

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 octobre 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement,

Par M. Ambroise DUPONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président* ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, *vice-présidents* ; Mme Danièle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, *secrétaires* ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Bailet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, Ambroise Dupont, André Egu, Claude Fuzier, François Gautier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schostack, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Sénat : 463 (1993-1994), 3 et 4 (1994-1995).

Environnement.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES ESPACES NATURELS	6
A. LA NOTION D'ESPACE NATUREL	6
B. LA GESTION DES ESPACES NATURELS	8
1. Les deux catégories d'espaces naturels	9
2. L'imbrication des compétences de gestion	15
II. UN PROJET DE LOI CENTRÉ SUR LA PROTECTION DES ESPACES «EXCEPTIONNELS»	17
A. MESURES INTÉRESSANT LA PROTECTION DES ESPACES «EXCEPTIONNELS»	17
B. MESURES INTÉRESSANT LES ESPACES «BANALS»	18
III. UNE CATÉGORIE D'ESPACES «BANALS» TRÈS DÉGRADÉS: LES ENTRÉES DE VILLE	19
A. LA SITUATION	19
B. L'INSERTION DANS LE PROJET DE LOI DE DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DES ENTRÉES DE VILLE ..	21
EXAMEN DES ARTICLES	23
Article 22 : Inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels	23
Article 23 : Elaboration, publication et révision des inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels	28

	<u>Pages</u>
Article 24 : Prise en compte par l'Etat et les collectivités territoriales de l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels et du rapport d'orientation	30
Article 25 : Inventaire régional du patrimoine paysager	31
Article 26 : Habilitation des agents des réserves et des parcs nationaux marins ou ayant une partie marine à rechercher et constater certaines infractions	33
Article 27 : Assermentation et commissionnement des agents des parcs nationaux et des réserves naturelles	37
Article 28 : Prolongation du délai de «gel» des sites avant la création d'une réserve naturelle	38
Article 29 : Politique départementale des espaces naturels sensibles	39
Article 30 : Exercice par les parcs nationaux du droit de préemption reconnu aux départements	44
Article 31 : Concours des S.A.F.E.R. aux parcs nationaux pour la mise en oeuvre du droit de préemption dans les zones créées dans le cadre de la politique départementale des espaces naturels sensibles. Affectation aux parcs d'immeubles du domaine de l'Etat.	47
Article 32 : Extension des possibilités de coopération entre les parcs nationaux et les collectivités territoriales	48
Article 33 : Extension aux estuaires et deltas de la compétence du Conservatoire du littoral	50
Article 34 : Abrogation de l'article 42 de la loi littoral	53
Article 35 : Taxe sur les passagers embarqués à destination d'un espace protégé	53
Article 36 : Extension du champ d'application de la taxe de séjour	55
Article additionnel après l'article 36 : Aménagement des abords des voies de circulation aux entrées de ville	56

	<u>Pages</u>
CONCLUSION	57
EXAMEN EN COMMISSION	59
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	61

Mesdames, Messieurs,

Votre commission a souhaité être saisie pour avis, dans le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, des dispositions relatives à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels, qui figurent dans le titre III du projet.

Le texte qui nous est ainsi soumis ne se prête guère aux synthèses lyriques. Il apporte aux dispositifs existants de recensement et de protection des espaces naturels un certain nombre de compléments et d'améliorations qui peuvent paraître techniques, arides et limités mais qui représentent sans doute la seule démarche efficace, celle des petits pas, dans une matière où les conflits d'usage et de sensibilité mettent aux prises la totalité des citoyens, des autorités publiques et des agents économiques.

I. LES ESPACES NATURELS

A. LA NOTION D'ESPACE NATUREL

La notion, dans son sens habituel, recouvre tout autre chose que les sommets de haute montagne et autres espaces résiduels qui n'auraient pas encore subi l'empreinte de l'homme. Les espaces naturels sont en fait ceux qui sont les moins «artificialisés», dont les sols ne sont pas bâtis, revêtus, ou utilisés par des activités non agricoles. Ils couvrent ainsi 95 % des 55 millions d'hectares de la France métropolitaine, et sont constitués de friches, pelouses naturelles, roches, eaux, mais surtout de terres agricoles ou boisées. En effet, 90 % d'entre eux ont une fonction productive. La surface agricole utile couvre plus de la moitié du territoire, la forêt près de 30 %.

Ainsi définis, les espaces naturels sont d'une très grande diversité. Plaines, bocages, vergers, landes, forêts, montagnes et monuments groupés ou dispersés selon d'innombrables combinaisons forment sur le territoire une trame particulièrement propice à l'exploitation économique. Celle-ci est d'abord agricole. L'agronome J. Klatzmann a identifié 480 micro-régions agricoles qui correspondent pour la plupart à nos anciens «pays». Par ailleurs, l'inventaire forestier national définit 309 régions forestières, dont les limites correspondent généralement à des tracés aisément repérables sur photographie aérienne.

Les espaces naturels français offrent aussi un cadre propice au tourisme. Si les activités touristiques occupent depuis longtemps une place importante dans notre économie, leur dépendance à l'égard d'un environnement fragile et la concurrence qui a toutes chances de s'intensifier entre des zones inégalement préservées des effets pervers de l'urbanisation et, plus largement, de l'artificialisation du cadre naturel, font l'objet d'une lente prise de conscience de la part des autorités responsables de l'aménagement de l'espace et du développement local.

C'est qu'en effet les transformations de l'économie agricole, l'urbanisation, les progrès du tourisme de masse accentuent une tendance, déjà ancienne, à la dégradation des espaces naturels.

● Conséquences de la modernisation agricole

A partir du début des années 1950, le développement rapide de la mécanisation a provoqué une importante évolution des paysages. Longtemps modelés par la main des agriculteurs à l'aide de quelques outils, au rythme des bêtes de trait, ceux-ci ont subi la logique d'engins de plus en plus lourds qui ont permis la mise en culture de nouveaux territoires, le cas de la Champagne crayeuse est exemplaire à cet égard, provoquant la disparition des jachères et des prairies naturelles au profit des terres labourées. Les moyens techniques, non seulement mécaniques mais aussi chimiques, mis en oeuvre sur tout le territoire ont permis de lever les contraintes imposées par la nature et provoqué souvent l'effacement des marques séculaires de l'adaptation des hommes au milieu.

Dans les années 1960, la mise en place progressive de la politique agricole commune a accéléré le mouvement grâce à la conjonction d'une politique de prix élevés et garantis sans limitation quantitative pour les grandes productions et d'une politique d'importation à bas prix d'aliments du bétail favorisant le développement d'élevages intensifs. Sur ces soubassements longtemps assurés se sont développés dans le monde agricole une mystique du rendement, de la performance technique et un glissement vers des productions standardisées.

Ces effets de la modernisation se sont manifestés inégalement d'une région à l'autre, les régions les plus dynamiques étant évidemment les plus touchées. Le cas de la Bretagne paraît emblématique à cet égard : avec le remembrement hardiment exécuté du Morbihan intérieur, du Léon, du pays de Saint-Brieuc, avec l'adjonction à l'habitat rural traditionnel d'étables neuves, d'ateliers agricoles, de porcheries industrielles (l'élevage porcin moyen abrite deux cents à trois cents porcs), l'un des terroirs les plus voués à la polyculture a changé d'aspect en quelques décennies au regret de l'amateur de paysages traditionnels mais avec des conséquences très positives sur le maintien de la population agricole, auparavant vouée à l'exode.

Avec les réformes restrictives de la politique agricole commune qui se succèdent depuis dix ans, l'évolution prend une autre tournure. La crainte du retour d'une partie de la surface agricole à la friche est la première crainte exprimée à cet égard. Des instruments nouveaux sont mis en place afin d'en atténuer le danger, un nouveau cycle s'amorce dont nos espaces naturels subiront nécessairement la logique encore imprécise.

● L'urbanisation et les infrastructures

Les espaces naturels reculent lentement mais de façon continue face à des modes d'occupation du sol liés au mode de vie actuel.

De 1982 à 1987, les espaces les moins travaillés par l'homme : eaux, roches, zones humides, landes et friches ont diminué de 137.600 hectares sur 5.043.000 tout en gagnant 23.200 hectares sur les zones de culture. Dans le même temps, l'urbanisation touchait 58.000 hectares.

