actes de la collectivité ont valeur normative exclusive dans ces matières.

Au-delà des aspects juridiques et institutionnels, la réussite de la fusion repose sur l'adhésion des agents territoriaux. L'expérience de la Martinique, qui a fusionné ses conseils régional et départemental en 2016, illustre les difficultés humaines et organisationnelles.

L'impréparation du dialogue social, le choc des cultures administratives, et les inégalités dans les régimes indemnitaires ont généré un mal-être, des dysfonctionnements des services et des mouvements sociaux récurrents. L'harmonisation des régimes indemnitaires, souvent source de tensions, doit être équitable et accompagnée d'un dialogue social constructif. La fusion ne peut réussir sans une administration unie, motivée et impliquée.

Pour prévenir les inerties, plusieurs préconisations sont formulées : formaliser des conventions territoriales d'exercice concerté des compétences, systématiser la motivation des décisions administratives pour garantir transparence et légitimité, mutualiser les moyens et favoriser la circulation de l'information, élaborer un rapport social unique et conduire un dialogue social structuré.

Il est aussi recommandé d'associer l'ensemble des parties prenantes, y compris les acteurs économiques et sociaux, à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, à l'instar du dispositif martiniquais de lutte contre la vie chère.

Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Guadeloupe peut jouer un rôle important dans la démocratie participative en instituant un mécanisme de saisine citoyenne, sur le modèle du CESER Centre-Val de Loire. Ce dispositif permet l'examen de pétitions réunissant un nombre déterminé de signataires, sans conférer de pouvoir décisionnel aux citoyens, mais en renforçant la légitimité et l'adaptation des politiques publiques aux réalités locales.

Enfin, la réussite du projet guadeloupéen dépendra de sa capacité à convaincre le Parlement de la nécessité d'une révision constitutionnelle pour introduire la motion de censure et garantir la proportionnalité de la représentation communale.

L'adhésion des agents territoriaux, la protection contre l'interventionnisme de l'État, et la mise en place d'une gouvernance locale responsable et stable sont des conditions sine qua non. La décision finale reviendra aux Guadeloupéens eux-mêmes, par le biais d'une consultation populaire portant sur un avant-projet de loi organique précisé par le congrès des élus.

Au final, l'analyse de la résolution n°3 propose d'introduire pour la Guadeloupe plusieurs dérogations majeures au droit commun des collectivités territoriales, notamment :

- l'instauration d'un pouvoir normatif plein pour la collectivité, contrairement au modèle actuel où le pouvoir normatif reste à l'État et la collectivité ne dispose que d'un pouvoir réglementaire d'application ;

- la transformation du régime institutionnel de la CTU d'un modèle de séparation fonctionnelle à un régime quasi-parlementaire local, par l'introduction d'un mécanisme de motion de censure permettant à l'assemblée de renverser l'exécutif, ce qui constitue une dérogation majeure au droit commun ;
- l'introduction d'un droit de dissolution de l'assemblée délibérante par le président du conseil exécutif en cas de crise institutionnelle, qui est une autre dérogation majeure au droit commun ;
- la nécessité d'une loi organique spécifique pour fixer les conditions précises de la motion de censure, notamment le nombre de signataires, le délai de vote, et les conséquences en cas d'échec, ce qui implique une adaptation du cadre législatif et réglementaire.

Ces dérogations visent à conférer à la Guadeloupe une autonomie politique avancée, en instaurant un exécutif politiquement responsable et un pouvoir normatif élargi, rompant ainsi avec le cadre classique des collectivités territoriales.

B – Les points d'alerte du CESER

Le CESER est favorable non seulement à une consultation citoyenne selon un règlement qui serait proposé par le CESER de Guadeloupe ; mais aussi à une convention citoyenne sur la base de citoyens tirés au sort en vue du maintien d'une instance homogène.

Le tirage au sort représente en effet une stratégie d'association des citoyens soit par thématique soit de manière pérenne.

Néanmoins, le CESER alerte sur le mode de scrutin pour l'assemblée unique et préconise la conduite d'une étude d'impact plus approfondie sur l'équilibre entre le rapport de force politique et la représentativité territoriale.

Le CESER insiste sur le fait que la prime majoritaire à 40% ne serait pas défavorable aux partis minoritaires et permettrait une stabilité du système politique.

Le CESER recommande, dans l'optique d'un passage à une collectivité unique et dans le processus d'accompagnement des collectivités territoriales, la nécessité de mettre en place des schémas techniques par l'Etat. Le but étant d'accompagner la montée en compétences des fonctionnaires et particulièrement des cadres territoriaux en vue notamment de créer une culture d'entreprise commune.

La gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) demeure à cet effet un levier incontournable.

Le CESER souligne la nécessité d'harmoniser les process entre les deux collectivités majeures notamment en termes de lignes directrices de gestion.

Le CESER met en exergue la dimension particulièrement délicate de la fusion des deux collectivités territoriales. Pour ce faire, il recommande l'anticipation et

l'accompagnement des futurs agents de la CTU afin d'assurer la bonne maîtrise des compétences transférées.

Le conseil invite, dès à présent, les instituts régionaux d'administration (IRA), le Centre de gestion, le CNFPT ainsi que les DGS et DRH des deux collectivités, sous l'égide de l'Etat, à engager un travail conjoint en vue de piloter la convergence des deux cultures d'administration. Cette démarche devra notamment s'appuyer sur une GPEEC structurée permettant d'identifier les profils capables de porter la conduite du changement dans les services. Il conviendra également d'harmoniser les lignes de gestion des deux entités.

Pour rappel, les organisations syndicales de la fonction publique territoriale n'ont été entendues qu'à l'occasion d'un forum citoyen organisé en juillet 2025, une démarche que le conseil juge insuffisante au regard des enjeux soulevés par le projet.

Il en découlerait l'élaboration d'un schéma de préfiguration de la fusion.

En effet, pour avancer sur un sujet aussi sensible, il n'est pas suffisant d'intégrer uniquement les syndicats de la fonction publique territoriale.

Le CESER invite donc à une prudence accrue car il s'agit davantage de créer une nouvelle collectivité territoriale que de fusionner deux collectivités existantes. La volonté de travailler ensemble dans l'objectif de l'intérêt général doit de ce fait être palpable.

Le CESER souligne la nécessité d'être prudent dans ce processus en respectant le principe et l'expression de la libre administration des collectivités territoriales.

Enfin, le CESER préconise :

- le maintien des critères de représentation des corps constitués et de pluri annualité des mandats (6 ans) des conseillers à l'instar des conseillers régionaux afin de s'inscrire dans une stratégie territoriale durable et d'évaluation des politiques publiques ;
- la fusion des deux conseils existants (CESER et CCEE).

En résumé, afin de garantir une fusion optimale, le CESER recommande de :

- accompagner les ressources-humaines (RH) à travers la mise en place de séminaires de cohésion ;
- élaborer une stratégie de recrutement favorable aux deux anciennes collectivités ;
- impulser la création d'une culture partagée, commune (les valeurs qui nous rassemblent, faire corps, apprendre à travailler ensemble) ;
- renforcer et harmoniser le management administratif (état des lieux des pratiques au sein des deux collectivités) ;

- accompagner l'organisation politique en prenant toute la mesure des RH ;
- soutenir la conduite du changement ;
- étudier la cohabitation avec un préfet ayant des pouvoirs renforcés (exercice d'un pouvoir dans un cadre prédéterminé par l'Etat et donc non adaptable) ;
- renforcer l'accompagnement à travers la mise en place de séminaires pratiques sur "la conduite du changement".

C – Argumentation détaillée

Le CESER, tout en étant favorable à l'implication citoyenne, soulève des points de vigilance cruciaux pour la stabilité et la légitimité du futur édifice institutionnel.

1

Le mode de scrutin et la représentativité territoriale

La résolution prévoit une prime majoritaire de 40 % pour garantir la stabilité.

- **Alerte :** Le CESER préconise une étude d'impact approfondie sur l'équilibre entre le rapport de force politique et la représentativité des territoires, notamment pour les îles périphériques (Marie-Galante, les Saintes, la Désirade). Le risque est une concentration du pouvoir dans les zones les plus peuplées au détriment de la diversité géographique de l'archipel.

2

La "fusion-création" : un défi humain et organisationnel

Le conseil souligne qu'il ne s'agit pas d'une simple fusion, mais de la création d'une nouvelle entité institutionnelle.

* **Alerte :** L'expérience de la Martinique montre que le choc des cultures administratives peut générer un mal-être profond chez les agents²⁴. Le CESER alerte sur l'insuffisance du dialogue social actuel (les syndicats n'ayant été entendus qu'en juillet 2025) et appelle à une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEEC) structurée pour piloter le changement.

3

L'harmonisation des processus et des régimes indemnitaires

- **Alerte :** La fusion impose d'harmoniser les lignes directrices de gestion et les régimes indemnitaires des deux collectivités actuelles. Sans une anticipation rigoureuse et des "schémas techniques" d'accompagnement par l'État, cette transition pourrait devenir une source majeure de conflits sociaux et de dysfonctionnements des services publics.

²⁴ Voir contribution à ce sujet, ainsi que celle sur l'instauration d'une motion de censure

La cohabitation avec le Préfet aux pouvoirs renforcés

- **Alerte :** Le projet d'évolution institutionnel sera inévitablement confronté aux décrets du 30 juillet 2025 renforçant le pouvoir de dérogation du préfet. Le CESER souligne la nécessité d'étudier cette cohabitation pour éviter que le régime d'autonomie locale ne soit vidé de sa substance par un interventionnisme étatique trop accru.

La continuité territoriale et la double insularité

- **Alerte :** Le conseil attire l'attention sur le financement insuffisant de la continuité territoriale. La nouvelle organisation institutionnelle doit impérativement intégrer des mécanismes financiers robustes pour compenser les surcoûts liés à la double insularité, sous peine de fragiliser l'unité du territoire guadeloupéen.

NOTA BENE

La Résolution n°3 dessine une architecture politique audacieuse qui exige une révision constitutionnelle. Pour le CESER, la réussite de ce "régime parlementaire local" dépendra moins de la pertinence des textes disponibles que de la qualité du dialogue social et de la capacité à créer une culture administrative commune, tout en préservant l'équilibre entre efficacité politique et représentativité territoriale.

Résolution n°4

Emblèmes de la Guadeloupe

Résolution n°4

La résolution n°4 du XIXème congrès des élus départementaux, régionaux, des parlementaires et des maires de Guadeloupe réuni le 17 juin 2025 relative aux emblèmes et aux signes distinctifs de la Guadeloupe.

Le document propose une analyse juridique détaillée sur l'organisation d'une consultation citoyenne locale en Guadeloupe, visant à définir et adopter des signes identitaires (drapeau, hymne, devise, etc.) dans la perspective d'une évolution institutionnelle vers une collectivité unique *sui generis*, comparable à la Collectivité de Corse.

A – Fondements et implications au plan juridique

Cette démarche s'inscrit dans un contexte institutionnel et constitutionnel spécifique, nécessitant une conformité stricte au cadre légal et aux principes républicains.

La consultation doit s'appuyer sur les dispositions du Code général des collectivités territoriales, notamment les articles L1112-15 et suivants, qui encadrent la participation des électeurs aux décisions locales. Ces articles prévoient que les électeurs peuvent être consultés sur des décisions relevant de la compétence de la collectivité, ce qui inclut la définition des signes identitaires si cette compétence est reconnue.

L'initiative de la consultation peut provenir d'une fraction qualifiée des électeurs (un dixième dans une commune, un vingtième dans les autres collectivités) ou de l'assemblée délibérante, mais la décision finale d'organiser la consultation appartient à cette dernière.

Par ailleurs, les dépenses liées à la consultation sont obligatoirement prises en charge par la collectivité, garantissant ainsi la sécurité juridique et la bonne administration de la procédure. Enfin, une consultation sur un même objet ne peut être renouvelée dans l'année qui suit, afin d'assurer la stabilité des décisions.

Sur le plan constitutionnel, la Guadeloupe, en tant que département et région d'outre-mer (DROM), relève du régime de l'article 73 de la Constitution, qui prévoit l'application de plein droit des lois et règlements, avec possibilité d'adaptations tenant aux caractéristiques particulières du territoire. L'article 74-1, qui concerne les collectivités d'outre-mer (COM), ne s'applique donc pas directement à la Guadeloupe²⁵. Les adaptations législatives doivent être justifiées par les spécificités locales et respecter les principes fondamentaux de la République, notamment la laïcité, l'égalité et la non-discrimination. La jurisprudence constitutionnelle confirme que ces adaptations ne doivent pas porter atteinte aux droits fondamentaux.

L'organisation d'une consultation sur les signes identitaires doit impérativement respecter le cadre républicain. Cela implique notamment la neutralité religieuse, conformément au principe de laïcité, qui s'applique également en Guadeloupe. Par exemple, l'article L141-5-1 du Code de l'éducation interdit le port ostensible de signes religieux dans les établissements scolaires publics. La jurisprudence européenne valide des restrictions proportionnées à la manifestation de signes religieux dans l'espace public. Ainsi, la consultation ne doit pas porter atteinte à la liberté de conscience ni à l'égalité entre citoyens.

La possibilité d'adaptations législatives spécifiques en Guadeloupe est encadrée par l'article 73 de la Constitution, qui autorise des mesures tenant compte des caractéristiques particulières du territoire. Le principe constitutionnel d'égalité constitutionnel n'interdit pas des différences de traitement si elles sont justifiées par l'objet de la loi. Par conséquent, l'organisation de consultations dans les collectivités territoriales d'outre-mer, y compris en Guadeloupe, est envisageable dans ce cadre.

Dans la perspective d'une collectivité unique *sui generis* en Guadeloupe, la consultation citoyenne locale sur les signes identitaires pourrait être organisée en s'appuyant sur les articles L1112-15 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Cette consultation pourrait être initiée par l'assemblée délibérante ou à la demande d'une fraction qualifiée des électeurs.

Elle porterait sur la définition et l'adoption de signes identitaires tels que le drapeau régional, l'hymne ou la devise, sous réserve du respect du cadre républicain. La consultation devrait être précédée d'une délibération précisant l'objet, les modalités d'organisation et la portée consultative. Il est essentiel d'assurer une information complète des électeurs, la transparence du processus, et la prise en compte des résultats dans la décision finale.

L'expérience Corse, qui a mis en place une collectivité à statut particulier avec des règles spécifiques de consultation, sert de modèle de référence. Toutefois, sa transposition à la Guadeloupe doit être prudente, notamment en excluant toute atteinte aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux.

²⁵ Cet article figure dans la saisine du conseil régionale du 20 octobre 2025, p. 3

L'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 16 octobre 2025²⁶ souligne l'importance d'éviter une approche communautaire exclusive, insistant sur les principes républicains d'universalité et de mixité sociale. De même, le Conseil d'État rappelle que la promotion de la langue corse ne doit pas conduire à une co-officialité ni à des droits concurrents à la primauté du français. Cette analyse s'applique pleinement à la Guadeloupe : le créole peut être valorisé comme patrimoine culturel et bénéficier de politiques publiques, mais ne peut acquérir de portée normative contraignante sans révision constitutionnelle.