La diversité des courants migratoires, le redéploiement de l'industrie et des activités tertiaires, l'amélioration des équipements et des infrastructures expliquent ce recul progressif. Les zones touristiques du littoral et de la montagne ainsi que les espaces périurbains sont principalement touchés. Si la loi « montagne » et la loi « littoral » ont défini pour les deux premiers types d'espaces une stratégie de préservation du milieu naturel, aucun outil spécifique n'a encore été mis en place dans les zones périurbaines auxquelles votre rapporteur croit nécessaire d'imprimer une évolution plus soucieuse de la qualité des sites et du milieu, comme il sera exposé ci-dessous.

B. LA GESTION DES ESPACES NATURELS

La multiplicité des interactions et des dépendances entre les utilisateurs des espaces naturels, qui sont leurs véritables gestionnaires, ne répond à aucun plan concerté. On n'envisagera donc la gestion des espaces naturels que sous l'angle des régimes juridiques et des procédures administratives mis en place par les pouvoirs publics afin d'infléchir leur évolution en favorisant ou en limitant l'action des différentes catégories d'acteurs.

Deux tendances sont à relever à cet égard, d'une part la dichotomie entre deux catégories d'espaces : les espaces « exceptionnels » et les espaces « banals », d'autre part l'implication de toutes les collectivités publiques, à des degrés divers, dans la mise en oeuvre des instruments juridiques existants.

1. Les deux catégories d'espaces naturels

Il convient de distinguer les espaces «exceptionnels» dont la qualité écologique ou paysagère justifie un régime de protection et dont l'objectif est la conservation du site en l'état, et les espaces «banals» qui restent soumis à une logique de valorisation économique tempérée par l'introduction, dans les diverses réglementations de l'utilisation du sol et de l'activité économique, de prescriptions tendant à favoriser une évolution respectueuse de la qualité de l'environnement et des paysages.

● Particulièrement représentatifs de la catégorie des «hauts-lieux» sont les zones soumises au régime juridique des parcs nationaux, à celui des réserves naturelles, à celui des sites inscrits ou classés, dont il convient de rappeler les principaux éléments.

Les parcs nationaux

Les objectifs des parcs nationaux sont définis dans l'exposé des motifs de la loi du 22 juillet 1960. Il s'agit de protéger le patrimoine naturel, de mettre à la disposition de tous, et plus particulièrement des citoyens, les richesses ainsi préservées, de contribuer au développement économique, social et culturel des territoires où ils sont implantés.

La France compte actuellement sept parcs nationaux :

- le parc national de la Vanoise créé en juillet 1960 (52.839 hectares en zone parc, 143.637 hectares en zone périphérique).
- le parc national de Port-Cros créé en 1963 (694 hectares de zones terrestres, 1.800 hectares de superficie marine).
- le parc national des Pyrénées occidentales créé en 1967 (45.706 hectares en zone parc, 206.352 hectares de zone périphérique).
- le parc national des Cévennes créé en septembre 1970 (84.000 hectares en zone parc, 227.500 hectares en zone périphérique).
- le parc national des Ecrins créé en 1973 (91.800 hectares en zone parc, 178.600 hectares en zone périphérique).
- le parc national du Mercantour créé en 1979 (68.500 hectares en zone parc, 146.500 hectares de zone périphérique).
- le parc national de la Guadeloupe créé en 1989 (17.377 hectares en zone parc, 12.295 hectares en zone périphérique).

En dehors de Port-Cros, des Cévennes et de la Guadeloupe, tous les parcs nationaux actuels sont des paysages de haute montagne.

Actuellement, trois projets sont en cours d'élaboration en Corse, Bretagne (parcs marins), et en Guyane (protection d'éléments de forêt vierge). Négociés sur le plan interministériel sur la base d'études préliminaires réalisées par le ministère de l'environnement et soumis à enquête publique après consultation des collectivités locales et des chambres consulaires, les projets de parcs nationaux sont créés, en fin de procédure, par décret en Conseil d'Etat.

Ils comprennent une zone centrale, le plus souvent inhabitée, soumise à des protections très sévères, et une zone périphérique où le développement des activités est encouragé, en particulier pour l'agriculture et le tourisme.

La protection repose sur des prescriptions portant généralement interdiction de détruire, enlever ou vendre des animaux ou des végétaux, d'être porteur d'armes de chasse, de se livrer à une activité agricole, pastorale, forestière ou de pêche maritime, d'effectuer des constructions, de poursuivre des activités industrielles ou commerciales sans autorisation.

La gestion des parcs est assurée par des établissements publics nationaux financés essentiellement par l'Etat, dont le conseil d'administration, nommé par l'Etat, définit la politique. Celle-ci est mise en oeuvre par un directeur doté des pouvoirs de police nécessaires à l'accomplissement des missions du parc.

Les réserves naturelles

Créées en 1961, elles sont essentiellement destinées à préserver des milieux naturels particulièrement intéressants par leur richesse faunistique ou floristique et constituent ainsi des moyens indirects de protéger les paysages sur des espaces limités : de 1,5 hectare pour la plus petite (Saint-Nicolas-des-Glénans) à 16.661 hectares pour la plus grande (plateau du Vercors). Il existe aujourd'hui plus de cent réserves naturelles protégeant des zones humides (étangs, marais, tourbières), des milieux côtiers (falaises, dunes) insulaires ou marins, de nombreuses zones de montagne, surtout dans les Pyrénées et les Alpes, des rivières et leurs rives, des grottes et sites d'intérêt géologique, des sites d'habitat pour les oiseaux migrateurs, auxquels s'ajoutent de petits secteurs présentant un intérêt botanique ou faunistique particulier. Cela représente au total 1,2 million d'hectares gérés généralement par des associations de protection ou par des collectivités locales, éventuellement par des établissements publics créés à cet effet.

Les objectifs des réserves naturelles sont proches de ceux des parcs nationaux : conserver les espaces en l'état, ce qui suscite de multiples contraintes d'usage qui les rendent incompatibles avec la plupart des modes d'utilisation de l'espace.

Les sites classés ou inscrits

La loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque prévoit deux mesures de protection : le classement et l'inscription. Le classement est plus contraignant que l'inscription : tout site classé ne peut faire l'objet d'une quelconque modification de son aspect sans autorisation du ministre chargé des sites ; aucun permis de construire ne peut être délivré sans son accord préalable. La protection des sites inscrits est plus légère : tous travaux autres qu'agricoles doivent faire l'objet d'une déclaration préalable et d'un avis de l'architecte des bâtiments de France. L'inscription est souvent la première étape d'un classement : toutes les parties sont consultées et, en cas de désaccord des propriétaires, un arrêté en Conseil d'Etat est nécessaire. Parmi les 7.500 sites inscrits et les 2.500 sites classés, on trouve surtout des gorges, des cascades, des rochers de caractère pittoresque. On tend maintenant à classer des sites plus vastes et formant des ensembles cohérents sur le plan paysager comme le massif de la Sainte-Victoire ou celui du Canigou, le site d'Alésia, la forêt de Chantilly.

La localisation des sites classés montre une très inégale répartition sur le territoire national. Les espaces les plus concernés sont le littoral, les massifs montagneux (Alpes surtout), la région parisienne.

Il semble, faute de documents cartographiques pour les classements anciens, que le régime des sites classés et inscrits couvre quelque 2.000 km² actuellement.

On se trouve, ici encore, dans une hypothèse de gestion d'espaces par l'administration centrale, dans des conditions très contraignantes lorsqu'il s'agit de sites classés. On peut, il est vrai, s'interroger sur l'efficacité du contrôle ainsi exercé compte tenu du nombre des sites classés, et de la nécessité de demander au préfet l'autorisation pour chaque opération envisagée sur le site. Dans certains sites, des cahiers des charges élaborés avec les intéressés précisent le cadre dans lequel l'administration entend mener son action. Il n'en demeure pas moins que l'état peu satisfaisant de nombreux sites classés démontre les faiblesses d'une procédure qui laisse trop peu de marge de manoeuvre à la concertation et à la gestion locale, enfermant l'évolution d'un espace dans un cadre souvent trop rigide.

Autres régimes juridiques de délimitation d'espaces «exceptionnels»

On peut citer les forêts de protection, les réserves naturelles de chasse, les réserves de chasse et de faune sauvage, les réserves de pêche, les réserves biologiques domaniales, les arrêtés préfectoraux de conservation des biotopes, et dernièrement, les directives de protection et de mise en valeur des paysages, instituées par la loi du 8 janvier 1993. Ces instruments sont mis en oeuvre par l'Etat.

On peut aussi lier à la même logique de conservation en l'état d'espaces exceptionnels, les instruments de maîtrise foncière aux mains du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ainsi que des départements (espaces naturels sensibles des départements), dont l'examen des articles du projet de loi rappelle ci-dessous le fonctionnement.

● Les espaces «banals» sont régis par le droit commun de l'utilisation du sol : droit de l'urbanisme, droit de l'aménagement rural, droit applicable à certaines activités (publicité et carrières en particulier).

Il convient d'insister à cet égard sur le fait que le droit de l'urbanisme est le premier protecteur du paysage «banal» non seulement à travers la déclaration de principe du code de l'urbanisme (art. L.110) selon laquelle les prévisions d'utilisation de l'espace ont, entre autres objectifs, celui «d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages», mais surtout à travers toutes les dispositions qui introduisent la préoccupation du paysage dans les divers régimes juridiques régissant l'utilisation du sol. Ainsi, dès 1958, le code de l'urbanisme a institué la possibilité de refuser le permis de construire si la construction risque de porter atteinte au paysage naturel.

Par ailleurs, les schémas directeurs doivent assurer un équilibre entre la préservation des sites naturels et l'exercice des diverses activités humaines (code de l'urbanisme, article L. 122-1).

De même, les plans d'occupation des sols (POS) peuvent *«identifier et délimiter les (...) secteurs à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou écologique et définir, le cas échéant, les prescriptions de nature à assurer leur protection»* (code de l'urbanisme, article L. 123-1).

Les POS comprennent ainsi des zones dites ND à protéger en raison de la rareté des sites, des milieux naturels et des paysages.

Ces zones ND représentaient, au 1er juillet 1991, 7,8 millions d'hectares, soit 32 % de la superficie couverte par les POS, et 14 % du territoire français métropolitain.

L'infusion progressive de protection des espaces naturels dans le droit de l'urbanisme a été poursuivie avec la loi du 8 janvier 1993 qui renforce le contenu « paysager » du permis de construire.

Avant l'adoption de cette loi, le permis de construire devait fournir, pour l'essentiel, des renseignements sur la forme du bâtiment proposé (plan, élévation, matériaux, apparence extérieure) ; sa nature et sa destination ; sa situation en plan sur le territoire de la commune et dans son environnement immédiat ; le respect des règles contenues dans le POS (servitudes diverses), de droit commun (risques particuliers, constructibilité limitée, règlement national d'urbanisme).

Ainsi, peu de renseignements étaient fournis quant à l'intégration de la construction dans son environnement paysager.

L'article 4 de la loi exige que le projet architectural présenté par les demandeurs *« précise, par des documents graphiques ou photographiques, l'insertion dans l'environnement et l'impact visuel des bâtiments ainsi que le traitement de leurs accès et de leurs abords. »*

Certaines parties du territoire, que l'on ne peut considérer exclues du droit commun de l'urbanisme et de l'aménagement foncier, font l'objet de protection renforcées ou disposent d'instruments particuliers de protection.

Ainsi, la loi du 9 janvier 1985 sur la protection de la montagne prévoit notamment l'interdiction de l'urbanisation en dehors des bourgs et villages existants, sauf dans les unités touristiques nouvelles, la prohibition de tout équipement ou construction dans une bande de 300 mètres de largeur autour des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1.000 hectares. La création d'unités touristiques nouvelles relève des comités de massif alors que les objectifs et actions à engager sont définis par le conseil national de la montagne.

Quant à la loi du 1er janvier 1986 relative à la protection et à la mise en valeur du littoral, elle prévoit que les documents d'urbanisme doivent préserver *« les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et*

culturel du littoral et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques».

Elle limite l'urbanisation en instituant une bande d'inconstructibilité de 100 mètres de large le long du rivage et dispose que les routes de transit ne peuvent être tracées à moins de 2.000 mètres du rivage. Elle confie en outre à des décrets d'application l'élaboration d'une liste des espaces et milieux destinés à être préservés, comportant par exemple dunes et landes côtières, plages et lidos, marais et zones humides, ris, abers et caps.

Par ailleurs, les 27 parcs naturels régionaux créés en application d'un décret de 1967 constituent, selon la loi du 8 janvier 1993, «un cadre privilégié des actions menées par les collectivités publiques en faveur de la préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel».

On ne peut manquer d'observer que la plupart de ces régimes de gestion des paysages «banals» reposent sur une logique de zonage : il ne s'agit pas d'opérer systématiquement et partout une conciliation entre, d'une part, la nécessité d'exploiter les richesses naturelles, d'aménager le territoire en fonction du mode de vie contemporain, et, de l'autre, la nécessité de protéger la nature ainsi que la qualité esthétique et écologique de notre cadre de vie ; il s'agit plutôt de «faire la part des choses» en transposant un peu partout la politique des «réserves» qui reste au cœur de notre démarche. Il en résulte un laisser-aller ressenti comme assez légitime dans les zones vouées à l'exploitation économique, et une difficulté certaine à faire respecter les réglementations protectrices dans les zones souvent ressenties comme arbitrairement soustraites au développement.

Cette tendance se manifeste particulièrement dans l'élaboration des documents d'urbanisme qui réalisent un zonage et matérialisent le partage de l'espace rural entre intérêts divergents. Les documents graphiques des schémas directeurs doivent notamment faire apparaître, d'une part, «*les espaces agricoles ou forestiers*» et, d'autre part, «*les principaux sites urbains ou naturels à protéger*» (code de l'urbanisme article R. 122-25).

C'est dans la même logique que, comme il a été indiqué ci-dessus, le zonage des POS institue à la fois des zones dont la richesse du sol ou du sous-sol doit pouvoir être exploitée (zones dites NC) et des zones ND à protéger en raison de la qualité des sites et des milieux naturels, alors qu'il serait nécessaire de réaliser une gestion des espaces naturels permettant à la fois d'en exploiter le potentiel économique et d'en préserver les qualités écologiques et esthétiques.

C'est en fonction de cette logique de gestion globale qu'il importe de réfléchir à l'évolution des instruments de

gestion de nos espaces naturels. Les dispositions du projet de loi, dans l'ensemble opportunes et utiles, gagneraient à mieux marquer l'intérêt qui s'attache à cette démarche.

2. L'imbrication des compétences de gestion

L'organisation des compétences en matière de gestion des espaces naturels n'est pas sans rappeler une appréciation que Tocqueville portait sur les corps administratifs de notre ancienne monarchie : «souvent leurs attributions sont si entremêlées et si contiguës qu'ils se pressent et s'entrechoquent dans le cercle des mêmes affaires». Encore les difficultés que suscitait cette complexité étaient-elles compensées par la centralisation véritable des pouvoirs dans les mains des intendants et de leurs subdélégués. La décentralisation actuelle présente, dans la matière qui nous occupe, une obscurité identique sans être tempérée par des tutelles équivalentes.

La loi de répartition des compétences du 22 juillet 1983 n'a pas abordé la protection de l'environnement dont les problèmes ont été traités en quelque sorte «sur le tas», au fil des textes. Aussi, toutes les collectivités publiques participent-elles à la gestion des espaces naturels, aussi bien dans l'exercice des compétences normatives que la loi leur attribue, que dans celui des compétences d'intervention qui résultent de leur mission générale et des missions particulières que leur attribuent les textes.

Du panorama confus qui résulte de cette démarche, deux pôles émergent cependant : l'Etat et la commune. Il a été indiqué ci-dessus comment l'Etat conservait la maîtrise des principaux régimes de protection d'espaces «exceptionnels». Ceci n'est pas illogique dans la mesure d'une part où le maintien de ces espaces en l'état peut être considéré comme d'intérêt national, dans la mesure d'autre part où les contraintes que ces régimes de protection font peser sur la gestion des zones intéressées seraient fortement dissuasives pour les collectivités locales qui, à défaut de l'Etat, auraient à les mettre en place. La difficulté de délimiter les limites des parcs nationaux et les contours tourmentés qui résultent souvent de la concertation entre l'Etat et les collectivités en témoignent.

Au delà de la protection des «hauts-lieux», le pouvoir réglementaire de l'Etat couvre de vastes matières : la protection de l'environnement, la police des cours d'eau, de l'hygiène ; en outre, il détermine le cadre juridique dans lequel s'exercent les compétences des collectivités territoriales et il exerce le contrôle de légalité.

Enfin, l'Etat est responsable de la planification qui trace les grandes lignes de l'évolution du territoire.

La commune dispose aussi d'un pouvoir réglementaire fort dont le département et la région sont dépourvus : elle élabore les documents d'urbanisme qui délimitent des zones de protection (ZN). Son rôle s'affirme aussi dans les chartes intercommunales qui tentent d'opérer une planification de la gestion de l'espace au-delà de ses limites, trop exigües généralement. Ce n'est en effet que dans un cadre intercommunal que pourra être traitée une des causes majeures de la dégradation des espaces naturels, l'absence de solidarité financière entre communes et l'essaimage des zones d'activité qui en résulte.