La mise en place d'une consultation citoyenne locale en Guadeloupe sur les signes identitaires est juridiquement possible, à condition de respecter les procédures légales, le cadre constitutionnel applicable, et les principes fondamentaux de la République. La démarche doit garantir la neutralité, la transparence, et la prise en compte des résultats, tout en évitant une approche communautaire exclusive. La valorisation culturelle est encouragée dans un cadre républicain strict, sans remettre en cause l'unicité linguistique et les droits fondamentaux. C'est d'ailleurs le sens des dernières positions juridictionnelles en la matière²⁷.

B – Les points d'alerte du CESER

Compte-tenu d'opinions diverses sur le sujet des emblèmes, le conseil est favorable à une consultation citoyenne selon un règlement qui serait proposé par le CESER de Guadeloupe.

Le Conseil recommande l'intégration de trois points de nature à renforcer l'adhésion de la population guadeloupéenne au projet proposé :

- la dimension de l'impact des résolutions sur le pouvoir d'achat des ménages guadeloupéens (intégration des problématiques de vie chère) ;
- le projet de société de la Guadeloupe, un outil de négociation qui retrace les besoins, les attentes, les forces, les ressources et les freins (retards structurels, en termes d'équipement public et de développement) de la société guadeloupéenne ;
- au niveau de la méthode, il ne s'agit pas de rentrer dans ce processus avec une approche judiciaire contentieuse mais plutôt dans une dynamique de collaboration responsable.

C – Argumentation détaillée

Le CESER souligne que la question des emblèmes, bien que symbolique, touche aux fondements du pacte républicain et nécessite une approche prudente.

²⁶ CAA Bordeaux, arrêt n° 23BX00787 du 16 octobre 2025 de la 1ère chambre dans sa version simplifiée

²⁷ L'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2025 et l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 16 octobre 2025,

1

Le respect des principes républicains et de laïcité

- **Alerte** : Toute définition de signes identitaires doit impérativement respecter la neutralité religieuse et le principe de laïcité. Le conseil rappelle que la jurisprudence (notamment l'arrêt de la CAA de Bordeaux du 16 octobre 2025) interdit toute approche communautaire exclusive. Les emblèmes ne doivent pas porter atteinte à la liberté de conscience ni à l'égalité entre les citoyens.

2

L'unicité linguistique et le statut du créole

S'inspirant de l'exemple corse, le rapport traite de la place des langues régionales.

- **Alerte** : Si le créole peut être valorisé comme patrimoine culturel, il ne peut acquérir de portée normative contraignante ou de statut de co-officialité sans révision constitutionnelle. Les signes identitaires ne doivent pas remettre en cause la primauté de la langue française dans l'espace public et institutionnel.

3

L'impact sur le pouvoir d'achat et la "vie chère"

Le CESER fait un lien inattendu mais crucial entre symboles et réalités économiques.

- **Alerte** : Le conseil recommande d'intégrer la dimension du pouvoir d'achat dans le processus de consultation populaire. Il craint qu'une focalisation excessive sur les emblèmes ne soit perçue comme déconnectée des préoccupations majeures des ménages guadeloupéens (vie chère). L'adhésion au projet global dépend de sa capacité à répondre aux besoins matériels.

4

Le projet de société comme un outil de négociation

- **Alerte** : Les emblèmes ne doivent pas être une fin en soi, mais s'inscrire dans un "projet de société" global. Ce projet doit retracer les forces, les ressources, mais aussi les retards structurels du territoire. C'est cet outil global qui doit servir de base à la négociation avec l'État, et non les seuls signes identitaires.

5

La méthode : une collaboration plutôt qu'un contentieux

- **Alerte** : Le CESER préconise d'éviter une approche "contentieuse" dans la revendication des signes identitaires. Il appelle à une dynamique de "collaboration responsable" avec les institutions nationales pour assurer une reconnaissance pérenne et apaisée des symboles guadeloupéens au sein de la République.

NOTA BENE

La Résolution n°4 montre que la quête d'identité doit se concilier avec la rigueur du cadre républicain et du Bloc de constitutionnalité. Pour le CESER, la consultation citoyenne est l'outil idéal pour garantir cette synthèse, à condition qu'elle soit menée avec transparence et qu'elle ne serve pas de paravent aux urgences économiques et sociales du territoire.

POSTFACE

Éléments de synthèse et perspectives institutionnelles

Le livrable présente une analyse approfondie des résolutions adoptées par le Congrès des élus de la Guadeloupe, mettant en lumière des enjeux juridiques complexes et une dimension humaine cruciale pour la réussite des projets institutionnels. Ces derniers s'inscrivent résolument dans le cadre des articles 72 et 73 de la Constitution²⁸ et confortent les principes de la décentralisation territoriale.

Dans ces conditions, la résolution n°1 insiste sur la nécessité d'une révision constitutionnelle majeure pour permettre à la Guadeloupe d'exercer un pouvoir normatif autonome plus étendu, notamment dans des domaines traditionnellement réservés à l'État, tout en restant encadré par une habilitation législative ou réglementaire et soumis au contrôle administratif et juridictionnel. Le *régime d'autonomie*²⁹, tel qu'il résulte de l'avis du Conseil d'Etat du 17 juillet 2025, répond à cette logique intermédiaire entre le droit commun et un statut d'autonomie complet.

L'analyse de la résolution n°2 aborde la dimension fiscale et financière, mettant en exergue un projet ambitieux de réforme fiscale et douanière locale, qui vise à instaurer un régime fiscal dérogatoire adapté aux spécificités guadeloupéennes tout en maintenant le statut de Région Ultrapériphérique (RUP).

Si ce projet est juridiquement plausible, il requiert itérativement une révision constitutionnelle et une loi organique. Il s'agira également convaincre l'Union européenne de la légitimité des mesures dérogatoires au regard de l'article 349 du TFUE. Le CESER alerte sur les risques liés à la dépendance à la Dotation Globale de Compensation (DGC) de l'État, sur la difficulté de créer une administration fiscale locale performante, et sur la nécessité d'une montée en compétences des techniciens, notamment dans le domaine du contentieux fiscal.

²⁸ L'article 72 concerne le régime général des collectivités territoriales, leur conférant une certaine autonomie administrative dans le cadre de la loi. L'article 73 prévoit un régime d'assimilation, où les lois et règlements nationaux s'appliquent de plein droit, avec possibilité d'adaptations spécifiques

²⁹ Le régime détermine les compétences, les modalités d'organisation, les règles de fonctionnement et les limites de l'action locale. L'autonomie, quant à elle, s'exerce dans ce cadre (par exemple, l'autonomie financière), sous réserve du respect des principes constitutionnels,

Pour sa part, la résolution n°3 propose une réforme institutionnelle majeure, avec la création d'une Collectivité Territoriale Unique (CTU), collectivité *sui generis*³⁰ dotée d'un pouvoir normatif plein³¹ et d'un exécutif politiquement responsable, introduisant notamment une *motion de censure* et un droit de dissolution de l'assemblée, dérogations majeures au droit commun des collectivités territoriales³². Le mode de scrutin et la représentativité territoriale sont des enjeux cruciaux, tout comme la gestion humaine et organisationnelle de la fusion des administrations.

A cet égard, le CESER insiste sur la nécessité d'un dialogue social renforcé, d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEEC), et d'une harmonisation des régimes indemnitaires pour éviter les conflits sociaux. De même, la cohabitation avec un préfet aux pouvoirs renforcés est également un point d'attention majeur, au regard des décrets du 30 juillet 2025.

Enfin, l'examen de la résolution n°4 insiste sur un cadre juridique strict respectant les principes républicains, notamment la laïcité et l'égalité. Le document met en garde contre toute approche communautaire exclusive et rappelle que le créole, bien que valorisé culturellement, ne peut acquérir de portée normative contraignante sans révision constitutionnelle, là aussi.

A cet égard, le CESER recommande une démarche collaborative et transparente, intégrant la dimension économique et sociale, notamment la problématique de la vie chère, pour assurer l'adhésion de la population.

Au-delà des perspectives sus-décrites, les recommandations du CESER mettent surtout en lumière l'importance et la prégnance du « facteur humain » dans la mise en œuvre de l'évolution institutionnelle. Il souligne à plusieurs reprises l'importance de la *capabilité*, c'est-à-dire la capacité réelle des élus et de l'administration à absorber les compétences transférées, condition *sine qua non* de la réussite du régime d'autonomie. De même, la *progressivité* dans les transferts est recommandée pour éviter la saturation des capacités locales et permettre un apprentissage institutionnel sécurisé.

Par voie de conséquence, si la fusion des deux collectivités territoriales intermédiaires³³ peut être qualifiée de "fusion-création", elle augure un défi humain et organisationnel majeur³⁴, nécessitant un accompagnement renforcé des agents territoriaux, la création d'une culture administrative commune, et un dialogue social renforcé.

C'est pourquoi le CESER insiste sur la nécessité d'accompagner la montée en compétences des agents publics, notamment dans les domaines techniques et contentieux, quitte à mettre en place des séminaires de cohésion et des stratégies de recrutement adaptées.

³⁰ La fusion institutionnelle entraîne mécaniquement une fusion des personnels

³¹ Une collectivité territoriale qui dispose d'une capacité normative étendue, c'est-à-dire qu'elle peut adopter des normes juridiques dans un large champ de compétences, y compris dans des domaines traditionnellement réservés à l'État. Ce type de collectivité nécessite une réforme institutionnelle majeure et un cadre juridique adapté pour garantir la stabilité et l'efficacité de son fonctionnement.

³² L'exemple de la Nouvelle Calédonie est un modèle exploitable et peut être transposé en Guadeloupe, *mutatis mutandis*.

³³ Le conseil régional d'une part, et le conseil départemental, d'autre part

³⁴ *L'affectio societatis*. En droit des sociétés, il désigne la volonté commune des associés de collaborer sur un pied d'égalité à la réalisation d'un projet commun et de partager les bénéfices (ou les pertes) qui en résultent.

La perspective du nouveau paradigme est donc conditionnée par une révision constitutionnelle et un *corpus* juridique adaptés, assortis d'une dimension humaine inéluctable dans le but de garantir la stabilité et l'efficacité de l'ensemble de cet édifice.

Annexes

ANNEXE A : TABLEAU SYNTHETIQUE DES RECOMMANDATIONS

THÈME	Résolution 1 COMPÉTENCES	Résolution 2 FINANCES & FISCALITÉ	Résolution 3 INSTITUTIONS	Résolution 4 EMBLÈMES & IDENTITÉ	TRANSVERSAL
OBJET	Répartition des compétences État /CTU compétences propres proposées	Ressources financières et fiscalité de la CTU Réforme fiscale en 4 instruments	Architecture institutionnelle de la CTU Assemblée unique + motion de censure	Signes identitaires (drapeau, hymne, devise, créole)	Création CTU sui generis
CADRE JURIDIQUE	Art. 73 Constitution → insuffisant tel quel Loi constitutionnelle et organique requises	Art. 73 + révision constitutionnelle Art. 349 TFUE (RUP) Loi organique dédiée	Art. 73 Constitution Dérogations majeures au droit commun Révision constitutionnelle	CGCT art. L1112-15 Principes républicains Laïcité / neutralité	Révision constitutionnelle nécessaire
CONTENU PRINCIPAL	- Pouvoir normatif autonome étendu - Exclusion régalienn (défense, justice...) - Protocoles de coordination compétences partagées - Comparaison Martinique, Guyane, Corse	- IR modulé (assiette locale) - IS incitatif (ENR, numérique, agro) - TVA locale différenciée (PPN taux réduit) - Réforme octroi de mer - DGC + objectif 55 % ressources propres / 2030	- Assemblée unique 60 membres - Scrutin proportionnel + prime 40 % 8 circonscriptions (3 intercommunales) - Motion de censure (modèle Niv-Calédonie) - Conseil civique 60 citoyens tirés au sort comme sur le modèle du CESERVal de Loire	- Consultation citoyenne organisée - Drapeau, hymne, devise - Créole : patrimoine culturel ≠ co-officialité - Référence modèle Corse	- Capabilité - Progressivité - Non-régression droits sociaux - Consultation citoyenne
ENJEUX CLÉS	- Équilibre autonomie / contrôle étatique - Transfert des moyens humains & techniques - Tension vs renforcement pouvoirs préfet (décret 30/07/2025)	- Vie chère : écart prix +15 % vs métropole - Taux pauvreté 34,5 % (2017) - Maintien statut RUP (16 Md€ fonds UE 2021-2027) - Administration fiscale locale à créer ex nihilo	- Rupture avec modèle CTU Martinique / Guyane - Responsabilité politique de l'exécutif - Fusion 2 collectivités = choc cultures administratives - Dialogue social insuffisant (syndicats 1 seule fois)	- Respect laïcité & égalité - Primauté de la langue française - Ne pas déconnecter symboles des urgences économiques	- Rattrapage historique - Cohabitation avec préfet renforcé - Maintien solidarité nationale
POINTS D'ALERTE CESER	- Capabilité réelle à absorber les compétences - Progressivité : éviter la paralysie - Clause non-régression droits sociaux - Rattrapage historique ≠ simple compensation - Espace préservé pour la société civile	- Effet ciseau : compétences ↑ / dotation incertaine - Objectif 55 % irréaliste (+17 pts en 4 ans) - Soutenabilité face aux droits sociaux (CGSS 3,7 Md€) - Passif des anciennes collectivités - Résistance UE sur le paquet fiscal (art. 349 TFUE)	- Étude d'impact sur le mode de scrutin - GPEEC structurée + schémas techniques État - Harmonisation régimes indemnitaires - Cohabitation avec préfet aux pouvoirs renforcés - Fusionner CESER et CCEE	- Consultation selon règlement proposé par le CESER - Intégrer dimension pouvoir d'achat / vie chère - S'inscrire dans un projet de société global - Approche collaborative, non contentieuse	- Scepticisme sur la préfiguration financière - Risque recentralisation de fait résultant des décrets du 30 juillet 2025 - Dialogue social structuré indispensable
RECOMMANDATIONS CESER	- Clarifier le modèle institutionnel - Intégrer progressivité & capabilité - Protéger explicitement les droits sociaux - Repenser la logique financière	- Reintroduire notions de capabilité et soutenabilité - Évaluer coût fonctionnement CTU + passif - Explorer ressources confiscation / amendes - Financement continuité territoriale (double insularité)	- Mettre en place schémas tech. par l'État - GPEEC + séminaires de cohésion RH - Créer une culture administrative commune - Schéma de préfiguration de la fusion - Maintien mandats 6 ans (conseillers)	- Règlement de consultation proposé par le CESER - Intégrer projet de société comme outil de négociation - Dynamique de collaboration responsable	- Loi organique précise - Révision constitutionnelle sécurisée - Accompagnement institutionnel solide

ANNEXE B : ARTICLES 73 ET 74 DE LA CONSTITUTION – COMPARATIF DETAILLE DES COMPETENCES

Domaine	Article 73 (actuel)	Article 74 (hypothèse autonomie)
Fiscalité	Compétence essentiellement nationale ; marges limitées sur taxes locales	Compétence fiscale propre possible (création, taux, assiette, exonérations)
Normes économiques	Application du droit national (commerce, concurrence, travail)	Possibilité d'adapter ou fixer des règles économiques locales
Urbanisme / Aménagement	Compétence locale mais sous cadre national strict	Capacité d'adapter le droit de l'urbanisme aux réalités climatiques et foncières
Droit du travail	Code du travail national applicable (adaptations possibles)	Adaptations sectorielles possibles (dans certaines COM)
Commerce extérieur régional	Politique commerciale nationale	Possibilité de dispositifs spécifiques d'intégration régionale (dans le cadre UE)
Réglementation des professions	Normes nationales	Possibilité d'adaptation locale
Organisation institutionnelle	Collectivité région + département	Institution unique possible (exécutif local renforcé)
Pouvoir normatif	Pouvoir réglementaire limité	Pouvoir normatif élargi dans domaines transférés

ANNEXE C : DISTINCTION ENTRE EVOLUTION STATUTAIRE ET EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DANS LES OUTRE-MER

La distinction entre évolution statutaire et évolution institutionnelle dans les outre-mer s'inscrit dans un contexte constitutionnel et législatif complexe, où la singularité des collectivités ultramarines impose des régimes différenciés, tant dans leur organisation que dans la répartition des compétences.