Les départements sont quant à eux compétents, nous l'avons vu, pour élaborer une politique des espaces naturels sensibles. Ils ont en outre, depuis les lois de décentralisation, une compétence de droit commun en matière d'aménagement rural. Sans avoir attendu ces transferts de compétences, ils y ont consacré des efforts budgétaires importants : subventions, voire maîtrise d'ouvrage, électrification, adduction d'eau. Ces besoins étant largement satisfaits, la protection des espaces naturels peut devenir une préoccupation prioritaire. En tant que maître d'ouvrage de l'aménagement foncier et de certaines grandes infrastructures, le département est à même de lier sa participation financière au respect des orientations qu'il privilégie. Dans ces conditions, le département peut être le fédérateur d'initiatives locales. Il assure déjà ce rôle pour la gestion des espaces naturels sensibles. Ainsi, le conseil général des Côtes-d'Armor mène une politique partenariale en liaison avec les communes, le conservatoire du littoral, l'ONF et certaines associations de protection de la nature pour l'acquisition et l'entretien de ces espaces. De très nombreuses autres initiatives pourraient être citées.

Il est vrai cependant que l'attribution au département d'une compétence de droit commun en matière de gestion des espaces naturels l'amènerait nécessairement à empiéter sur les compétences communales en matière d'urbanisme. Plutôt que d'envisager une délicate concurrence des compétences, sans même parler de transfert, il conviendrait que l'Etat mette en place de nouveaux instruments de concertation et de coopération entre collectivités territoriales, dans la mise en oeuvre desquels le département jouerait le rôle de chef de file avec l'accord des communes et avec les moyens d'action qui lui sont propres. On ne peut certes s'attendre à ce que les principales villes d'un département reconnaissent systématiquement au conseil général un tel rôle dans des affaires intéressant leurs compétences en matière d'urbanisme, mais l'idée est à explorer.

Reste la région. Elle est généralement peu engagée dans la gestion des espaces naturels qui pourrait être un volet de la politique d'aménagement du territoire. Elle assume toutefois des tâches de gestion, dans les parcs naturels régionaux et, à défaut d'apparaître comme un échelon opérationnel immédiat, peut s'affirmer à l'occasion d'opérations pilotes.

II. UN PROJET DE LOI CENTRÉ SUR LA PROTECTION DES ESPACES «EXCEPTIONNELS»

A. MESURES INTÉRESSANT LA PROTECTION DES ESPACES «EXCEPTIONNELS»

L'essentiel du titre III du projet de loi est consacré aux espaces exceptionnels et protégés. Il s'agit d'un éventail assez hétéroclite de dispositions tendant à l'amélioration des modalités d'interventions existantes, un toilettage, en quelque sorte, des textes relatifs à la protection des espaces «exceptionnels» :

L'article 26 renforce les moyens de contrôle et de répression dont disposent les agents des parcs nationaux et des réserves marines sur le domaine public maritime.

L'article 27 révisé le régime de commissionnement et d'assermentation des agents chargés de constater les infractions en matière de chasse et pêche commises dans la partie terrestre des parcs nationaux et des réserves naturelles, ainsi que les infractions spécialement définies pour la protection des parcs nationaux.

L'article 28 prolonge le délai de gel des sites avant la création d'une réserve naturelle.

L'article 29 complète et renforce les dispositions relatives à la compétence du département en matière d'espaces naturels sensibles.

L'article 30 permet aux parcs nationaux d'exercer le droit de préemption reconnu au département dans le cadre de sa politique des espaces naturels sensibles.

L'article 31 permet aux parcs nationaux de bénéficier du concours des SAFER pour la mise en oeuvre de leur nouveau droit de préemption.

L'article 32 étend à tous les parcs nationaux des possibilités de coopération avec les collectivités locales que la loi «montagne» du 9 janvier 1987 avait accordées aux parcs de montagne.

Les articles 33 et 34 assurent au Conservatoire du littoral la possibilité d'intervenir dans les communes riveraines des estuaires et des deltas situées en aval de sa limite de salure des eaux.

L'article 35 institue à la charge des entreprises de transport maritime une taxe assise sur le nombre des passagers embarqués à destination d'un espace protégé.

L'article 36 étend le champ d'application de la taxe de séjour aux communes et groupements de communes réalisant des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels.

On constate, à cette description rapide, que le contenu du titre III défie la synthèse pour ce qui est des dispositions consacrées aux espaces exceptionnels.

Nul ne songera, du reste, à s'affliger de l'absence de toute «grande idée» dans cette succession de mesures limitées mais utiles : plus que vraisemblablement, l'avenir d'une politique efficace des espaces naturels réside dans la prise en compte de l'évolution des espaces «banals» pour lesquels la connaissance du terrain et la concertation entre les acteurs doivent prendre le pas sur la réglementation.

Le titre III du projet de loi dessine quelques perspectives à cet égard.

B. MESURES INTÉRESSANT LES ESPACES «BANALS»

Les espaces quotidiens de «droit commun» sont pris en compte dans les articles 22 à 25 qui instituent, d'une part, un inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels accompagné d'un rapport d'orientation qui énonce les priorités retenues par l'Etat pour la protection et la gestion de ces espaces, et, d'autre part, un inventaire régional du patrimoine paysager.

Encore faut-il observer que l'inventaire départemental ne fait que recenser les régimes de protection d'espaces sensibles institués dans le département. Seul le rapport d'orientation est

susceptible d'avoir une portée dynamique et d'envisager les problèmes que pose la gestion de l'ensemble des espaces naturels.

Quand à l'inventaire régional, il a une fonction de connaissance et de prospective globale qui lui confère un intérêt certain.

Les articles 22 à 25 du texte ont donc le mérite de dépasser dans une certaine mesure la démarche traditionnelle de protection des seuls espaces exceptionnels pour envisager la gestion de l'ensemble des espaces naturels. Il le fait cependant selon une logique de répartition des compétences ambiguë qu'il conviendrait de clarifier.

III. UNE CATÉGORIE D'ESPACES «BANALS» TRÈS DÉGRADÉS : LES ENTRÉES DE VILLE

A. LA SITUATION

L'une des manifestations les plus frappantes de la dégradation des espaces naturels est l'extension rapide et désordonnée de l'urbanisation le long des routes, raccordements, ronds-points et rocade qui structurent de plus en plus notre environnement.

L'existence de terrains disponibles, d'accès facile et moins chers que dans le centre des villes est sans doute à l'origine d'une prolifération telle que de nombreuses villes de moyenne importance sont désormais reliées par un ruban urbain continu qui fait disparaître toute transition avec la campagne.

Les itinéraires ainsi construits offrent un certain nombre de caractéristiques extrêmement négatives :

- le mélange d'architectures ou de constructions d'âges, de styles, de fonctions différents produit un sentiment de désorganisation ou de laisser-faire. Le mitage renforce cette impression : des constructions s'implantent anarchiquement sur de grands espaces libres, souvent encore agricoles, les espaces libres deviennent des «creux» sans logique urbaine définie.

Par ailleurs, les voiries à grande fréquentation sont très recherchées pour l'implantation des grandes surfaces commerciales qui prennent la forme de «boîtes» métalliques. Leurs aménagements

latéraux sont traités a minima : parkings nus, absence de contre-allées ou de trottoirs, voies d'accès dépourvues de végétation.

- souvent l'urbanisation se fait sous la forme d'une mince bande le long de l'emprise routière afin de capter l'effet vitrine et sans autre liaison avec les espaces environnants. Les constructions donnent alors l'impression de s'accrocher en grappes parasites le long de la voie.

Parfois, et sans que le résultat en soit plus satisfaisant, l'urbanisation se développe en profondeur.

Ainsi, les diffuseurs qui jalonnent les autoroutes de liaison sont des pôles de communication qui attirent peu à peu toutes sortes d'activités et d'établissements : hôtels, restaurants, entrepôts, supermarchés, distributeurs de meubles ou de matériaux, entreprises de transports, etc....

Ces diffuseurs constituent donc les germes d'une suburbanisation éloignée, tant par la distance que par la nature, de l'organisation urbaine traditionnelle des centres villes.

Simultanément, les voiries proches du diffuseur se renforcent et se complexifient, et voient leur trafic croître rapidement.