L'analyse du droit positif, éclairée par la jurisprudence constitutionnelle, permet de cerner la portée et les limites de ces deux notions, qui structurent la dynamique d'adaptation et de transformation des collectivités d'outre-mer au sein de la République.

En synthèse, l'évolution statutaire désigne la modification du statut juridique fondamental d'une collectivité ultramarine, c'est-à-dire le changement de catégorie constitutionnelle ou de régime d'autonomie, tandis que l'évolution institutionnelle vise l'ajustement ou la transformation de l'organisation interne, des compétences ou du fonctionnement des institutions locales, sans nécessairement modifier le statut constitutionnel de la collectivité concernée.

Cette distinction, bien que parfois ténue dans la pratique, est essentielle pour comprendre les mécanismes d'adaptation du droit applicable outre-mer et les marges de manœuvre du législateur.

A - Cadre constitutionnel et législatif de l'outre-mer : fondements et catégories

La Constitution du 4 octobre 1958, notamment à travers ses articles 73, 74, 76 et 77, organise la diversité des statuts des collectivités d'outre-mer. Selon le Conseil constitutionnel, la République française est une et indivisible, mais elle admet des régimes différenciés pour ses territoires ultramarins, en fonction de leur histoire, de leur situation géographique et de leurs aspirations propres.

Ainsi, selon la décision du Conseil constitutionnel, décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer :

"Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des articles précités de la Constitution que le statut des départements d'outre-mer doit être le même que celui des départements métropolitains sous la seule réserve des mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière ; que ces adaptations ne sauraient avoir pour effet de doter les départements d'outre-mer d'une « organisation particulière » au sens de l'article 74 de la Constitution, réservée aux seuls territoires d'outre-mer ; Considérant, en conséquence, que la possibilité reconnue par la présente loi aux départements d'outre-mer « de disposer à l'avenir d'une organisation institutionnelle qui leur soit propre » ne peut être entendue que dans les limites fixées par l'article 73 de la Constitution ; que, sous cette réserve, la première phrase du quatrième alinéa de l'article 1^{er} de la loi déferée est conforme à la Constitution ;"

Cette décision rappelle que l'évolution institutionnelle des départements d'outre-mer ne peut aller jusqu'à leur conférer une organisation particulière, c'est-à-dire un changement de statut constitutionnel, réservé aux collectivités relevant de l'article 74.

B - Évolution statutaire : définition, conditions et portée

L'évolution statutaire correspond à la modification du statut constitutionnel d'une collectivité d'outre-mer, impliquant un changement de catégorie juridique au sein de la classification constitutionnelle. Elle se traduit par le passage d'un régime à un autre, par exemple d'un département d'outre-mer (article 73) à une collectivité d'outre-mer (article 74), ou à un statut d'autonomie renforcée, voire à la départementalisation ou à l'accession à la pleine souveraineté.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision Conseil constitutionnel, décision n° 2009-587 DC du 30 juillet 2009, Loi organique relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie précise :

"Considérant que la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel a été prise sur le fondement de l'article 77 de la Constitution pour ce qui concerne l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et de son article 72-4 pour ce qui concerne la départementalisation de Mayotte ; "

- SUR LES TITRES IER ET II RELATIFS À L'ÉVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE : Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 76 de la Constitution : « 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 » ; Considérant qu'aux termes des six premiers alinéas de l'article 77 de la Constitution : « 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'État 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 ; "

L'évolution statutaire suppose donc une intervention du législateur organique, souvent précédée d'une consultation des populations concernées, et aboutit à une transformation profonde du cadre juridique applicable à la collectivité.

C - Évolution institutionnelle : définition, mécanismes et limites

L'évolution institutionnelle, quant à elle, désigne l'ensemble des modifications affectant l'organisation, le fonctionnement ou la répartition des compétences des institutions locales, sans pour autant modifier le statut constitutionnel de la collectivité. Elle peut résulter de lois ordinaires, de lois organiques ou de délibérations locales, dans le respect du cadre statutaire existant.

L'article L5915-1 du Code général des collectivités territoriales dispose que : *"Le congrès des élus départementaux et régionaux et des maires délibère de toute proposition d'évolution institutionnelle, de toute proposition relative à de nouveaux transferts de compétences de l'Etat vers le département et la région concernés, ainsi que de toute modification de la répartition des compétences entre ces collectivités locales."*

Ce texte illustre que l'évolution institutionnelle peut porter sur la répartition des compétences, l'organisation des services, ou la création de nouvelles institutions locales, sans pour autant remettre en cause le statut fondamental de la collectivité.

D - La jurisprudence : articulation entre statut et institutions

La jurisprudence constitutionnelle distingue clairement entre évolution statutaire et évolution institutionnelle, en rappelant que la première relève d'une modification du statut constitutionnel, tandis que la seconde s'inscrit dans le cadre du statut existant.

Dans la décision Conseil constitutionnel, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, le Conseil constitutionnel précise :

"Considérant que les autres dispositions de la loi organique prises sur le fondement du troisième alinéa de l'article 74 de la Constitution n'appellent pas de remarque de constitutionnalité ; - Sur le quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution : Considérant qu'en vertu du quatrième alinéa de l'article 74 de la Constitution, le statut de chacune des collectivités d'outre-mer régies par cet article fixe « les compétences de cette collectivité » ; que, toutefois, cet alinéa précise que « sous réserve de celles déjà exercées par elle, le transfert de compétences de l'état ne peut porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73 », à savoir 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 décision montre que l'évolution institutionnelle, même lorsqu'elle porte sur des transferts de compétences, doit respecter les limites fixées par le statut constitutionnel de la collectivité.

De même, la décision Conseil constitutionnel, n° 2011 rappelle que :

"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 règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité et le régime électoral de son assemblée délibérante ; (...)"

Le statut, défini par la loi organique, fixe donc le cadre dans lequel peuvent s'inscrire les évolutions institutionnelles.

E - Adaptation, spécialité législative et cohérence du droit

La distinction entre évolution statutaire et institutionnelle s'inscrit également dans la logique d'adaptation du droit applicable outre-mer. L'article 21 de la Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer prévoit de nombreuses adaptations terminologiques et institutionnelles dans les textes législatifs et réglementaires, afin de tenir compte de l'évolution des statuts et des institutions locales :

"Dans les textes législatifs et réglementaires, antérieurs à la Constitution du 4 octobre 1958 et autres que ceux qui sont également applicables dans les départements et régions d'outre-mer, la référence aux colonies, aux groupes de colonies, aux groupements généraux de colonies, aux régions coloniales, aux territoires groupés, à l'Union française, à la France d'outre-mer, aux territoires sous tutelle ou aux territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer est remplacée par la référence aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie."

Cette adaptation du droit accompagne les évolutions statutaires et institutionnelles, en assurant la cohérence et la lisibilité du droit applicable.

F - Exemples d'application : mobilité, fiscalité, organisation des services

L'évolution institutionnelle se manifeste concrètement dans l'organisation des services publics, la répartition des compétences ou la création d'organismes spécifiques. Par exemple, l'Article L1803-10 du Code des transports prévoit la création de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité, établissement public chargé de missions spécifiques dans les collectivités ultramarines :

"L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité est un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Elle a pour missions de : 1° Contribuer à l'insertion professionnelle des personnes résidant habituellement outre-mer, en particulier les jeunes, en favorisant leur formation initiale et professionnelle hors de leur collectivité de résidence ainsi que leur accès à l'emploi ; 2° Mettre en œuvre les actions relatives à la continuité territoriale et à la mobilité internationale au titre de l'intégration régionale des collectivités d'outre-mer au sein de leur bassin géographique qui lui sont confiées par l'Etat et par les collectivités territoriales ; 3° Gérer, pour les collectivités territoriales dont la liste est fixée par le décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 1803-16, les aides mentionnées aux articles L. 1803-4 à L. 1803-7-1 ainsi qu'au I de l'article L. 1804-2."

De même, l'Article 1649 du Code général des impôts organise l'adaptation progressive de la fiscalité locale dans les départements d'outre-mer :

"Un décret en Conseil d'Etat fixe la date et les conditions dans lesquelles les dispositions relatives à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et aux taxes annexes seront applicables dans les départements d'outre-mer, ainsi que les mesures d'adaptation nécessaires. (...)"

Ces exemples illustrent que l'évolution institutionnelle permet d'ajuster l'organisation et le fonctionnement des services publics, sans pour autant modifier le statut constitutionnel de la collectivité.

Conclusion

La différence entre évolution statutaire et évolution institutionnelle dans les outre-mer réside dans la nature et la portée des modifications apportées au cadre juridique des collectivités ultramarines.

L'évolution statutaire implique un changement de catégorie constitutionnelle ou de régime d'autonomie, nécessitant l'intervention du législateur organique et, souvent, la consultation des populations concernées. L'évolution institutionnelle, en revanche, consiste en des ajustements de l'organisation, des compétences ou du fonctionnement des institutions locales, dans le respect du statut existant.

Cette distinction, consacrée par la jurisprudence constitutionnelle et la législation, garantit à la fois l'unité de la République et la prise en compte des spécificités ultramarines.

ANNEXE D : "REGIME D'AUTONOMIE" - ANALYSE DE L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 17 JUILLET 2025

L'avis rendu par le Conseil d'État le **17 juillet 2025** constitue une étape juridique majeure dans le processus de révision constitutionnelle visant à accorder l'autonomie à la Corse. Cet avis apporte des clarifications essentielles sur la compatibilité de ce nouveau statut avec les principes de la République française.

A - La notion de "régime d'autonomie" vs "statut"

L'une des recommandations sémantiques et juridiques les plus fortes du Conseil d'État concerne la dénomination même de la réforme.

- **Recommandation** : le Conseil d'État préconise l'utilisation du terme **"régime d'autonomie"** plutôt que celui de "statut".
- **Justification** : cette distinction vise à souligner que l'autonomie s'exerce dans un cadre juridique défini par la République, évitant ainsi toute ambiguïté sur une éventuelle souveraineté partagée qui heurterait le principe d'indivisibilité.

B - Le pouvoir normatif : adaptation et fixation des règles

Le Conseil d'État valide le caractère inédit du pouvoir normatif accordé à la Collectivité de Corse, tout en l'encadrant strictement.

- **Pouvoir d'adaptation** : La Collectivité pourra adapter les lois et règlements nationaux à ses spécificités locales dans des domaines définis par une loi organique.
- **Pouvoir de fixation** : Elle pourra être autorisée à fixer elle-même les règles dans ses domaines de compétences (tourisme, aménagement du territoire, développement économique).
- **Limites régaliennes** : Le Conseil d'État confirme que ce pouvoir ne peut s'étendre aux domaines régaliens (justice, sécurité, nationalité, libertés publiques).

C - La controverse sur la "Communauté Corse"

Le Conseil d'État a émis des réserves importantes sur la reconnaissance d'une "communauté historique, linguistique et culturelle".

- **Position du CE** : il recommande de remplacer le terme "communauté" par celui de **"caractéristiques"**.
- **Argumentaire** : selon le Conseil, la notion de "communauté" pourrait entrer en conflit avec les principes universalistes de la République et les engagements européens de la France, notamment l'interdiction de discrimination fondée sur l'origine ou la nationalité.

D - Le contrôle juridictionnel

Pour garantir la sécurité juridique, le Conseil d'État insiste sur un contrôle rigoureux des actes de la Collectivité.

- **Contrôle partagé** : les actes de nature législative (lois de pays) seront contrôlés par le **Conseil constitutionnel**, tandis que les actes de nature réglementaire relèveront du **Conseil d'État**.
- **Inédit** : ce système s'inspire du modèle existant pour la Nouvelle-Calédonie, mais l'adapte au contexte spécifique de la Corse au sein de l'article 72-5 de la Constitution.

E - Implications pour les autres territoires (Guadeloupe, etc.)

Bien que l'avis porte spécifiquement sur la Corse, la définition du "régime d'autonomie" par le Conseil d'État fixe un cadre de référence pour d'autres revendications, comme celles de la Guadeloupe.

- **Précédent juridique** : En affirmant que l'autonomie "ne heurte aucun des grands principes qui fondent la République" [1], le Conseil d'État ouvre une voie constitutionnelle sécurisée pour d'autres évolutions statutaires, à condition qu'elles respectent les limites régaliennes et les principes universalistes.

Références

[1] Autonomie de la Corse : Projet de loi de révision constitutionnelle - Vie-publique.fr

ANNEXE E : POSSIBILITE D'INSTITUER UN PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS (PEI) EN GUADELOUPE ET ARTICULATION AVEC LE PLAN TERRITORIAL D'INVESTISSEMENTS (PTIC)

Introduction

La question de l'institution de programmes d'investissements spécifiques en Guadeloupe, notamment un "Programme exceptionnel d'investissements (PEI)" et son articulation avec un "Plan territorial d'investissements (PTIC)", révèle une problématique juridique complexe.

Si ces dénominations ne correspondent pas à des catégories juridiques formelles et codifiées en droit français, les concepts sous-jacents de planification et de soutien aux investissements sont bien présents et encadrés par un ensemble de textes constitutionnels, législatifs et réglementaires.

L'analyse portera sur le cadre juridique permettant la mise en œuvre de telles politiques en Guadeloupe, les outils existants de planification et d'incitation, ainsi que les défis et les articulations entre ces différents dispositifs.

A - Le cadre constitutionnel et législatif des investissements en Guadeloupe

La Guadeloupe, en tant que collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, bénéficie d'un régime juridique particulier qui permet des adaptations du droit commun, essentiel pour la mise en œuvre de politiques d'investissement ciblées.

1 - Le régime de l'article 73 de la Constitution et ses implications pour les investissements

L'article 73 de la Constitution établit que les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les départements et les régions d'outre-mer, mais qu'ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités Article 73 de la Constitution.

Cette spécificité constitutionnelle est fondamentale car elle autorise un ajustement du droit national aux réalités locales, y compris en matière de développement économique et d'investissements.

La doctrine souligne que cette "intégration modulée" ou "différenciée" au droit national et au marché européen permet une adaptation permanente aux besoins spécifiques des territoires ultramarins (*Jean-Paul PASTOREL, "Les relations entre l'Union européenne et son outre-mer : entre intégration et spécificité juridique", RDP mai 2018, p. 823*). Cette capacité d'adaptation est cruciale pour la mise en place de politiques d'investissement ciblées, comme le relève également la doctrine qui met en lumière les ambiguïtés de la différenciation territoriale et environnementale en droit français, mais confirme la possibilité d'adaptations pour les départements ou régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution, y compris la possibilité de "créer de nouvelles règles" (*David POINSIGNON, "La différenciation territoriale et la différenciation environnementale : les ambiguïtés du droit français", RDP juill. 2022, p. 1081*).

En synthèse : Le statut constitutionnel de la Guadeloupe, fondé sur l'article 73 de la Constitution, autorise des adaptations du droit commun pour favoriser des politiques d'investissement spécifiques, en tenant compte de ses particularités et contraintes.

2 - Les lois de programme pour l'outre-mer comme instruments de politique d'investissement

Les lois de programme sont des outils législatifs qui définissent les orientations et objectifs pluriannuels de l'action de l'État, souvent accompagnés d'engagements financiers.

a) Nature et portée des lois de programme

Une loi de programme a pour vocation de fixer des objectifs à moyen ou long terme et de prévoir les moyens financiers nécessaires à leur réalisation. Elle constitue un cadre stratégique pour l'action publique.

Dans le contexte des outre-mer, ces lois visent à soutenir le développement économique et social, à réduire les écarts avec la métropole et à répondre aux défis spécifiques de ces territoires.

b) La Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 et son rôle dans la définition des orientations d'investissement

La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer est un exemple de texte législatif qui a défini un cadre pour les investissements dans les départements d'outre-mer, dont la Guadeloupe. Bien qu'elle ne mentionne pas explicitement un "Programme exceptionnel d'investissements" sous cette dénomination, elle a instauré des mesures visant à favoriser l'investissement, notamment par des dispositifs fiscaux.

Par exemple, l'article 199 undecies A du Code général des impôts, dans sa version applicable à l'époque, instituait une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables investissant dans les départements d'outre-mer. La Cour administrative d'appel de Lyon a eu l'occasion de statuer sur l'application de ce dispositif, rappelant que le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à l'engagement de louer le logement dans les six mois de l'achèvement ou de l'acquisition, et qu'en cas de non-respect, la réduction est remise en cause, sauf si le propriétaire justifie que la vacance n'est pas de son fait et qu'il a accompli les diligences suffisantes (Cour administrative d'appel de Lyon, 2ème chambre - formation à 3, 29/11/2016, 15LY01409).

Ces lois de programme sont donc des vecteurs pour des politiques d'investissement qui peuvent être qualifiées d'"exceptionnelles" par leur ampleur ou leur caractère dérogatoire au droit commun, sans pour autant porter cette dénomination formelle.

En synthèse : les lois de programme pour l'outre-mer définissent les grandes lignes des politiques d'investissement et peuvent inclure des mesures incitatives, agissant comme un cadre pour des "programmes exceptionnels", dont l'application est strictement encadrée par la jurisprudence.

B - Les outils de planification et d'incitation aux investissements en Guadeloupe

La planification territoriale et les incitations fiscales sont les principaux leviers pour orienter et soutenir les investissements en Guadeloupe.

1 - Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) : un plan territorial d'investissements

Le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) est un document stratégique majeur pour l'aménagement et le développement durable des régions d'outre-mer.

a - Rôle et contenu du SAR en Guadeloupe

Les articles L. 4433-7 et suivants et R. 4433-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales prévoient que les régions d'outre-mer (dont la Guadeloupe) adoptent un schéma d'aménagement régional. Ce document fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Le SAR de la Guadeloupe, adopté en 2001 et révisé, vise notamment un aménagement raisonné du territoire, un développement économique équilibré, une société équitable et la mise en valeur globale de son environnement (*Raphaël Romi, Blanche Lormeteau, Gaëlle Audrain-Demey et Marie Baudel, "Droit de l'environnement et du développement durable", oct. 2024, LGDJ, 9782275160290*).

L'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 et son décret d'application n° 2020-1060 du 14 août 2020 ont modifié le régime juridique du SAR, intégrant notamment des enjeux de développement économique et d'aménagement commercial, ainsi que des objectifs en matière de renouvellement urbain et de lutte contre l'artificialisation des sols (*Patrice Battistini, "Présentation de l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional", LPA 17 août 2020, n° 150n7, p. 10*).

Le SAR intègre donc des objectifs d'investissement dans divers secteurs (économie, environnement, social, infrastructures) et constitue un véritable "plan territorial d'investissements" au sens large, même s'il ne porte pas l'acronyme PTIC. La jurisprudence confirme l'opposabilité du SAR aux documents d'urbanisme locaux, comme l'illustre un arrêt de la CAA de Bordeaux qui a jugé de l'incompatibilité d'un plan local d'urbanisme avec le SAR de la Guadeloupe (CAA de BORDEAUX, 1ère chambre, 22/10/2020, 19BX04738, Inédit au recueil Lebon).

b - Articulation avec les politiques nationales et européennes

Le SAR doit être compatible avec les documents locaux d'urbanisme et prend en compte les politiques nationales et européennes. Il est élaboré par le conseil régional et approuvé par décret en Conseil d'État, garantissant ainsi une cohérence avec les orientations de l'État. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a également rappelé que les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec le SAR (CAA de BORDEAUX, 5ème chambre, 10/03/2020, 19BX00330).

En synthèse : le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de la Guadeloupe est l'instrument de planification territoriale des investissements, définissant les orientations stratégiques et intégrant les objectifs de développement économique, social et environnemental, avec une opposabilité aux documents d'urbanisme locaux.

2 - Les dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement

Au-delà des plans et programmes, des mesures fiscales spécifiques visent à encourager les investissements privés en Guadeloupe.

a) Présentation des principaux dispositifs

Les articles 199 undecies A et 199 undecies B du Code général des impôts (CGI) prévoient des réductions d'impôt pour les investissements réalisés dans les départements d'outre-mer.

Ces dispositifs, souvent appelés "lois de défiscalisation outre-mer", visent à stimuler l'économie locale en favorisant l'acquisition ou la construction de logements (locatifs ou destinés à l'habitation principale) et les investissements productifs. L'article 199 undecies A du CGI concerne les investissements dans le logement, tandis que l'article 199 undecies B du CGI vise les investissements productifs neufs réalisés dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale.

Ces dispositifs sont régulièrement adaptés et précisés par des lois de finances et des décrets, comme le décret du 10 décembre 2022 qui a adapté les modalités d'application des aides fiscales à l'investissement outre-mer (DEF flash 14 déc. 2022, n° DFF206f0).

b) Conditions et limites d'application

Le bénéfice de ces réductions d'impôt est subordonné à des conditions strictes, telles que l'engagement de louer le bien pendant une certaine durée, le respect de plafonds de loyer et de ressources du locataire, ou la conformité des entreprises aux obligations fiscales et sociales. Le non-respect de ces engagements peut entraîner la remise en cause de la réduction d'impôt, comme l'a jugé la Cour administrative d'appel de Douai (Cour administrative d'appel de Douai, 4ème chambre, 19/06/2025, 24DA01905) et la Cour administrative d'appel de Marseille (Cour administrative d'appel de Marseille, 3ème chambre, 11/03/2021, 19MA03642). La jurisprudence est constante sur la nécessité de respecter ces conditions pour bénéficier des avantages fiscaux, et le défaut d'engagement de l'exploitant peut entraîner la remise en cause de la réduction d'impôt pour l'investisseur (Cour administrative d'appel de Paris, 9ème chambre, 13/07/2022, 21PA01077, Inédit au recueil Lebon).

En synthèse : Des dispositifs fiscaux incitatifs, encadrés par le Code général des impôts, constituent un volet essentiel des politiques d'investissement en Guadeloupe, soumis à des conditions strictes de respect des engagements, dont le non-respect peut entraîner la remise en cause des avantages fiscaux.

3 - Le concept de "Plan de convergence" dans les outre-mer

Le terme "Plan de convergence" n'est pas apparu comme un document juridique formel et unique pour la Guadeloupe dans les recherches effectuées. Cependant, la "convergence" est un objectif central des politiques publiques pour les outre-mer.

a) Signification et objectifs généraux

Le concept de convergence, souvent associé aux politiques européennes de cohésion, vise à réduire les écarts de développement entre les régions et à favoriser un rattrapage économique et social. Dans le contexte des outre-mer, il s'agit d'un objectif transversal des politiques publiques, qui peut se traduire par des actions spécifiques dans divers domaines (infrastructures, éducation, santé, emploi, etc.).

b) Articulation avec les autres instruments de planification et d'investissement

Les objectifs de convergence sont intégrés dans les documents de planification comme les SAR et sont pris en compte dans l'allocation des fonds européens (Fonds structurels) et nationaux.

Bien qu'il n'y ait pas de "PTIC" formellement identifié, les SAR et les lois de programme contribuent à la réalisation de ces objectifs de convergence en structurant les investissements territoriaux. La Cour administrative d'appel de Paris a d'ailleurs statué sur le refus de versement de subventions FEDER et FIDOM pour un programme d'investissement en Guadeloupe, rappelant la nécessité de respecter les délais et conditions des conventions (Cour administrative d'appel de Paris, 6ème chambre, 25/06/2019, 17PA21669, Inédit au recueil Lebon).

En synthèse : Le "Plan de convergence" n'est pas un document juridique unique, mais un objectif politique majeur pour les outre-mer, dont la réalisation est visée par les SAR, les lois de programme et les dispositifs fiscaux d'incitation à l'investissement, sous réserve du respect des conditions d'octroi des fonds.

C - Articulation et défis des politiques d'investissement en Guadeloupe

L'efficacité des politiques d'investissement en Guadeloupe repose sur la cohérence des différents instruments juridiques et la capacité à surmonter les défis spécifiques à ces territoires.

1 - Cohérence et spécificité des dispositifs

L'articulation entre les lois de programme, les SAR et les incitations fiscales est essentielle pour une politique d'investissement cohérente. Les lois de programme définissent le cadre général et les grandes orientations, les SAR traduisent ces orientations au niveau régional avec des objectifs d'investissement précis, et les dispositifs fiscaux encouragent les acteurs privés à s'inscrire dans cette dynamique.

La spécificité de la Guadeloupe, régie par l'article 73 de la Constitution, permet d'adapter ces dispositifs aux réalités locales, évitant ainsi l'application de normes métropolitaines inadaptées.

Cette différenciation est un droit reconnu aux régions ultrapériphériques pour tenir compte de leurs caractéristiques et contraintes particulières (*Jean-Paul PASTOREL, "Les relations entre l'Union européenne et son outre-mer : entre intégration et spécificité juridique", RDP mai 2018, p. 823*). La doctrine souligne que les régions d'outre-mer ont vu leurs compétences renforcées en matière de développement économique et d'aménagement du territoire (*Raphaël Romi, Blanche Lormeteau, Gaëlle Audrain-Demey et Marie Baudel, "Droit de l'environnement et du développement durable", oct. 2024, LGDJ, 9782275160290*).

2 - Les évolutions récentes et les zones d'incertitude

Les politiques d'investissement dans les outre-mer sont en constante évolution, avec des réformes régulières des dispositifs fiscaux et des cadres de planification. La complexité du système financier local, notamment en ce qui concerne les dotations et la fiscalité, est une préoccupation constante (*Robert HERTZOG, "Quarante ans de transformations du système financier local, et loin de l'achèvement", RFFP mai 2023, p. 57*).

Les zones d'incertitude peuvent résider dans l'interprétation des conditions d'éligibilité aux aides fiscales, comme l'illustrent les contentieux relatifs au respect des engagements de location ou des obligations fiscales et sociales des entreprises (Cour administrative d'appel de Douai, 4ème chambre, 19/06/2025, 24DA01905). La jurisprudence montre également que la perte de l'avantage fiscal peut être indemnisée en cas de faute des prestataires, mais que le préjudice est souvent évalué comme une perte de chance (Cour d'appel de Versailles, 16 décembre 2021, n°21/01015).

3 - Préconisations pour la mise en œuvre de projets d'investissement

Pour les acteurs souhaitant instituer ou participer à des programmes d'investissements en Guadeloupe, il est crucial de :

- se référer aux documents de planification locaux : Le SAR de la Guadeloupe est le document de référence pour les orientations d'aménagement et de développement ;
- vérifier l'actualité des dispositifs fiscaux : Les lois de finances modifient régulièrement les conditions des réductions d'impôt. Une veille juridique constante est nécessaire ;
- assurer la conformité aux conditions d'éligibilité : Le non-respect des engagements (durée de location, plafonds de ressources, obligations fiscales) peut entraîner la remise en cause des avantages fiscaux. La Cour administrative d'appel de Bordeaux a ainsi rappelé que le non-respect des obligations fiscales ou de dépôt des comptes annuels par les sociétés peut entraîner la perte du bénéfice des réductions d'impôt (CAA de BORDEAUX, 7ème chambre (formation à 3), 06/02/2020, 18BX00473, Inédit au recueil Lebon) ;

- prendre en compte le cadre constitutionnel de l'article 73 : Les spécificités de la Guadeloupe peuvent justifier des adaptations, mais celles-ci doivent être conformes aux principes constitutionnels ;
- consulter les autorités locales et nationales : Les services de l'État et de la collectivité régionale peuvent fournir des informations précises sur les programmes en cours et les modalités de leur mise en œuvre.

En synthèse : la réussite des projets d'investissement en Guadeloupe dépend d'une compréhension approfondie du cadre juridique complexe, de la conformité aux conditions spécifiques et d'une articulation efficace entre les différents niveaux de planification et d'incitation, avec une vigilance particulière sur les évolutions législatives et jurisprudentielles.

Conclusion

L'institution d'un "Programme exceptionnel d'investissements (PEI)" ou d'un "Plan territorial d'investissements (PTIC)" en Guadeloupe, bien que ces termes ne soient pas formellement codifiés, s'inscrit pleinement dans le cadre juridique existant. La spécificité de la Guadeloupe, régie par l'article 73 de la Constitution, permet des adaptations législatives et réglementaires pour répondre à ses besoins.

Les lois de programme pour l'outre-mer et le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) constituent les principaux instruments de planification et d'orientation des investissements, complétés par des dispositifs fiscaux incitatifs.

La jurisprudence récente confirme la rigueur de l'application des conditions d'octroi de ces avantages, soulignant l'importance d'une conformité stricte. Les défis résident dans la complexité du système financier local et la nécessité d'une veille juridique constante pour s'adapter aux évolutions.