Il en résulte qu'au fil des ans, les abords des diffuseurs autoroutiers deviennent les centres de densification qui posent aux sociétés d'autoroutes, comme aux gestionnaires des voiries voisines, des problèmes :

- ces lieux de grande circulation deviennent des espaces stratégiques pour les afficheurs qui y installent à saturation de grands panneaux, mâts et pylônes publicitaires ou pour les surfaces commerciales qui multiplient les enseignes géantes. Les produits eux-mêmes deviennent enseigne : piscines dressées en bord de voie et caravanes que l'on expose pour capter l'attention d'automobilistes pressés s'élèvent dans la perspective de la voie.

- la lisibilité de la voie est difficile pour le conducteur qui manque de points de repère ou dont l'attention est détournée par la multiplication des signes extérieurs.

B. L'INSERTION DANS LE PROJET DE LOI DE DISPOSITIONS RELATIVES À L'AMÉNAGEMENT DES ENTRÉES DE VILLE

Une prise de conscience se manifeste de la nécessité de réagir à ces dégradations : les entrées de ville constituent en effet un enjeu majeur de la qualité des paysages et de cadre de vie de nos concitoyens.

Elles participent de plus à l'image de nos cités et joueront sans doute un rôle de plus en plus important en matière de promotion touristique. Les zones commerciales, zones d'activités, infrastructures, réseaux que sème aujourd'hui dans ces secteurs la volonté légitime de favoriser le maintien d'une économie active dans les communes, et par la même une démographie dynamique et des rentrées fiscales suffisantes, seront demain un handicap au développement du secteur touristique, dont on sait l'importance pour l'économie française. La concurrence entre communes ne sera-t-elle pas, alors, arbitrée en grande partie par le soin que les municipalités auront su prendre des abords de centres historiques de plus en plus généralement restaurés et mis en valeur ?

L'élaboration d'un dispositif susceptible de favoriser la qualité des entrées de ville fait sans doute essentiellement appel à d'autres instruments que la réglementation contraignante : on pense au lancement d'opérations contractuelles faisant appel aux multiples partenaires impliqués dans l'aménagement urbain et aux diverses sources de financement disponibles ; on se rend compte que de telles opérations devront prendre en compte à la fois la qualité de la construction, celle de l'urbanisme, le problème de l'affichage publicitaire et bien d'autres données encore.

La procédure législative est manifestement moins appropriée à cet égard que les procédures de planification et de collaboration entre collectivités publiques ainsi qu'entre ces collectivités et les agents privés, dont nous disposons déjà et qu'il conviendrait de mobiliser en faveur des entrées de ville.

Il n'en demeure pas moins que la loi peut contribuer au mouvement en instaurant quelques règles simples susceptibles de favoriser la mobilisation des énergies.

Or le projet de loi relatif au renforcement de la protection de l'environnement, et spécialement son titre III qui traite de la protection et de la gestion des espaces naturels (chapitre II), apparaît comme un cadre particulièrement approprié à cet égard.

L'urbanisation des entrées de ville se développe en effet au détriment des espaces naturels et participe de façon particulièrement visible à leur dégradation. Limité initialement aux abords des grandes agglomérations, ce phénomène s'est progressivement diffusé et concerne ainsi aujourd'hui les villes moyennes et le monde rural. Entre les entrées de ville ou de bourg et la rase campagne, le passage est souvent indiscernable, il s'effectue dans le désordre d'une urbanisation linéaire qui transforme en rue la distance entre deux villes de moyenne importance, en laissant subsister à l'immédiat arrière-plan des prés, champs et bois qu'attaque progressivement et sans plan d'ensemble l'extension des constructions.

Il s'agit donc de mieux gérer la transition entre les paysages urbain et naturel.

Il est nécessaire de définir des priorités : c'est aux communes qu'il appartient d'agir au premier chef, sur les principaux axes constituant les entrées de la ville centre, dans le cadre de leur compétence en matière d'urbanisme.

Il est vrai que le problème a un aspect intercommunal marqué, les entrées de ville chevauchant fréquemment les limites communales. Les instruments de coopération intercommunale existants pourront être utilisés en tant que de besoin mais le pragmatisme impose de situer l'intervention du législateur dans le cadre de compétences que les communes éprouvent souvent de la difficulté à partager. Au demeurant, si la règle instaurée par le législateur, qui doit être avant tout une incitation à agir, est suffisamment forte, l'action de chaque commune autour des axes routiers constituant l'entrée de la ville centre permettra au moins de limiter les effets pervers de l'évolution actuelle, et peut être de lancer un mouvement dont la logique imposera sans doute dans de très nombreux cas le recours à la coopération intercommunale et le lancement d'opérations concertées.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 22

Inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Cet article propose de créer un inventaire départemental des espaces naturels et du patrimoine accompagné d'un rapport d'orientation. L'intention est de faciliter la connaissance des multiples régimes juridiques et inventaires destinés à protéger les espaces naturels et le paysage, et de permettre à l'Etat de préciser et de faire connaître aux différents intéressés la façon dont il entend mener les politiques dont il a la charge.

Il convient de considérer successivement l'inventaire et le rapport d'orientation.

a) L'inventaire

L'inventaire est établi par l'Etat dans chaque département. Il recense d'une part les sites, paysages et milieux naturels définis en application de textes dont la liste est fixée par décret, d'autre part les mesures de protection de l'environnement prises en application de certains textes, ainsi que les moyens de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent.

La première catégorie apparaît comme un inventaire, vraisemblablement cartographique, de sites, paysages et milieux naturels identifiés par des instruments internationaux ou par des actes de droit interne.

On peut citer à cet égard :

- les huit réserves instituées en application du programme de l'UNESCO : l'homme et la biosphère ;
- les onze zones humides désignées dans le cadre de la convention de Ramsar ;
- les 17 sites inscrits dans la liste des monuments naturels, sites naturels et zones naturelles dressée au titre de la convention du patrimoine mondial de l'Unesco ;
- les aires protégées au titre des protocoles et conventions des mers régionales du programme des Nations unies pour l'environnement ;
- les 99 zones de protection spéciale et les 285 zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux désignées au titre des directives de la Communauté européenne 79/409 du 2 avril 1979 et 91/244 du 6 mars 1991 ;
- les habitats et sites d'intérêt communautaire qui devront être désignés au titre de la directive habitats du 21 mai 1992.

Les instruments de droit interne identifiant des sites et des milieux sont moins nombreux. On peut citer les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) dont l'élaboration est décidée par l'Etat et confiée au Museum national d'histoire naturelle. On peut citer aussi les sites inscrits au titre de la loi du 2 mai 1930.

Les instruments internationaux ne comportent généralement qu'une obligation générale de protection des espaces. Toutefois, les directives communautaires imposent aux Etats membres de prendre des mesures précises sous le contrôle de la Commission européenne et de la Cour de justice des communautés.

La seconde catégorie recensée par les inventaires est constituée des mesures de protection de l'environnement prises en application des textes dont la liste serait fixée par décret ainsi que des moyens de gestion et de mise en valeur qui s'y rapportent. Il s'agit de recenser les régimes juridiques existants. La définition en est large, elle couvre les mesures de protection de l'environnement, notion qui déborde largement celle d'espace naturel. La liste des régimes juridiques qui pourraient ainsi figurer dans les inventaires serait donc importante. D'après les informations fournies par le ministère de l'environnement, elle pourrait couvrir les sites classés, les parcs nationaux, les réserves naturelles, les zones de protection des réserves naturelles, les forêts de protection, les zones de protection du

patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAU), les périmètres de protection des réserves naturelles, les réserves naturelles volontaires, les arrêtés de biotope, les acquisitions du conservatoire du littoral, les espaces naturels sensibles des départements, les parcs naturels régionaux, les réserves biologiques, domaniales et forestières et un certain nombre de protections résultant de la réglementation d'activités diverses : rivières réservées, schéma d'aménagement de gestion des eaux, schéma départemental des carrières, plans d'élimination des déchets ménagers, projets d'intérêt général, plans d'exposition aux risques et plans de surfaces submersibles, espaces boisés classés, réserves de pêche.

Cette seconde liste appelle l'élaboration de documents cartographiques accompagnés d'états faisant apparaître les moyens financiers ou en personnel mis en oeuvre par les gestionnaires des territoires considérés.

La création de cet instrument nouveau de connaissance des sites, paysages et milieux naturels faisant l'objet d'une identification ou d'une protection particulière appelle plusieurs observations.

● L'utilité de l'inventaire

Les inventaires ne manquent pas, achevés ou en gestation : l'inventaire des monuments historiques, engagé dès 1913 ; l'inventaire des sites, engagé en 1930 ; l'inventaire permanent du littoral, réalisé à partir de 1977 et décrivant, pour toute la frange littorale, l'utilisation des sols, la propriété et le statut foncier ; l'inventaire forestier national, entrepris en 1960, qui permet de connaître avec précision les forêts et leur évolution ; l'inventaire des jardins et des parcs, relatif aux espaces paysagers anciens les plus intéressants ; l'inventaire des ouvrages d'art, en cours, région par région, qui concerne les ponts, viaducs, canaux, barrages remarquables...

Il n'existe cependant pas de document faisant la synthèse, à l'intérieur d'un échelon administratif significatif, des mesures de protection existantes. Le conservatoire du littoral a effectué cette opération pour les seules zones soumises à sa compétence *ratione loci*, ce qui est bien entendu insuffisant pour servir de base à une meilleure connaissance, par les pouvoirs publics et par les acteurs de la gestion de l'espace, des acquis et des manques en matière de protection des espaces naturels, sites et paysages.

Or cette connaissance est importante pour orienter la politique des différents acteurs de l'évolution de l'espace. Elle doit

aussi permettre de mieux repérer certains territoires sur lesquels une superposition de régimes de protection parfois disparates entrave l'action des personnes publiques et privées intéressées à leur gestion.

Il serait donc utile d'élaborer, pour l'ensemble du territoire, des atlas du type de celui que le conservatoire du littoral a confectionné. Le caractère informatif de ces documents serait renforcé par la présentation des moyens de gestion et de mise en valeur consacrés aux territoires répertoriés.

● Le contenu de l'inventaire

Dans la liste des mesures qui, selon les indications du ministère de l'environnement, devraient être répertoriées dans les inventaires, figurent des régimes juridiques ressortissant à la compétence du département tels que les espaces naturels sensibles, ainsi que des formes d'action lancées à l'initiative d'une ou de plusieurs régions, tels les parcs naturels régionaux auxquels l'Etat ne fait qu'accorder un label.

Dans la mesure où l'inventaire est confectionné par l'Etat, faut-il en limiter le contenu aux politiques et actions maîtrisées par le seul Etat ?

Il semble difficile d'affirmer que la mention des espaces naturels sensibles des départements dans un inventaire dépourvu de toute valeur juridique soit de nature à impliquer un risque d'ingérence de l'Etat dans une compétence du département. De fait, les inventaires apparaissent comme de simples exposés de la situation existante dépourvus de caractère dynamique comme de force juridique.

Dans ces conditions, il paraît nécessaire que l'inventaire présente une description exhaustive de tous les régimes juridiques existants.

Seul ce caractère justifie que soit lancé un exercice d'assez longue haleine : un document lacunaire ne pourrait revêtir le même intérêt.

b) Le rapport d'orientation

Le dernier alinéa de l'article 22 prévoit qu'un rapport d'orientation accompagne l'inventaire.

Ce rapport décrit les perspectives d'évolution et énonce les priorités retenues par l'Etat pour assurer la protection et la gestion

des sites, paysages et milieux naturels. Le mode d'élaboration du rapport est énoncé par l'article 23 et l'article 24 lui attribue l'ébauche d'une force juridique.

Il est justifié que l'Etat énonce et publie ses intentions en ce qui concerne la mise en oeuvre des instruments dont il a la charge dans le domaine de la protection et de la gestion des sites, paysages, milieux naturels.

Cette démarche est susceptible d'imposer aux services déconcentrés un effort de cohérence dont on met souvent en doute l'existence sur le terrain. En effet, à la dispersion des administrations centrales concernées par l'aménagement des espaces naturels ou sensibles (la direction de l'architecture et de l'urbanisme (DAU), la direction de la nature et des paysages (DNP), la direction de l'espace rural et de la forêt (DERF)), correspond sur le terrain une dispersion identique qui compromet la cohérence et la compréhension de l'action de l'Etat. Les objectifs de protection du ministère de l'environnement s'opposent ainsi fréquemment à la politique d'aménagement et de développement menée par les ministères de l'équipement et de l'agriculture. Par exemple, au début des années 1980, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt ont accordé des aides massives au drainage dans le marais poitevin alors qu'une des priorités du ministère de l'environnement était la protection des zones humides, 40.000 hectares de prairies naturelles ont ainsi disparu.

L'élaboration du rapport d'orientation et la publication des priorités que s'assigne l'Etat peut aider à résoudre ces contradictions dans des conditions plus favorables à la protection de l'environnement, impératif dont les directions régionales de l'environnement, souvent marginalisées par rapport aux services déconcentrés des ministères aménageurs, dotés de moyens très supérieurs, éprouvent des difficultés à imposer la prise en compte.

A côté de l'énonciation des priorités retenues par l'Etat, les rapports d'orientation contiendraient des « perspectives d'évolution ». L'Etat envisagerait l'évolution globale des espaces naturels et des paysages du département.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission estime que l'insertion dans le rapport d'orientation de « perspectives d'évolution » va très au delà de l'énonciation d'une doctrine d'emploi des instruments juridiques à la

disposition de l'Etat, à laquelle devrait s'arrêter, semble-t-il, le rapport d'orientation.

En effet, en matière de gestion des espaces naturels et des paysages, l'Etat n'exerce de responsabilité directe et spécifique que sur les paysages remarquables d'intérêt national, grâce à la grande variété des régimes juridiques énumérés ci-dessus. Ses missions à l'égard des paysages «banals», sont assez diffuses, ces paysages étant plus directement gérés par les communes à travers leurs compétences d'urbanisme et par les départements, en particulier à travers leurs compétences en matière d'aménagement rural, d'espaces naturels sensibles, et grâce aux efforts budgétaires qu'ils consentent en faveur de l'électrification, de l'adduction d'eau, ainsi qu'à travers leur rôle de maître d'ouvrage de certaines grandes infrastructures.

Dans ces conditions, on peut estimer à bon droit que le lancement d'une réflexion sur les perspectives d'évolution des espaces naturels et des paysages du département doit incomber, non pas à l'Etat, mais au département, collectivité territoriale bien placée pour rassembler dans une réflexion commune le concert des communes soucieuses de la préservation de leurs compétences d'urbanisme.

Il convient donc, en supprimant la formule «les perspectives d'évolution» dans l'article 22, de cantonner l'Etat dans son propre champ de compétences afin de laisser au département le soin d'animer l'indispensable débat sur l'évolution des espaces naturels et du paysage, comme il sera indiqué à propos de l'article 23.

Tel est l'objet de l'amendement que votre commission a adopté à cet article.

Article 23

Elaboration, publication et révision des inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 23 du projet de loi précise les conditions d'élaboration de publication et de révision des rapports d'orientation accompagnant les inventaires départementaux, ainsi que les conditions de révision de ces derniers.

Les rapports d'orientation sont élaborés par l'Etat en association avec le département. On retrouve dans cette disposition la tendance à la confusion des compétences relevée déjà à l'article 22. Si les rapports d'orientation ne portent, comme il est souhaitable, que sur les priorités retenues par l'Etat et sur les mesures qui relèvent de sa compétence, celui-ci doit conserver la maîtrise exclusive de leur élaboration.

Ce principe n'empêche pas les consultations, celles-ci sont prévues par le texte. Ainsi, le rapport d'orientation est soumis pour avis au conseil départemental de l'environnement et de la qualité de la vie, institué par l'article 4 du projet de loi puis, soumis à enquête publique pendant deux mois avec l'inventaire, et enfin soumis à l'avis du conseil général.

Ainsi éclairé, le préfet arrête et publie le rapport d'orientation avec l'inventaire.

Cette série de consultations semble en accord avec la nécessité de soumettre au contrôle démocratique, sous toutes ses formes, l'exercice par l'Etat d'une compétence qui reste pleinement sienne.

La même procédure se déroule, tous les cinq ans au plus, pour réviser les rapports d'orientation.

Quant à l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels, il fait l'objet de modifications dont la périodicité n'est pas précisée, afin de tenir compte des changements intervenus dans les inventaires et mesures de protection qu'il recense. Dans un souci de cohérence logique du texte, il serait souhaitable que cette disposition figure à l'article 22.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission vous propose d'adopter à cet article un amendement laissant à la seule responsabilité de l'Etat l'élaboration des inventaires départementaux des espaces et du patrimoine naturels et de leurs rapports d'orientation.

Article 24

Prise en compte par l'Etat et les collectivités territoriales de l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels et du rapport d'orientation

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 24 dispose que les actions de l'Etat, de la région, du département, des communes et des établissements qui les regroupent tiennent compte de l'inventaire départemental et du rapport d'orientation qui l'accompagne.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Cet article peut soulever plusieurs objections :

● En ce qui concerne l'inventaire départemental, il va de soi que les collectivités territoriales tiendront compte des régimes juridiques obligatoires qu'il recense. Il n'est pas utile de le mentionner expressément dans la loi.