Sources citées:

1. Article 73 de la Constitution
2. Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer
3. Article L4433-7 du Code général des collectivités territoriales
4. Article R4433-1 du Code général des collectivités territoriales
5. Article 199 undecies A du Code général des impôts
6. Article 199 undecies B du Code général des impôts
7. Jean-Paul PASTOREL, "Les relations entre l'Union européenne et son outre-mer : entre intégration et spécificité juridique", RDP mai 2018, p. 823
8. Cour administrative d'appel de Lyon, 2ème chambre - formation à 3, 29/11/2016, 15LY01409
9. Patrice Battistini, "Présentation de l'ordonnance n° 2019-1170 du 13 novembre 2019 relative au régime juridique du schéma d'aménagement régional", LPA 17 août 2020, n° 150n7, p. 10

10. CAA de BORDEAUX, 1ère chambre, 22/10/2020, 19BX04738, Inédit au recueil Lebon
11. CAA de BORDEAUX, 5ème chambre, 10/03/2020, 19BX00330, Inédit au recueil Lebon
12. DEF flash 14 déc. 2022, n° DFF206f0
13. Cour administrative d'appel de Douai, 4ème chambre, 19/06/2025, 24DA01905
14. Cour administrative d'appel de Marseille, 3ème chambre, 11/03/2021, 19MA03642
15. Cour administrative d'appel de Paris, 9ème chambre, 13/07/2022, 21PA01077, Inédit au recueil Lebon
16. Cour administrative d'appel de Paris, 6ème chambre, 25/06/2019, 17PA21669, Inédit au recueil Lebon
17. Robert HERTZOG, "Quarante ans de transformations du système financier local, et loin de l'achèvement", RFFP mai 2023, p. 57
18. Cour d'appel de Versailles, 16 décembre 2021, n°21/01015
19. CAA de BORDEAUX, 7ème chambre (formation à 3), 06/02/2020, 18BX00473, Inédit au recueil Lebon
20. Raphaël Romi, Blanche Lormeteau, Gaëlle Audrain-Demey et Marie Baudel, "Droit de l'environnement et du développement durable", oct. 2024, LGDJ, 9782275160290
21. David POINSIGNON, "La différenciation territoriale et la différenciation environnementale : les ambiguïtés

ANNEXE F : REGIME JURIDIQUE DE LA FUSION DE DEUX COLLECTIVITES

A - Régime juridique de la fusion de deux collectivités territoriales sui generis au regard de l'article 73 de la Constitution : cadre, agents et libre administration

La question porte sur le régime applicable à la fusion de deux collectivités territoriales pour créer une collectivité *sui generis*, en particulier sous l'angle de l'article 73 de la Constitution, et sur les conséquences de cette fusion concernant les agents et le principe de libre administration.

En substance, il s'agit d'analyser, à partir des textes et décisions fournis, les conditions de création d'une collectivité à statut particulier, les modalités de fusion, la situation des agents, et la garantie du principe constitutionnel de la libre administration.

L'analyse révèle que la fusion de collectivités territoriales, notamment dans les départements et régions d'outre-mer, obéit à un régime constitutionnel et législatif précis, qui encadre la création de collectivités à statut particulier, la substitution de personnes morales, le transfert des compétences et des personnels, et la préservation du principe de libre administration.

Les textes et la jurisprudence apportent des éclairages notamment sur les modalités de fusion, et sur la situation des agents lors de la création d'une collectivité *sui generis*.

Rappelons que l'article 73 de la Constitution constitue le fondement du régime applicable aux départements et régions d'outre-mer, en prévoyant notamment que la création 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 le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

1 - Le principe

L'article LO1114-1 du Code général des collectivités territoriales consacre la possibilité de créer des collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions, ou de communes et de départements, et précise leur assimilation aux catégories constitutionnelles ^[1]. La jurisprudence du Conseil constitutionnel, en particulier dans sa décision Conseil constitutionnel, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, rappelle que *"le cinquième alinéa de l'article 72 précise :*

« 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 » ;" et que *"l'institution des conseillers territoriaux n'a pas pour effet de créer une nouvelle catégorie de collectivités qui résulterait de la fusion de la région et des départements ; qu'ainsi, elle ne porte pas atteinte à l'existence de la région et du département ou à la distinction entre ces collectivités."*

Il en résulte que la fusion de collectivités territoriales ne doit pas porter atteinte à la distinction constitutionnelle entre les catégories de collectivités, sauf création expresse d'une collectivité à statut particulier, dans le respect des procédures et du consentement des électeurs.

2 - Modalités de fusion et substitution de personnes morales

La fusion de collectivités territoriales, qu'il s'agisse de communes, de départements, de régions ou d'établissements publics de coopération intercommunale, obéit à des règles précises de procédure, de substitution de personnes morales, et de transfert des compétences et des biens (voir l'article L5211-41-3 du Code général des collectivités territoriales^[2] et l'article L5212-27 du Code général des collectivités territoriales^[3]). Ces dispositions illustrent le principe de substitution de personnes morales lors de la fusion, avec transfert des biens, droits, obligations et contrats, sans droit à résiliation ou indemnisation pour les cocontractants.

La jurisprudence administrative, telle que Tribunal administratif de Strasbourg, 4ème chambre, 13 octobre 2022, n° 1909705, confirme que :

"les règles applicables à une fusion de syndicats de communes sont fixées par l'article L. 5212-27 du même code, aux termes duquel :

I. – Des syndicats de communes () peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions fixées par le présent article. (...)

II. – La fusion peut être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après accord des organes délibérants des membres des syndicats sur l'arrêté dressant la liste des syndicats intéressés à la fusion et sur les statuts du nouveau syndicat. (...)"

3 - Situation des agents lors de la fusion : fusion des collectivités et fusion des organigrammes

La question de la fusion des organigrammes lors de la création d'une collectivité *sui generis* est encadrée par des dispositions spécifiques, qui garantissent la continuité des droits et des statuts des personnels concernés.

En effet, l'article 114 de la LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République^[4] et l'article L5111-7 du Code général des collectivités territoriales^[5] rappellent que la fusion de collectivités territoriales entraîne le transfert des agents vers la nouvelle collectivité, avec maintien des droits individuels, des régimes indemnitaires et des avantages acquis, sous réserve de leur intérêt. Les conventions collectives et les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire.

Toutefois, la jurisprudence constitutionnelle, telle que Conseil constitutionnel, décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004, Loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, rappelle que *"l'article 2 de la loi organique rédige ainsi l'article L.O. 1114-1 du code général des collectivités territoriales : « Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont : (...) les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions (...) »"*, ce qui implique que la fusion de collectivités peut s'accompagner de la fusion des organigrammes, mais que la loi peut prévoir des modalités spécifiques de transfert ou de maintien des personnels.

4 - Libre administration des collectivités territoriales et fusion

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est garanti par l'article 72 de la Constitution, qui impose que chaque collectivité soit gérée par un organe délibérant propre, composé d'élus propres, et interdit toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

La jurisprudence constitutionnelle, notamment Conseil constitutionnel, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, rappelle que la décision Conseil constitutionnel, décision n° 2004-503 DC du 12 août 2004, Loi relative aux libertés et responsabilités locales précise que :

"les écarts existant entre les besoins de personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées et les effectifs réels de ces personnels sont plus importants dans certaines académies de métropole qu'ils ne le sont dans certaines académies d'outre-mer ; que ces écarts ne constituent donc pas, au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à différer l'entrée en vigueur de la loi dans les départements et régions d'outre-mer ;"

Il en résulte que la fusion de collectivités territoriales doit respecter le principe de libre administration, en garantissant l'existence d'un organe délibérant propre à la nouvelle collectivité, et en évitant toute tutelle d'une collectivité sur une autre.

La création d'une collectivité *sui generis*, issue de la fusion de deux collectivités, doit être conforme à l'article 73 de la Constitution, et ne peut intervenir sans le consentement des électeurs concernés.

5 - Fusion sans fusion des organigrammes : possibilité et limites

La question de la fusion de collectivités sans fusion des organigrammes doit être appréciée à la lumière des textes et de la jurisprudence. Les articles précités prévoient en principe le transfert des agents vers la nouvelle collectivité, avec maintien des droits et des statuts, mais la loi peut prévoir des modalités spécifiques, notamment en cas de création d'une collectivité à statut particulier.

Il en résulte que, sauf disposition contraire, la fusion de collectivités territoriales entraîne la fusion des organigrammes, avec transfert des personnels vers la nouvelle collectivité. Toutefois, la loi peut prévoir des modalités spécifiques, notamment en cas de création d'une collectivité *sui generis*, pour organiser le transfert ou le maintien des agents, dans le respect des droits individuels et des régimes indemnitaires.

Synthèse jurisprudentielle :

La jurisprudence constitutionnelle et administrative confirme que la fusion de collectivités territoriales, pour créer une collectivité sui generis, doit respecter le cadre constitutionnel de l'article 73, garantir le consentement des électeurs, assurer la continuité des droits et des statuts des agents, et préserver le principe de libre administration. La fusion des organigrammes est la règle, sauf disposition contraire de la loi, qui peut organiser des modalités spécifiques de transfert ou de maintien des personnels.

Conclusion

La création d'une collectivité *sui generis* par fusion de deux collectivités territoriales, au regard de l'article 73 de la Constitution, obéit à un régime constitutionnel et législatif précis.

Elle doit respecter le consentement des électeurs, garantir la distinction entre les catégories de collectivités, assurer la substitution de personnes morales et le transfert des compétences, et préserver le principe de libre administration. La fusion des organigrammes est la règle, avec maintien des droits et des statuts, sauf disposition contraire de la loi, qui peut organiser des modalités spécifiques de transfert ou de maintien des personnels.

Les références précises apportées par les textes et la jurisprudence permettent de sécuriser juridiquement la création d'une collectivité à statut particulier, dans le respect des principes constitutionnels et des droits des agents.

B - Implications juridiques de la création d'une collectivité *sui generis* sur la gestion du personnel : l'exemple de la Martinique

La création d'une collectivité territoriale *sui generis*, telle que la collectivité territoriale de Martinique, soulève des enjeux juridiques majeurs en matière de gestion du personnel. Cette problématique s'inscrit dans le contexte particulier de l'article 73 de la Constitution, qui permet l'adaptation des règles législatives et réglementaires aux spécificités des collectivités d'outre-mer.

L'exemple de la Martinique, issue de la fusion du département et de la région, illustre la complexité du régime applicable, notamment en ce qui concerne la continuité des droits et obligations, la gestion des agents, la représentation syndicale et les garanties statutaires.

L'analyse du cadre législatif, enrichie par la jurisprudence récente, permet de dégager les principes structurants et les difficultés pratiques de la gestion du personnel dans ce contexte.

1 - Fondements juridiques de la collectivité territoriale de Martinique et de son régime *sui generis*

La Martinique constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution. Selon l'Article L7211-1 du Code général des collectivités territoriales :

"La Martinique constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières."

Cette disposition consacre la spécificité institutionnelle de la Martinique, qui exerce à la fois les compétences d'un département et d'une région, tout en bénéficiant d'adaptations législatives et réglementaires.

La succession de la collectivité territoriale de Martinique aux droits et obligations des anciennes collectivités est expressément prévue par l'Article L7211-2 du Code général des collectivités territoriales :

"La collectivité territoriale de Martinique succède au département de la Martinique et à la région de Martinique dans tous leurs droits et obligations."

Cette règle de continuité juridique est déterminante pour la gestion du personnel, car elle implique le transfert automatique des situations individuelles et collectives des agents.

L'architecture institutionnelle de la collectivité territoriale de Martinique est précisée par l'Article L7221-1 du Code général des collectivités territoriales, qui dispose que :

"Les organes de la collectivité territoriale de Martinique comprennent l'assemblée de Martinique et son président, le conseil exécutif de Martinique et son président, assistés du conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique."

Cette organisation spécifique a des conséquences sur la gestion des ressources humaines, notamment en matière de représentation, de dialogue social et de répartition des compétences décisionnelles.

L'Article L7251-1 du Code général des collectivités territoriales précise que :

"L'assemblée de Martinique règle par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale de Martinique. Elle a compétence pour promouvoir la coopération régionale, le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la Martinique et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes. Elle peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, des communes et de leurs groupements et des établissements publics situés dans la collectivité territoriale."

Cette disposition consacre l'autonomie de gestion de la collectivité, y compris en matière de ressources humaines.

2 - Règles applicables à la gestion du personnel en cas de fusion de collectivités : continuité, transfert et garanties statutaires

La création d'une collectivité *sui generis* par fusion de collectivités implique la succession aux droits et obligations des entités fusionnées, notamment en matière de gestion du personnel. L'Article L7211-2 du Code général des collectivités territoriales prévoit explicitement cette succession, ce qui signifie que les agents des anciennes collectivités voient leur situation transférée de plein droit à la nouvelle entité, sans rupture de leur contrat ou de leur statut.

D'une part, on notera que la jurisprudence a confirmé que la collectivité territoriale de Martinique, en tant que successeur du département et de la région, est tenue de respecter les droits acquis des agents, notamment en matière de régime indemnitaire et d'avantages collectivement acquis. Cette continuité est essentielle pour garantir la sécurité juridique des situations individuelles et la stabilité du service public.

D'autre part, la gestion du personnel dans le cadre d'une collectivité *sui generis* doit également respecter les principes généraux du droit de la fonction publique.

L'Article L8 du Code général de la fonction publique dispose que :

"Le présent code est applicable de plein droit dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, sous réserve des dispositions particulières qu'il prévoit pour ces territoires."

Ainsi, les agents de la collectivité territoriale de Martinique relèvent du statut général de la fonction publique territoriale, sauf dispositions spécifiques d'adaptation.

De même, la jurisprudence a eu l'occasion de préciser les modalités de gestion du personnel dans le contexte de la Martinique. Dans l'affaire CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 17 octobre 2023, 21BX03435, Inédit au recueil Lebon, un agent contractuel de la collectivité territoriale de Martinique contestait son régime d'astreinte et invoquait une atteinte à ses droits au respect de la vie privée et familiale.

La cour a rappelé que la collectivité territoriale de Martinique, en tant que successeur du département et de la région, est tenue de respecter les droits des agents, mais a jugé que le régime d'astreinte appliqué ne constituait pas une faute engageant la responsabilité de la collectivité. Cette décision illustre la continuité des obligations de l'employeur public et la nécessité de concilier les exigences du service avec les droits des agents.

3 - Spécificités de la gestion du personnel dans la collectivité territoriale de Martinique : dialogue social, représentation syndicale et libertés fondamentales

La création d'une collectivité *sui generis* n'affecte pas seulement les aspects statutaires et indemnitaires, mais a également des conséquences sur le dialogue social et la représentation syndicale.

La jurisprudence récente du tribunal administratif de Martinique met en lumière les enjeux liés à la représentation du personnel et à l'exercice des droits syndicaux dans la nouvelle collectivité.

Dans l'affaire Tribunal administratif de Martinique, 14 novembre 2022, n° 2200658, le syndicat FA-Martinique a obtenu du juge des référés l'injonction de mise à disposition d'un local syndical et de moyens matériels, la carence de la collectivité constituant une atteinte grave à la liberté syndicale.

Le tribunal a souligné que la collectivité territoriale de Martinique, en tant qu'employeur public, doit garantir l'égalité d'accès aux moyens syndicaux, notamment lors des élections professionnelles. Cette décision rappelle que la création d'une collectivité *sui generis* ne saurait justifier une remise en cause des droits fondamentaux des agents, en particulier la liberté syndicale.

La jurisprudence relative aux élections professionnelles dans la collectivité territoriale de Martinique illustre également la nécessité de garantir la régularité des opérations électorales et l'égalité de traitement entre les organisations syndicales.

Dans l'affaire Tribunal administratif de Martinique, 1ère chambre, 6 juillet 2023, n° 2300085, le tribunal a rejeté la demande d'annulation des élections professionnelles, estimant que les irrégularités invoquées n'étaient pas établies ou n'avaient pas altéré la sincérité du scrutin.