En revanche l'obligation de tenir compte pose problème quand elle s'applique aux zonages sans portée juridique, tels que les ZNIEFF, que les inventaires recenseront aussi.

Il faut rappeler que les ZNIEFF ont été conçues à partir de 1982 sous l'égide du Muséum national d'histoire naturelle avec l'objectif d'inventorier, de décrire et de mettre en carte les richesses écologiques, faunistiques et floristiques de notre pays. Inventaires scientifiques au départ, elles sont devenues, par le jeu de la jurisprudence administrative, un instrument de protection des espaces sensibles. En effet, l'absence de prise en compte d'une ZNIEFF dans une opération d'aménagement est considérée par le juge administratif comme une erreur manifeste d'appréciation susceptible de vicier la légalité de l'opération.

Imposer aux collectivités territoriales une obligation de tenir compte de ces zonages élaborés sans contrôle ni concertation ne ferait qu'encourager des interprétations jurisprudentielles contestables.

● En ce qui concerne les rapports d'orientation, ceux-ci seront des instruments d'Etat énonçant les priorités de l'Etat dans la mise en oeuvre de ses politiques. Il n'y a pas lieu d'obliger les collectivités territoriales à en tenir compte.

C'est pour ces motifs que votre commission vous propose d'adopter un amendement de suppression de l'article 24.

Article 25

Inventaire régional du patrimoine paysager

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

La politique du paysage reste à inventer en France. Certes, des actions de protection des sites et paysages les plus remarquables ont été mises en place depuis le milieu du 19^e siècle alors que l'industrialisation commençait à provoquer l'évolution radicale de certains de nos paysages. Mais les paysages de référence ainsi recensés ne couvrent guère qu'un cinquième de la superficie du pays. Pour le paysage «banal», soumis au droit commun de l'urbanisme ou de l'aménagement rural qui façonnent son renouvellement à une cadence de plus en plus accélérée, l'idée d'une politique globale ne s'impose que difficilement. Jusqu'à l'adoption en 1993 d'une loi de protection et de mise en valeur des paysages qui a marqué l'accession de la protection du paysage au rang de sujet d'intérêt politique, son sérieux n'était guère reconnu.

Il apparaît que les progrès à venir dans ce domaine sont conditionnés par une bonne connaissance des paysages, de leurs caractéristiques, de leur évolution. Il est utile, à cet effet, de disposer d'outils méthodologiques qui sont peu à peu élaborés. Il faut citer les plans de paysage, opérations expérimentales lancées par la Direction de l'architecture et de l'urbanisme du ministère de l'équipement dans le Val de Loire, à Saint-Flour, à Belle-Ile. Ils ont pour vocation de permettre la constitution de références communes à l'ensemble des partenaires intervenant dans les décisions d'aménagement et donnent lieu, synthèse faite des premiers résultats, à l'élaboration d'un document de présentation destiné aux administrations et collectivités locales.

Une autre expérience en cours vise à élaborer un outil d'analyse des paysages. Une typologie est actuellement testée dans le Var et dans le Finistère.

Il faut enfin citer l'Observatoire permanent du paysage mis en place par la mission du paysage du ministère de l'environnement et dont l'objectif est de rassembler les données permettant d'apprécier les transformations du paysage et, par une exploitation du fonds ainsi constitué ou d'autres fonds existants, d'analyser les mécanismes qui conditionnent les évolutions des espaces, qu'ils soient ruraux, urbains, « naturels » ou composites.

L'Observatoire rassemble particulièrement les données visuelles qui permettent de prendre conscience de manière immédiate des transformations des paysages.

Il est clair que toutes ces expériences, aussi utiles qu'elles soient localement, ne sont pas de nature à constituer le point de départ de la réflexion générale nécessaire au lancement d'une véritable politique du paysage.

C'est dans cette ambition que l'article 25 du projet de loi prévoit la constitution, dans chaque région, d'un inventaire du patrimoine paysager décrivant les caractéristiques du paysage régional et ses perspectives d'évolution. L'idée est bonne dans la mesure où un tel document fournira aux opérateurs publics et privés des références sûres susceptibles de guider les opérations d'aménagement. Il ne peut être confondu avec l'inventaire de l'article 22 qui est une simple liste de mesures ponctuelles sur le plan géographique et d'inventaires existants.

En effet, l'inventaire de l'article 25 doit permettre d'envisager l'ensemble de la problématique paysagère sur un territoire donné, de façon analytique et prospective, et revêtir ainsi un caractère dynamique. Afin de mieux marquer la différence entre les deux exercices, il serait bon d'attribuer à l'inventaire de l'article 25 la dénomination de répertoire.

Par ailleurs, il ne paraît pas opportun que la loi prévoit dans ce document l'insertion de considérations relatives aux perspectives d'évolution du paysage régional : la prospective appartient en la matière plutôt aux départements dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement rural et d'espaces naturels sensibles.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission vous propose d'adopter un **amendement** présentant une nouvelle rédaction de cet article afin d'attribuer à l'inventaire régional du patrimoine paysager la dénomination de répertoire, et de supprimer dans la description de son contenu la mention des « perspectives d'évolution ».

Article 26

Habilitation des agents des réserves et des parcs nationaux marins ou ayant une partie marine à rechercher et constater certaines infractions.

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Cet article a pour objet de renforcer les moyens de contrôle et de répression dont disposent les agents des parcs nationaux et des réserves marine sur le domaine public maritime.

● Etat de la question

Les parcs et réserves en milieu marin tels que le parc national de Port-Cros, les réserves naturelles de Cerbère-Banyuls, des îles Lavezzi, de Scandola, bientôt le parc national marin de Corse, plus tard celui de la mer d'Iroise et le parc international marin des bouches de Bonifacio, font face à des problèmes de fréquentation et d'entretien tout à fait spécifiques par rapport à ceux que connaissent la plupart des parcs nationaux, généralement montagnards, et des réserves naturelles.

La répression des infractions susceptibles de porter atteinte au milieu naturel n'avait cependant été adaptée que de manière très insuffisante aux problèmes posés dans les zones maritimes, lors de l'adoption des lois de 1960 sur les parcs nationaux et de 1976 sur la protection de la nature. Ces textes, codifiés dans le livre II du code rural prévoient sans autre précision que les agents des parcs nationaux (art. L. 241-15) et des réserves naturelles (art. L. 242-26) sont habilités à constater, dans la zone maritime des parcs ou

réserves, les infractions aux réglementations intéressant la protection de cette zone. Par ailleurs, les articles L. 241-15 et L. 241-18 pour les parcs, ainsi que les articles L. 242-25 et L. 242-26 pour les réserves naturelles mentionnent les autorités de commissionnement de ces agents habilités, leur assermentation et les procédures d'acheminement des procès-verbaux constatant les infractions.

Ce dispositif est insuffisant.

- le commissionnement «pêche maritime» accordée aux agents des parcs peut être contesté devant les tribunaux dans la mesure où aucun texte ne prévoit expressément leur habilitation au titre de l'exercice de la pêche maritime, ni ne leur attribue les pouvoirs d'investigation nécessaire à l'accomplissement de leur mission (contrôle des permis, autorisation de monter à bord des bateaux et de saisir le matériel ayant servi à commettre les infractions);

- les mêmes agents ne disposent d'aucune habilitation juridique pour lutter contre les atteintes au patrimoine maritime telles que le pillage des épaves, la chasse sous-marine illégale, les actes de vandalisme contre les balises limitant la partie maritime du parc ou de la réserve, les actes de pollution. La formule actuelle, qui étend leur habilitation à la constatation des infractions aux réglementations intéressant la zone maritime est insuffisante à cet égard, comme le démontre la pratique quotidienne dans des zones comme Port-Cros où la fréquentation touristique multiplie les risques d'atteinte au milieu ;

- les procédures de commissionnement et d'assermentation sont sommairement conçues. Ainsi, l'assermentation semble devoir être faite auprès du ministre chargé de la marine marchande alors que l'usage est de l'opérer auprès d'un tribunal.

● le dispositif proposé

Le dispositif en quatre paragraphes de l'article 26 du projet de loi aborde ces différents points.

Le paragraphe I apporte un complément utile au domaine d'intervention des agents des parcs nationaux. Il permet d'étendre les compétences de ces agents aux zones maritimes des réserves naturelles confiées en gestion aux organismes chargés de la gestion des parcs. L'article L.242-24 du code rural habilite déjà ces agents à constater les infractions à la législation et à la réglementation des réserves naturelles terrestres.