Cette décision confirme que la collectivité territoriale de Martinique doit organiser les élections professionnelles dans le respect des principes d'égalité, de transparence et de sincérité, conformément au droit commun de la fonction publique territoriale (voir aussi : CAA de BORDEAUX, 6ème chambre, 3 décembre 2025, 24BX02067, Inédit au recueil Lebon).

4 - Organisation de la gestion du personnel et pouvoirs des organes exécutifs

La gestion du personnel dans la collectivité territoriale de Martinique relève des organes exécutifs, conformément à l'architecture institutionnelle propre à la collectivité. L'Article L7224-18 du Code général des collectivités territoriales dispose que :

"Le président du conseil exécutif intente les actions en justice au nom de la collectivité territoriale de Martinique en vertu de la décision de l'assemblée et il peut, sur l'avis conforme du conseil exécutif, défendre à toute action intentée contre la collectivité. Il peut, par délégation de l'assemblée, être chargé pour la durée de son mandat d'intenter au nom de la collectivité les actions en justice ou de défendre la collectivité dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par l'assemblée. Il rend compte à la plus proche réunion de l'assemblée de l'exercice de cette compétence."

Cette disposition illustre la spécificité du régime de la Martinique, où le président du conseil exécutif joue un rôle central dans la gestion des affaires de la collectivité, y compris en matière de ressources humaines.

La jurisprudence relative à la gestion du personnel dans la collectivité territoriale de Martinique met en évidence la nécessité pour les organes exécutifs de garantir l'égalité de traitement entre les agents et les organisations syndicales, de respecter les droits acquis et de veiller à la régularité des procédures électorales et disciplinaires.

Les décisions récentes du tribunal administratif de Martinique (Tribunal administratif de Martinique, 1ère chambre, 17 juin 2024, n° 2400147 et Tribunal administratif de Martinique, 1ère chambre, 17 juin 2024, n° 2400153) confirment que la collectivité doit organiser les élections professionnelles dans le respect des règles applicables et garantir l'accès équitable aux moyens de campagne pour toutes les organisations syndicales.

Conclusion

La création d'une collectivité territoriale sui generis, telle que la Martinique, dans le cadre de l'article 73 de la Constitution, emporte des conséquences juridiques majeures sur la gestion du personnel.

Le régime applicable repose sur la continuité des droits et obligations, le maintien des avantages acquis, la garantie du régime indemnitaire, le respect du statut général de la fonction publique territoriale et la préservation des libertés fondamentales, notamment la liberté syndicale et le droit à la représentation.

La jurisprudence confirme que la collectivité issue de la fusion doit veiller à la sécurité juridique des situations individuelles, à l'égalité de traitement et à la régularité des procédures collectives.

Les organes exécutifs de la collectivité territoriale de Martinique disposent de compétences étendues pour organiser la gestion du personnel, sous le contrôle du

juge administratif, qui veille au respect des droits des agents et des organisations syndicales.

C - Implications juridiques de la coexistence de deux directeurs généraux des services en Martinique dans le cadre de la création d'une collectivité sui generis

La création de la collectivité territoriale de Martinique, entité sui generis issue de la fusion du département et de la région, soulève des questions complexes quant à la gestion du personnel et à l'organisation administrative, notamment en cas de coexistence de deux directeurs généraux des services (DGS).

Cette situation doit être analysée à la lumière du régime juridique applicable à la Martinique, du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, et des règles spécifiques encadrant la fusion des collectivités sous l'empire de l'article 73 de la Constitution.

D'emblée, il convient de rappeler que la Martinique constitue une collectivité territoriale unique, exerçant à la fois les compétences d'un département et d'une région, et que cette fusion institutionnelle a des conséquences directes sur la structuration des services et la gestion des personnels.

La question de la coexistence de deux DGS, héritée de la dualité départementale et régionale, doit être envisagée tant sous l'angle de la légalité administrative que sous celui de la continuité du service public et du respect des droits des agents.

Dans le cas spécifique de la Martinique, la fusion institutionnelle a pu conduire, dans une phase transitoire, à la coexistence de deux directeurs généraux des services, issus respectivement de l'ancienne région et de l'ancien département. Cette situation est encadrée par des dispositions transitoires qui visent à garantir la continuité du service public et la protection des droits des agents occupant des emplois fonctionnels.

L'Article 114 de la LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 précise que, lors de la fusion, les personnels occupant des emplois fonctionnels de direction sont maintenus dans leurs fonctions jusqu'à la création des nouveaux emplois fonctionnels de la collectivité issue de la fusion, et au plus tard jusqu'à une date butoir fixée par la loi. À la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de la nouvelle collectivité, il est mis fin aux fonctions des agents occupant les anciens emplois, avec indemnisation pour rupture anticipée de leur contrat selon les modalités de droit commun.

Par ailleurs, l'Article L343-1 du Code général de la fonction publique dispose que :

"Par dérogation aux dispositions des articles L. 313-1, L. 313-3 et L. 327-7, peuvent être pourvus par des agents contractuels les emplois fonctionnels de direction suivants : 1° Directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, directeur général adjoint des services des départements et des régions ou des collectivités exerçant les compétences des départements ou des régions ; 2° Directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ; 3° Directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient."

Cette disposition permet à la collectivité territoriale de Martinique, en tant que collectivité exerçant les compétences d'un département et d'une région, de pourvoir ses emplois de direction par des agents contractuels, ce qui offre une certaine souplesse dans la gestion de la transition et dans la résolution de la question de la coexistence de deux DGS.

1 - Le principe de libre administration et la fusion sous l'article 73 de la Constitution

Le principe de libre administration des collectivités territoriales est garanti par l'article 72 de la Constitution, qui dispose que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus, dans les conditions prévues par la loi.

Ce principe est rappelé et précisé par la jurisprudence constitutionnelle. Ainsi, le Conseil constitutionnel, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales rappelle que :

"le cinquième alinéa de l'article 72 précise : « 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 » ; Considérant que le premier alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose que « 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 » ; qu'aux termes de son dernier alinéa : « 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 » ;"

La jurisprudence constitutionnelle précise que la création d'une collectivité unique, issue de la fusion d'un département et d'une région, ne porte pas atteinte à la distinction entre ces collectivités, dès lors que la loi a prévu les modalités de cette fusion et que le consentement des électeurs a été recueilli.

Le Conseil constitutionnel veille à ce que la libre administration soit respectée, notamment en garantissant que chaque collectivité soit gérée par un organe délibérant qui lui soit propre, composé d'élus qui lui sont propres, et que la fusion ne conduise pas à une tutelle d'une collectivité sur une autre.

Dans le cas de la Martinique, la loi a expressément prévu la fusion des deux collectivités et la création d'organes spécifiques, tout en maintenant le respect du principe de libre administration.

La coexistence temporaire de deux DGS, dans l'attente de la création des nouveaux emplois fonctionnels, ne saurait être considérée comme une atteinte à ce principe, dès lors qu'elle s'inscrit dans un cadre transitoire et qu'elle vise à garantir la continuité du service public et la protection des droits des agents.

2 - La jurisprudence sur la gestion du personnel lors de la fusion

La jurisprudence constitutionnelle a eu l'occasion de préciser les garanties offertes aux agents lors de la fusion de collectivités. Dans sa décision Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004, le Conseil rappelle que :

"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."

Cette exigence d'équivalence s'applique également aux moyens humains, et la loi doit garantir que les agents transférés conservent leurs droits et avantages.

L'Article 114 de la LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 prévoit expressément que les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat, et que les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis dans la collectivité territoriale issue de la fusion.

Les fonctionnaires de l'État détachés auprès du département et affectés dans un service transféré à la collectivité territoriale sont placés en position de détachement auprès de la nouvelle collectivité pour la durée de leur détachement restant à courir.

En outre, lors de la création d'une collectivité issue de la fusion, il est prévu que les personnels occupant des emplois fonctionnels de direction sont maintenus dans leurs fonctions jusqu'à la création des nouveaux emplois fonctionnels, et au plus tard jusqu'à une date butoir. À la date de la délibération créant les emplois fonctionnels de la nouvelle collectivité, il est mis fin aux fonctions des agents occupant les anciens emplois, avec indemnisation pour rupture anticipée de leur contrat selon les modalités de droit commun.

3 - Conséquences pratiques de la coexistence de deux DGS

La coexistence de deux DGS dans la phase transitoire de la fusion de la région et du département en Martinique est donc juridiquement encadrée. Elle répond à la nécessité de garantir la continuité du service public, d'assurer la gestion des personnels dans le respect des droits acquis, et de permettre à la nouvelle collectivité de se doter progressivement d'une organisation administrative adaptée à ses missions.

Le président du conseil exécutif, en tant que chef des services de la collectivité territoriale de Martinique, dispose du pouvoir de gestion sur l'ensemble des personnels et peut organiser la répartition des missions entre les deux DGS dans l'attente de la création d'un poste unique. Il peut également, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature en toute matière aux responsables des services, ce qui permet d'assurer la continuité de la gestion administrative et la sécurité juridique des actes pris pendant la période transitoire.

La coexistence de deux DGS ne saurait être pérenne et doit prendre fin avec la création des nouveaux emplois fonctionnels de la collectivité issue de la fusion. À cette date, il est mis fin aux fonctions des agents occupant les anciens emplois, avec indemnisation pour rupture anticipée de leur contrat selon les modalités de droit commun. Cette solution permet de concilier le respect des droits des agents,

la continuité du service public et le principe de libre administration des collectivités territoriales.

Conclusion

La coexistence de deux directeurs généraux des services dans la collectivité territoriale de Martinique, issue de la fusion du département et de la région sous l'article 73 de la Constitution, est une situation transitoire prévue et encadrée par la loi.

Elle vise à garantir la continuité du service public, la protection des droits des agents et la sécurité juridique des actes administratifs pendant la période de transition. Le président du conseil exécutif, en tant que chef des services, dispose du pouvoir de gestion sur l'ensemble des personnels et peut organiser la répartition des missions entre les deux DGS dans l'attente de la création d'un poste unique.

Cette organisation transitoire ne porte pas atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, dès lors qu'elle est limitée dans le temps et qu'elle vise à permettre à la nouvelle collectivité de se doter progressivement d'une organisation administrative adaptée à ses missions.

À l'issue de la période transitoire, il est mis fin aux fonctions des agents occupant les anciens emplois fonctionnels, avec indemnisation pour rupture anticipée de leur contrat selon les modalités de droit commun.

Synthèse

Thème	Référence(s)	Analyse
Statut de la Martinique	Article L7211-1 du CGCT, Article L7211-2 du CGCT	La Martinique est une collectivité territoriale unique, succédant au département et à la région, exerçant toutes leurs compétences.
Organes de la collectivité	Article L7221-1 du CGCT, Article L7224-13 du CGCT	La collectivité est dirigée par un conseil exécutif et son président, chef des services et gestionnaire du personnel.
Gestion du personnel lors de la fusion	Article 114 de la loi n° 2015-991	Les agents des anciennes collectivités sont transférés de plein droit à la nouvelle collectivité, avec maintien des droits et avantages.
Emplois fonctionnels de direction	Article L343-1 du Code général de la fonction publique	Les emplois de DGS peuvent être pourvus par des agents contractuels, permettant une gestion souple de la transition.
Principe de libre administration	Conseil constitutionnel, décision n° 2010-618 DC	La fusion ne porte pas atteinte à la libre administration, dès lors que la loi encadre la procédure et que le consentement des électeurs est recueilli.
Garantie des droits des agents	Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC, Article 114 de la loi n° 2015-991	Les agents conservent leurs droits et avantages, et la coexistence de deux DGS est une mesure transitoire visant à garantir la continuité du service public.

Sources citées

1. Conseil constitutionnel, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales
2. Conseil constitutionnel, décision n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, Loi de finances pour 2004
3. Article L7224-13 du Code général des collectivités territoriales
4. Article L7221-1 du Code général des collectivités territoriales
5. Article L7211-1 du Code général des collectivités territoriales
6. Article L7211-2 du Code général des collectivités territoriales
7. Article 114 de la LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation

8. Article L343-1 du Code général de la fonction publique

^[1] "Les catégories de collectivités territoriales mentionnées au troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution sont : 1° Les communes ; 2° Les départements auxquels sont assimilés le Département-Région de Mayotte, la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et les collectivités à statut particulier issues de la fusion d'une ou plusieurs communes et d'un département ; 3° Les régions et la collectivité territoriale de Corse auxquelles sont assimilées les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution autres que celles mentionnées au 2°, les collectivités à statut particulier issues de la fusion de départements et de régions et les collectivités mentionnées au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution autres que le Département-Région de Mayotte."

^[2] dispose que "Des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions suivantes. (...) L'établissement public issu de la fusion relève de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences ou d'une catégorie disposant de compétences obligatoires en nombre supérieur, sous réserve qu'il remplisse les conditions de création de l'établissement public prévues pour celle-ci. (...) L'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion. (...) L'établissement public issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens établissements publics et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par l'établissement public issu de la fusion. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les établissements publics de coopération intercommunale et les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant."

^[3] prévoit que "Des syndicats de communes et des syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions fixées par le présent article. (...) L'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics fusionnés est transféré au syndicat issu de la fusion. (...) Le syndicat issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, dans son périmètre, aux anciens syndicats dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par le syndicat issu de la fusion. La substitution de personne morale dans les contrats conclus par les syndicats n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant."

^[4] dispose que "Les services ou parties de service qui participent à l'exercice des compétences de l'Etat transférées aux collectivités territoriales ou à leurs groupements en application de la présente loi sont mis à disposition ou transférés selon les modalités prévues aux articles 80 et 81, au I de l'article 82, au premier alinéa du I et aux II à VIII de l'article 83 et aux articles 84 à 88 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. (...) Les agents non titulaires conservent, à titre individuel, le bénéfice des stipulations de leur contrat. Les services antérieurement accomplis en qualité d'agent non titulaire du département sont assimilés à des services accomplis en qualité d'agent non titulaire de la région. (...) Les fonctionnaires de l'Etat détachés, à la date du transfert, auprès du département et affectés dans un service ou une partie de service transféré à la région sont placés en position de détachement auprès de la région pour la durée de leur détachement restant à courir."

^[5] précise que "L'agent territorial qui change d'employeur en application d'une réorganisation prévue à la présente partie bénéficie des dispositions de l'article L. 714-9 du code général de la fonction publique. (...) Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice des participations qui leur étaient applicables au titre d'un label prévu au même article 88-2."

ANNEXE G : LEGALITE ET LA TRANSPOSABILITE EN GUADELOUPE DU MECANISME DE SAISINE CITOYENNE DU CESER

Depuis le début de l'année 2018, le CESER Centre-Val de Loire accepte d'examiner une pétition ayant recueilli l'adhésion d'au moins 4 000 signataires répartis sur l'ensemble du territoire régional. Le Bureau du CESER apprécie la recevabilité de la pétition, notamment le caractère régional de son objet, et peut décider d'auditionner le pétitionnaire pour étudier les suites à donner. Un règlement adopté par le Bureau du CESER précise les modalités pratiques de la saisine citoyenne.

A - Sur la compétence du CESER pour instituer un mécanisme de saisine citoyenne

Le Conseil économique, social et environnemental régional constitue, en vertu des dispositions du Code général des collectivités territoriales, une assemblée consultative placée auprès du Conseil régional.

Aux termes de l'article L. 4134-1 du Code général des collectivités territoriales, applicable aux régions, le CESER « est obligatoirement consulté » sur les orientations budgétaires et les politiques régionales et peut également être saisi pour avis ou se saisir de sa propre initiative. Ces dispositions confèrent ainsi au CESER une compétence consultative générale, impliquant nécessairement la faculté de déterminer les modalités selon lesquelles les questions relevant de sa compétence peuvent être portées à sa connaissance.

Cette compétence inclut le pouvoir d'organiser les modalités de saisine, notamment par voie de pétition citoyenne, dès lors qu'un tel mécanisme ne modifie ni ses attributions légales ni leur portée consultative.

Le cadre jurisprudentiel de l'association du public à l'élaboration des décisions des autorités publiques a été fixé par la décision du Conseil d'Etat du 19 juillet 2017, Association citoyenne « Pour Occitanie Pays Catalan », n° 403928, 403948 qui rappelle qu'il incombe à l'autorité administrative qui organise une consultation dans les cas qui relèvent de l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration d'en déterminer les règles d'organisation conformément aux dispositions de cet article et dans le respect des principes d'égalité et d'impartialité^[1].

Ce pouvoir trouve son fondement dans le principe jurisprudentiel constant selon lequel toute autorité administrative dispose d'un pouvoir réglementaire pour organiser ses services. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé, dans sa décision *Jamart* du 7 février 1936, que même en l'absence de texte, il appartient aux autorités administratives de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement des services placés sous leur autorité.

Ce principe est pleinement applicable au CESER, organe administratif consultatif.

B - Sur l'applicabilité de ce principe au CESER de Guadeloupe

La Guadeloupe constitue une région d'outre-mer régie par l'article 73 de la Constitution, lequel pose le principe d'identité législative. En vertu de ce principe, les lois et règlements applicables aux régions métropolitaines s'appliquent de plein droit en Guadeloupe, sauf adaptation expresse.

Le CESER de Guadeloupe est ainsi régi par les dispositions du Code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 4432-1 et suivants, combinés avec les articles L. 4134-1 et suivants.

Il en résulte que le CESER de Guadeloupe dispose des mêmes compétences, prérogatives et pouvoirs d'organisation que les CESER hexagonaux, par conséquent il est juridiquement compétent pour instituer un mécanisme de saisine citoyenne dans les mêmes conditions que celui existant dans d'autres régions.

C - Sur l'existence d'un précédent juridiquement pertinent : le dispositif institué en Centre-Val de Loire

Le CESER Centre-Val de Loire a institué, depuis 2018, un mécanisme de saisine citoyenne permettant l'examen de pétitions réunissant un nombre déterminé de signataires. Ce dispositif repose sur un règlement interne adopté par le Bureau du CESER, fixant :

- un seuil minimal de signatures,
- les conditions de recevabilité,
- les modalités d'examen,
- et les suites pouvant être données.

Ce règlement constitue un acte administratif réglementaire interne, légalement adopté dans le cadre du pouvoir d'organisation du CESER. Il ne modifie pas la nature consultative du CESER, ni les compétences du Conseil régional, mais organise uniquement les modalités d'exercice de sa mission consultative.

Ce précédent établit ainsi qu'un CESER peut légalement instituer un mécanisme de saisine citoyenne.

D - Sur la conformité d'un tel mécanisme au principe constitutionnel de libre administration

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, les collectivités territoriales s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. Ce principe implique, par extension, la liberté d'organisation de leurs organes consultatifs, sous réserve du respect des lois et règlements.

Le Conseil constitutionnel a jugé de manière constante que ce principe inclut la faculté pour les collectivités territoriales d'organiser le fonctionnement de leurs institutions et de leurs organes consultatifs. (Cons. const., déc. n° 79-104 DC du 23 mai 1979 ; déc. n° 84-177 DC du 30 août 1984 ; déc. n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 ; déc. n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016).

Le CESER, en tant qu'organe consultatif régional, peut donc légalement prévoir des modalités de participation citoyenne, notamment sous la forme d'un droit de pétition.

E - Sur l'absence de toute atteinte aux compétences du Conseil régional

Le mécanisme de saisine citoyenne du CESER ne confère aucun pouvoir décisionnel aux citoyens.

Il ne crée aucune obligation juridique à la charge du Conseil régional.

Il se borne à permettre l'examen d'une question et, le cas échéant, l'adoption d'un avis consultatif.

Dès lors, un tel mécanisme :

- ne modifie pas la répartition des compétences,
- ne porte atteinte à aucun principe constitutionnel,
- et ne méconnaît aucune disposition législative.

F - Sur les conséquences juridiques

Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que :

- le CESER dispose du pouvoir d'instituer un mécanisme de saisine citoyenne ;
- le pouvoir s'applique pleinement au CESER de Guadeloupe ;
- un tel mécanisme est conforme au Code général des collectivités territoriales (articles L 4134-1 et s. CGCT) ;
- il est conforme à la Constitution (art. 72 et 73 C) et à la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat^[2] ;
- et il est confirmé par la pratique existante dans d'autres régions, notamment en Centre-Val de Loire, *sous réserve d'adoption d'un règlement intérieur*.

Conclusion

Le mécanisme de saisine citoyenne institué par le CESER Centre-Val de Loire constitue un précédent juridiquement exploitable, fondé sur le pouvoir d'organisation interne reconnu aux autorités administratives.

Ce mécanisme est pleinement transposable au CESER de Guadeloupe, qui dispose des mêmes compétences et prérogatives en vertu du Code général des collectivités territoriales et du principe constitutionnel d'identité législative^[3].

Dès lors, le CESER de Guadeloupe est légalement compétent pour examiner une pétition citoyenne dans les conditions qu'il aura librement fixées.

^[1] La cour juge que les collectivités publiques peuvent, dans la détermination des règles d'organisation de l'association du public à l'élaboration des décisions, non seulement prévoir la prise en charge par la collectivité de certains frais, tels les frais de déplacement, de repas et de garde d'enfants, mais également, dans le but d'assurer la participation effective de toutes les catégories de la population concernée, décider que les personnes ainsi associées se voient attribuer une indemnité pour le temps consacré à ces fonctions. Lire l'arrêt n° 25BX00970 (C+) du 25 novembre 2025 de la 4ème chambre dans sa version simplifiée. Aussi, CAA de Bordeaux Lettre d'actualités n°18 – Janvier 2026, p. 4

^[2] Conseil d'État, 18 janvier 2001, Commune de Venelles, n° 229247

^[3] Le Conseil constitutionnel a expressément jugé que le principe de libre administration s'applique pleinement aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73. **Décision n° 2000-428 DC du 4 mai 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer**

ANNEXE H : INTRODUCTION DU SYSTEME DE LA MOTION DE CENSURE DANS LE CADRE D'UN REGIME D'AUTONOMIE EN GUADELOUPE

L'introduction d'un mécanisme de motion de censure dans le cadre d'un régime d'autonomie pour la Guadeloupe soulève des enjeux majeurs de droit constitutionnel et de droit des collectivités territoriales. Il s'agit d'identifier les conditions juridiques, les modalités procédurales et les garanties institutionnelles permettant d'intégrer un tel dispositif, tout en respectant les principes fondamentaux de la République, la libre administration des collectivités territoriales et l'équilibre des pouvoirs locaux.

L'exemple néo-calédonien, marqué par une architecture institutionnelle singulière et un usage spécifique de la motion de censure, offre un point de comparaison exploitable.

Il ressort de l'étude des textes applicables à la Nouvelle Calédonie, collectivité à statut particulier, que la motion de censure (ou motion de défiance) constitue un instrument de contrôle politique de l'organe exécutif par l'assemblée délibérante, dont la transposition en Guadeloupe supposerait une adaptation législative et organique, encadrée par le respect des principes constitutionnels.

En substance, le modèle néo-calédonien se distingue par un équilibre institutionnel original, où la motion de censure, loin d'être un simple instrument de déstabilisation, s'inscrit dans un dispositif global de régulation des rapports entre le congrès et le gouvernement.

A - Cadre juridique de la motion de censure en outre-mer

L'organisation institutionnelle des collectivités d'outre-mer, dont la Guadeloupe et la Nouvelle-Calédonie, est régie par des textes spécifiques qui tiennent compte de leur statut constitutionnel et de leur degré d'autonomie. **La Nouvelle-Calédonie bénéficie d'un statut particulier, issu de l'article 29 de la Loi n° 99-210 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.**

Ce texte consacre la substitution des anciennes institutions par des organes nouveaux, dont le congrès et le gouvernement, dotés de compétences élargies et d'une autonomie politique significative. Ce modèle s'inscrit dans **une logique de différenciation statutaire**, qui se retrouve également dans d'autres collectivités, mais avec des modalités variables.

En Guadeloupe, le régime institutionnel est celui de l'article 73 de la Constitution, qui consacre le principe d'identité législative, mais permet des adaptations. Toutefois, la Guadeloupe ne dispose pas, à ce jour, d'un exécutif collégial comparable à celui de la Nouvelle-Calédonie, ni d'un mécanisme de motion de censure structuré de la même manière.

La question de la motion de censure et de la stabilité de l'exécutif se pose donc dans un contexte où la Guadeloupe pourrait envisager une évolution vers un régime d'autonomie plus poussé, inspirée par les institutions de la Nouvelle-Calédonie.

B - Spécificités du modèle néo-calédonien : collégialité de l'exécutif et encadrement de la motion de censure

Le modèle néo-calédonien se caractérise par la mise en place d'un gouvernement collégial, élu par le congrès, et responsable devant celui-ci. Cette architecture institutionnelle vise à garantir la représentation des différentes sensibilités politiques et à assurer la stabilité de l'exécutif, tout en permettant un contrôle démocratique effectif.

La motion de censure, dans ce contexte, n'est pas un simple instrument de déstabilisation, mais un mécanisme encadré, destiné à préserver l'équilibre entre l'exécutif et le législatif. Rappelons que l'article 29 de la Loi précitée consacre la transformation des institutions et la création d'un gouvernement responsable devant le congrès, ce qui implique la possibilité de mettre en cause sa responsabilité par une motion de censure.

La jurisprudence européenne a reconnu la spécificité de ce modèle, en soulignant que les adaptations institutionnelles en Nouvelle-Calédonie répondaient à des nécessités locales impérieuses et à la volonté de garantir la représentation des populations intéressées. Ainsi, dans l'affaire CEDH, Cour (deuxième section), *AFFAIRE PY c. FRANCE*, 11 janvier 2005, 66289/01, la Cour a jugé que *"le processus d'évolution institutionnelle fixé par le statut du 19 mars 1999 définit un équilibre permettant à la Nouvelle-Calédonie de connaître aujourd'hui une situation politique apaisée et de poursuivre son développement économique et social."* Cette reconnaissance de la spécificité institutionnelle néo-calédonienne légitime l'existence de mécanismes particuliers, tels que la motion de censure, adaptés au contexte local.

C - Comparaison avec d'autres modèles d'outre-mer et pertinence pour la Guadeloupe

La Guadeloupe, en tant que collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, ne dispose pas d'un exécutif collégial ni d'un mécanisme de motion de censure aussi structuré que celui de la Nouvelle-Calédonie. Le Conseil constitutionnel, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer souligne que *"eu égard aux attributions conférées aux institutions des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 et à celles de la Nouvelle-Calédonie, dont le rôle ne se limite pas à la simple administration de ces collectivités, le législateur pouvait prévoir un régime d'incompatibilité plus strict que celui qui s'applique aux mandats électifs des autres collectivités territoriales."*

Cette décision met en lumière la possibilité d'adapter les règles institutionnelles en fonction du degré d'autonomie et des spécificités locales, ce qui ouvre la voie à une réforme du modèle guadeloupéen inspirée de la Nouvelle-Calédonie.

On retient que la jurisprudence européenne et constitutionnelle a validé la spécificité du modèle néo-calédonien, en reconnaissant la légitimité des adaptations institutionnelles destinées à garantir la stabilité et la représentativité de l'exécutif.

Dans l'affaire CEDH, Cour (deuxième section), AFFAIRE PY c. FRANCE, 11 janvier 2005, 66289/01, la Cour a estimé que *"la condition de résidence poursuivait un but légitime et n'était pas disproportionnée, permettant ainsi de garantir que les consultations traduisent la volonté des populations intéressées."*

Cette décision, bien qu'elle porte sur le droit de vote, illustre la reconnaissance par la Cour de la nécessité d'adapter les institutions aux réalités locales pour préserver la stabilité politique. De même, dans CEDH, Cour (deuxième section), PY c. la FRANCE, 13 novembre 2003, 66289/01, la Cour a jugé que *"les seuils de durée de résidence répondent au souci, exprimé par les représentants des populations locales dans le cadre des négociations des accords de Nouméa, de garantir que les consultations traduiront la volonté des populations « intéressées » et que leur résultat ne sera pas altéré par un vote massif des populations récemment arrivées sur le territoire et n'y justifiant pas d'attaches solides."*

Ce raisonnement, transposable à la question de la stabilité de l'exécutif, justifie l'existence de mécanismes institutionnels spécifiques, tels que la motion de censure, adaptés au contexte local.

Pour sa part, le Conseil constitutionnel, décision n° 2010-619 DC du 2 décembre 2010, Loi organique relative au Département de Mayotte rappelle que *"conformément à l'article 72 de la Constitution, les dispositions en cause pourront être modifiées par le législateur ordinaire dès la mise en place du Département de Mayotte ; que l'article 2 n'est pas contraire à la Constitution."*

Cette décision confirme la possibilité d'adapter les institutions locales pour répondre aux besoins spécifiques des collectivités d'outre-mer, y compris en matière de stabilité de l'exécutif.

Enfin, l'article L4422-31 du Code général des collectivités territoriales prévoit que :

"L'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par le vote d'une motion de défiance. La motion de défiance mentionne, d'une part, l'exposé des motifs pour lesquels elle est présentée et, d'autre part, la liste des noms des candidats appelés à exercer les fonctions de président et de conseillers exécutifs de Corse en cas d'adoption de la motion de défiance. Il n'est délibéré sur cette motion que lorsqu'elle est signée du tiers des conseillers à l'Assemblée. Le vote ne peut avoir lieu que quarante-huit heures après le dépôt de la motion. Sont seuls recensés les votes favorables à la motion, qui n'est considérée comme adoptée que lorsqu'elle a recueilli le vote de la majorité absolue des membres composant l'Assemblée. Lorsque la motion de défiance est adoptée, les candidats aux fonctions de président et de conseillers exécutifs entrent immédiatement en fonction. Chaque conseiller à l'Assemblée de Corse ne peut signer, par année civile, plus d'une motion de défiance."

Ce dispositif, proche du modèle néo-calédonien, montre que la motion de censure peut être encadrée pour éviter l'instabilité chronique tout en préservant le contrôle démocratique.

D - Apports concrets du modèle néo-calédonien pour la Guadeloupe

L'analyse du modèle néo-calédonien permet d'observer que la stabilité de l'exécutif peut être assurée par un système de gouvernement collégial, responsable devant une assemblée délibérante, avec un mécanisme de motion de censure strictement encadré.

Or, ce modèle présente plusieurs avantages pour la Guadeloupe :

- il permet d'éviter les crises de gouvernance liées à la personnalisation du pouvoir exécutif, en favorisant la collégialité et la représentation des différentes sensibilités politiques ;
- l'encadrement de la motion de censure, par des conditions de recevabilité strictes (nombre de signataires, délai de réflexion, majorité qualifiée), limite les risques de déstabilisation intempestive de l'exécutif, tout en maintenant un contrôle démocratique effectif ;
- ce système favorise la continuité de l'action publique et la mise en œuvre des politiques publiques, en évitant les blocages institutionnels et les changements fréquents de majorité ;
- la reconnaissance par la jurisprudence européenne et constitutionnelle de la légitimité des adaptations institutionnelles en Nouvelle-Calédonie confère une sécurité juridique à ce modèle, qui pourrait être transposé en Guadeloupe dans le respect des principes constitutionnels.

Conclusion

Au regard de ces éléments, il appert que la Guadeloupe peut utilement s'inspirer du modèle néo-calédonien pour assurer la stabilité de son exécutif dans le cadre d'un régime d'autonomie.

Le cas échéant, l'instauration d'un gouvernement collégial, responsable devant une assemblée délibérante, et l'encadrement strict de la motion de censure, permettraient de concilier contrôle démocratique et stabilité institutionnelle.

La jurisprudence européenne et constitutionnelle valide la légitimité de telles adaptations, à condition qu'elles répondent à des nécessités locales impérieuses et qu'elles garantissent la représentation effective des populations concernées.

Ce modèle, déjà éprouvé en Nouvelle-Calédonie et, dans une certaine mesure, en Corse, offre une voie de réforme institutionnelle pertinente pour la Guadeloupe, dans la perspective d'une évolution institutionnelle accrue.

Contributions écrites

A) Lettre ouverte de l'UGTG en date du 24 février 2026 à l'attention du Président du CESER des Iles de Guadeloupe



U.G.T.G

UNION GENERALE DES TRAVAILLEURS DE GUADELOUPE

LETTRE OUVERTE

AU :

PRÉSIDENT DU CESER

Monsieur le Président,

Nous accusons réception de votre convocation à l'Assemblée Plénière du CESER prévue le 25 Février 2026 dont le 1^{er} point à l'ordre du jour est :

« Finalisation et validation de nos différents travaux issus de l'expertise approfondie des quatre résolutions adoptées par le Congrès des Elus le 17 Juin 2025, relatives à l'évolution institutionnelle et statutaire de la Guadeloupe ».

Nous vous informons, de manière claire et sans ambiguïté, que NOUS, les Membres CESER de l'UGTG, ne participerons pas à cette réunion.

En pleine période électorale, cette **pseudo expertise approfondie**, prend l'allure de propagande électorale pour une évolution institutionnelle et statutaire de la Guadeloupe sur la base de l'article 74.

Nous confirmons à nouveau que ces travaux n'ont pas pour but d'informer et d'éclairer sur les **enjeux réels** et les conséquences économiques, sociales et environnementales ; dans un pays gangréné par le chômage, la violence, la délinquance, la pauvreté, les maladies, la défaillance de tous les réseaux et services publics ; **mais bien de valider des résolutions déjà adoptées** en plénière du Congrès des élus le 17 Juin 2025. L'ensemble des ressources documentaires utilisés le démontrent.

Il s'agit là, à nouveau d'une démonstration de véglaj et de mépris envers les Travailleurs, le Peuple de Guadeloupe et les Organisations Syndicales de lutte.

NOU PA ADAN !

NOUS REAFFIRMONS QUE : Ni comité interministériel, ni décret, ni sommet territorial, ni aucune évolution statutaire, DOM-TOM, PTOM, Collectivité d'Outre-Mer, article 73 ou 74..... Ou institutionnelle ne changera les rapports de domination coloniale et d'exploitation capitaliste que nous avons avec la France qui nous affame, nous méprise, nous spolie et nous tue.

NOUS RÉAFFIRMONS QUE SEULE L'ACCESSION A L'INDÉPENDANCE NATIONALE ET A LA PLEINE SOUVERAINNETE NOUS PERMETTRA D'ACCÉDER A UNE VIE DIGNE DÉBARRASSÉE DE LA PWOFITASYON, DE LA DOMINATION.

Cela se construit dans le cadre de la lutte. Nous refusons toute instrumentalisation, sous couvert de consultation.

Nous vous demandons donc de prendre acte de notre refus catégorique de participer à ce que nous considérons comme une mascarade, dépourvue de sincérité et de vision réelle pour notre **PÉYI GWADLOUP**.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de nos salutations

Pointe-à-Pitre, le 24 Février 2026.

Les Membres UGTG au CESER

N. FAVEL

S. COTRIE

P. CALIF

R. SALIBUR

C. MARATON

E. VARIEUX

Rue Paul Lacavé - 97110 Pointe-à-Pitre TEL : 05.90.83.10.07 - <http://ugtg.org> e-mail : webugtg@gmail.com

B) Courrier du Président de la CPME de Guadeloupe en date du 25 février 2026 à l'attention du Président du CESER des Iles de Guadeloupe

À partir de Foy Gabriel Charles <charles.foy@orange.fr>

Date Mer 25/02/2026 10:52

À président CESER <president.ceser@regionguadeloupe.fr>

Courrier du président de la CPME guadeloupe

TOUTES les organisations patronales professionnelles (sauf la FTPE et les indépendants qui étaient absents) , nous avons eu une Visio sur l'avenir institutionnel et statutaire de la Guadeloupe. Cette visio fait suite à notre conférence de presse (CCI, MEDEF, CPME du 6 février dernier). Nous avons tous actés le refus absolu des projets du conseil départemental car nous n'avons aucune information sur le projet économique et parce que nous refusons l'absence de consultation populaire.

Christophe WACHTER en tant que président du CESER nous a indiqué que vous préparez un document sur ces sujets à la demande du Conseil Régional.

Il a encouragé chaque organisation à indiquer, à travers ses représentants au CESER, les informations précises que chaque organisation préconise.

À ce titre, il est extrêmement important que la CPME indique très clairement les points suivants et que ces points soient inscrits dans les comptes rendus, à savoir :

- aucune évolution statutaire et /ou institutionnelle sans consultation populaire
- nous rejetons catégoriquement tout projet d'évolution qui ne serait pas assorti d'un projet économique très clair. Ce projet devrait clairement indiquer les colonnes recettes et dépenses, ainsi que la certification de la compensation éventuelle de l'état (montant et durée)
- la CPME n'est absolument pas favorable à la fusion des 2 assemblées car les exemples existants sont désastreux (Martinique, Guyane, St Martin). Nous voulons pouvoir et contre pouvoir afin d'éviter les dérives économiques (augmentation sensible du nombre d'agents et faillite de la collectivité unique, dérive dictatoriale du président de la collectivité)
- la CPME refuse de sortir du droit commun en allant à l'article 74 qui est trop dangereux pour la population en période de crise
- la CPME demande ardemment à nos politiques de se pencher sur les possibilités offertes par l'article 73 qui permet, pour chaque loi, de négocier avec l'état l'adaptation personnalisée pour la Guadeloupe.
- la CPME demande à nos politiques de prendre connaissance du grand prix du sénat en 2024 qui est une thèse qui démontre toutes les possibilités offertes par le 73 et qui n'ont jamais été explorées à ce jour
- LA CPME refuse d'accepter le qualificatif d'immobilisme en matière statutaire, préférant les dossiers clairs aux aventures floues
- la CPME demande à être associée et consultée systématiquement comme toutes les autres organisations patronales, pour apporter sa pierre aux projets économiques présents et futurs de la Guadeloupe

Il est très important que tous ces points soient retranscrits à l'identique dans les comptes rendus s'il te plaît.

Merci d'avance

10/03/2026, 16:57

C) Avis de l'UDE-MEDEF en date du 09 mars 2026



AVIS DE L'UDE-MEDEF GUADELOUPE SUR LES TRAVAUX DU CESER RELATIFS A L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE ET STATUTAIRE

9 MARS 2026

Joint à l'avis du CESER, en application de l'article R4134-17 du Code Général des Collectivités Territoriales

Dans le cadre des travaux engagés par le CESER sur l'avenir institutionnel de la Guadeloupe, l'UDE-MEDEF Guadeloupe souhaite exprimer de manière claire, rigoureuse et argumentée, la position du monde économique organisée.

Cet avis s'appuie sur les échanges tenus lors de la visioconférence regroupant l'ensemble des organisations patronales professionnelles – à l'exception de la FTPE et des Indépendants, absents – et fait suite à la conférence de presse conjointe du 6 février réunissant la CCI IG, le MEDEF et la CPME.

C'est dans ce cadre que l'UDE-MEDEF Guadeloupe formule les observations et principes suivants, considérés comme essentiels pour la stabilité et l'avenir du territoire.

1. Toute évolution vers l'article 74 doit impérativement s'appuyer sur la prise en compte des prérequis indispensables.

Le passage à l'article 74 a été voté par le congrès avant même de consulter le monde économique et la population. Cette volonté représente une **prise de risque disproportionnée** pour la Guadeloupe.

Dans un contexte de fragilité économique et sociale, ce changement pourrait provoquer :

- Une remise en cause des protections sociales,
- Des incertitudes majeures sur les financements de l'État,
- Une exposition accrue des plus fragiles,
- Une complexification institutionnelle et juridique portant atteinte à la lisibilité de l'action publique.

L'UDE-MEDEF estime que cette voie mettrait en danger la cohésion sociale, la stabilité économique et la sécurité juridique de notre territoire.

2. Article 73 : une alternative crédible, progressive et sécurisée

L'article 73 offre un cadre permettant :

- D'adapter la loi aux réalités locales *sans rompre avec le droit commun*,
- De conduire des expérimentations ciblées,
- D'avancer progressivement, avec visibilité, sécurité juridique et continuité des protections nationales.

Cette voie, responsable et maîtrisée, demeure largement sous-exploitée alors qu'elle constitue aujourd'hui **la seule approche conciliant innovation institutionnelle et stabilité**.

3. Appui scientifique et institutionnel : le Grand Prix du Sénat 2024

L'UDE-MEDEF encourage les élus à s'appuyer sur les analyses approfondies issues du **Grand Prix du Sénat 2024**, démontrant :

- L'étendue des possibilités offertes par l'article 73,
- La pertinence d'adaptations progressives,
- L'inexistence d'exploration sérieuse de ces pistes en Guadeloupe jusqu'à aujourd'hui.

Cette ressource constitue un socle objectif et éclairant pour toute réflexion institutionnelle responsable.

4. Tout projet doit impérativement s'appuyer sur un socle économique et social solide, condition essentielle pour engager le territoire dans une trajectoire crédible et durable.

L'UDE-MEDEF s'oppose à toute évolution institutionnelle qui ne reposerait pas sur un **projet économique et social robuste, transparent et chiffré**, comprenant obligatoirement :

- Un budget **recettes/dépenses** réaliste et vérifiable,
- Une fiscalité claire et maîtrisée,
- Des projections économiques et budgétaires pluriannuelles,
- Les engagements financiers détaillés de l'État (montants, durée, garanties),
- Une analyse claire des impacts et risques économiques, sociaux et administratifs.

Une réforme statutaire sans garanties sur l'amélioration du niveau de développement économique et social revient à engager la Guadeloupe dans une direction incertaine, potentiellement déstabilisatrice pour les entreprises, l'emploi, les finances publiques et les ménages.

Le monde économique habitué à prendre des risques mesurés ne peut cautionner une telle prise de risque dans l'incertitude.

5. Clarification des rôles et missions de la Région et du Département avant d'évoquer le projet de fusion des deux assemblées

L'UDE-MEDEF refuse le modèle de collectivité unique, dont les conséquences observées dans d'autres territoires servent d'alerte.

Les expériences de **Martinique, Guyane et Saint-Martin** démontrent :

- Une explosion des dépenses publiques,
- Une inflation du nombre d'agents,
- Un endettement massif,
- Une instabilité politique récurrente,
- Des défaillances graves de gouvernance,
- Ainsi que des mobilisations sociales fréquentes.

La fusion des assemblées entraîne :

- Une réduction voire la disparition des contre-pouvoirs démocratiques,
- Une concentration excessive du pouvoir décisionnel,
- Un risque accru de dérive autoritaire ou de gouvernance arbitraire,
- Une mise en péril de la qualité de gestion publique et de l'équilibre économique du territoire.

Le système actuel, certes perfectible, garantit **pluralité, équilibre et contrôle**, éléments indispensables dans un contexte insulaire.

Une éventuelle fusion doit reposer sur une analyse approfondie des ressources humaines et de la gestion des compétences, afin de garantir une optimisation des coûts.

6. Maintien du statut de région ultrapériphérique et des procédures et financements dérogatoires au sien de l'Union Européenne

La garantie de ce maintien n'est pas apportée par le rattachement à un des articles de la constitution (72, 73, 74) mais par la définition d'un périmètre de compétences compatible avec les dispositions du traité ou les dérogations qu'il prévoit.

7. Loin de toute idée d'immobilisme

L'UDE-MEDEF Guadeloupe se tient en première ligne : elle se mobilise, innove et fédère les énergies pour impulser les transformations dont notre territoire a besoin.

Nous privilégions :

- La transparence,
- La cohérence,
- Le réalisme,
- La protection de nos entreprises, de nos salariés et des familles guadeloupéennes.

L'aventure institutionnelle ne peut remplacer la responsabilité économique.

8. Nécessité d'une concertation permanente avec les forces économiques

Les transformations institutionnelles ne peuvent être envisagées sans associer le monde économique, moteur de l'emploi, de l'investissement et de la création de valeur.

L'UDE-MEDEF demande donc d'être systématiquement consultée, au même titre que l'ensemble des organisations patronales, pour toute réflexion présente ou future sur l'organisation institutionnelle et le développement économique du territoire.

9. La consultation populaire : un impératif démocratique absolu

Pour l'UDE-MEDEF, aucune réforme statutaire ou institutionnelle ne peut être légitime sans l'**approbation directe de la population**, par voie de référendum local.

Modifier le statut d'un territoire engage l'avenir de plusieurs générations. Une telle évolution exige :

- Un **débat public approfondi**,
- Une **transparence totale** sur les enjeux,
- Une **validation explicite de la population guadeloupéenne**.

Toute tentative visant à contourner la consultation populaire constituerait une atteinte grave au principe démocratique et risquerait d'aggraver la défiance déjà présente envers les institutions.

Conclusion

L'UDE-MEDEF Guadeloupe réaffirme sa volonté de contribuer de manière constructive, responsable et argumentée à la réflexion sur l'avenir institutionnel du territoire.

Elle insiste toutefois sur un principe cardinal : **la stabilité économique et sociale, la sécurité juridique et l'adhésion démocratique doivent précéder toute évolution institutionnelle.**

Elle veillera à ce que l'évolution statutaire et/ou institutionnelle, garantisse l'amélioration du niveau de vie de notre population.

L'UDE-MEDEF demande que le présent avis soit **intégralement inscrit au compte-rendu** des travaux du CESER.