Le paragraphe II supprime, et le paragraphe III corrige certains alinéas relatifs au commissionnement et à l'assermentation des agents des parcs et réserves, et aux procédures d'acheminement des procès-verbaux. Ces points sont en effet traités au § IV.

Le paragraphe IV permet aux agents des parcs et réserves de constater les infractions énumérées dans les textes suivants :

- article 63 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande (police des eaux et des rades) : mesures d'interdiction de mouillage ou de limitation de vitesse prises par le préfet maritime sur certaines parties de la zone maritime d'un parc national pour protéger les fonds marins sensibles ;

- article R1 du même code : présentation obligatoire des permis, carte de circulation, ou rôle d'équipage. Il s'agit de permettre aux agents d'arrêter les bateaux et d'effectuer des contrôles systématiques en cas de besoin ;

- articles 1 à 5 ter de la loi n° 83-583 du 5 juillet 1983 réprimant la pollution par les navires : rejets d'hydrocarbures, transport en vrac et rejets de substances liquides nocives, rejets à la mer de substances nuisibles en colis, conteneurs ou citernes, rejets d'ordures, non transmission de rapport aux autorités en cas d'événement accidentel. Ces infractions ont des conséquences évidentes sur le milieu naturel comme des incidents récents l'ont amplement rappelé.

- articles L.331-1 et L. 331-2 et R. 331-1 du code des ports maritimes (police de balisage) : destruction ou dégradation volontaire (L. 331-2) ou accidentelle (L. 331-1) de bouées, phares, feux, ouvrages, installations de balisage ou amarrage sur ces installations (R. 331-1). Cette protection du balisage est nécessaire pour faire face à certains actes de vandalisme systématique profitant aux contrevenants (en particulier aux braconniers) qui peuvent prétendre ignorer qu'ils sont dans un espace réglementé. Les balises de limite de la réserve naturelle de Cerbère Banyuls sont régulièrement victimes de ce type d'atteinte. Il convient de rappeler que le coût de ces balises solaires s'élève à 200.000 F. l'une.

- articles 3, 4, 7 et 8 de la loi n° 89-874 du 1er décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes : prospections, fouilles, sondages, destructions sans autorisation de biens culturels maritimes (épaves, vestiges, gisements historiques ou archéologiques situés dans le domaine public maritime). De nombreuses épaves sont fouillées et pillées sans autorisation dans les eaux du parc du

Port-Cros sans que les gardes aient la possibilité de la constater et de dresser procès-verbal s'ils ont été témoins de l'infraction.

- articles 2, 5 et 6 du décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime : cultures marines ou élevage d'animaux marins sans autorisation (article 2), exercice de la pêche sous-marine et de la pêche à pied (article 5), utilisation ou détention d'instruments prohibés pour la pêche (tels qu'explosifs, armes à feu, toxiques), pratique de la pêche en zone interdite, en période interdite ou sans autorisation, vente des produits pêchés illégalement, rejets de substances nuisibles aux espèces vivantes, infraction aux mesures de lutte contre les maladies des espèces marines (article 6).

Le paragraphe IV permet aussi de préciser les conditions de commissionnement (par l'autorité administrative, en principe le préfet) et d'assermentation (au tribunal de grande instance du domicile de l'agent) et renvoie, pour les procédures d'acheminement des procès-verbaux, à celles qui sont prévues dans les différents codes et lois auxquels il est fait référence : transmission aux affaires maritimes pour les procès-verbaux en matière de pêche maritime, balise, police des eaux et rades, et transmission au procureur de la République pour les biens maritimes et la pollution par les navires.

On peut s'inquiéter de la trop grande variété des procédures et des délais de transmission des procès-verbaux, et de la difficulté d'application qui en résultera pour les agents considérés.

On peut aussi souhaiter que les contrôles soient bien ciblés afin de n'avoir pas pour effet de multiplier à bord des navires les visites d'autorités diverses effectuant indépendamment des contrôles dont l'objet est voisin.

Sous ces réserves, l'article 26 du projet de loi paraît effectuer un apport utile à la préservation des milieux marins.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté l'article 26 modifié par trois amendements rédactionnels.

Article 27

Assermentation et commissionnement des agents des parcs nationaux et des réserves naturelles

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Cet article propose de réviser le régime, actuellement mal conçu, de commissionnement et d'assermentation des agents chargés de constater les infractions en matière de chasse et pêche commises dans la partie terrestre des parcs nationaux et des réserves naturelles ainsi que les infractions spécialement définies pour la protection des parcs nationaux.

Il ne s'agit pas, comme à l'article 26 en ce qui concerne les zones maritimes, de renforcer les pouvoirs de ces agents, mais simplement de préciser où ils doivent être assermentés, ce que ne fait pas le texte actuel, et, dans le strict respect de la limite entre les domaines de la loi et du règlement, de ne plus identifier «l'autorité administrative» compétente pour commissionner les agents.

Le lieu d'assermentation sera le tribunal de grande instance de leur domicile pour les agents de réserves naturelles et le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se trouve le siège du parc, pour les agents des parcs.

Dans ce dernier cas, il semble qu'il y ait contradiction avec le parti adopté en matière de police des zones maritimes. L'article 26 du projet de loi prévoit que dans les zones maritimes, les agents, qui sont vraisemblablement les mêmes que ceux commissionnés pour la zone terrestre, seront assermentés au tribunal de leur domicile. Certains agents seront-ils alors assermentés deux fois ?

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 28

Prolongation du délai de «gel» des sites avant la création d'une réserve naturelle

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Créées en 1961, les réserves naturelles sont essentiellement destinées à préserver des milieux naturels particulièrement intéressants par leur richesse faunistique ou floristique, sur des espaces limités : de 1,5 hectare pour la plus petite (Saint-Nicolas des Glénans) à 16.661 hectares pour la plus grande (plateau du Vercors). Il existe aujourd'hui plus de cent réserves naturelles protégeant des zones humides (étangs, marais, tourbières), des milieux côtiers (falaises, dunes) insulaires ou marins, de nombreuses zones de montagne, surtout dans les Pyrénées et les Alpes, des rivières et leurs rives, des grottes et sites d'intérêt géologique, des sites d'habitat pour les oiseaux migrateurs, auxquels s'ajoutent de petits secteurs présentant un intérêt botanique ou faunistique particulier. Cela représente au total 1,2 million d'hectares gérés généralement par des associations de protection ou par des collectivités locales.

La décision de classement est prononcée par décret après consultation des collectivités locales, après enquête publique et par décret en Conseil d'Etat en cas d'opposition d'un propriétaire intéressé. Elle a pour effet de soumettre à des restrictions, le cas échéant d'interdire, toute modification de site susceptible de nuire au développement de la faune et de la flore et d'altérer le caractère de la réserve. Ces limitations concernent la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières, pastorales, industrielles, minières et commerciales ainsi que l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux, l'utilisation des eaux, la circulation du public, la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve.

Dès le début de la procédure et si des menaces pèsent sur le site, celui-ci peut être «gelé» en application de l'article L. 242-6 qui interdit aux propriétaires d'apporter des modifications à l'état des lieux ou à leur aspect pendant 15 mois sauf autorisation spéciale et sous réserve de l'exploitation agricole selon les pratiques antérieures.

Or la procédure de classement prend entre 18 et 37 mois en cas de classement par décret, entre 24 et 49 mois en cas de

classement par décret en Conseil d'Etat. Ce délai de 15 mois ne suffit donc pratiquement jamais à assurer la pérennité du site.

Le projet de loi propose de rendre le renouvellement du délai de 15 mois possible à condition que les premières consultations et l'enquête publique, s'il y a lieu, aient commencé.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 29

Politique départementale des espaces naturels sensibles

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 29 complète et renforce dans une mesure non négligeable les dispositions du chapitre II du titre IV du code de l'urbanisme, relatif à la compétence du département en matière d'espaces naturels sensibles.

● Etat de la question

Il convient de rappeler le cadre général de cette compétence. Elle résulte de la vocation reconnue au département de participer à l'aménagement du cadre de vie des populations. Il s'agit, face aux progrès de l'urbanisation et aux mutations des activités rurales, de mettre en oeuvre, comme l'énonce l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme, «une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels et sensibles, boisés ou non».

Cette politique est de la compétence du conseil général qui peut instituer une taxe départementale des espaces naturels sensibles perçue sur la totalité du territoire départemental pour financer des acquisitions de terrains, leur aménagement et leur entretien ainsi que l'acquisition, l'aménagement et l'entretien de terrains par le Conservatoire du littoral, les communes, les établissements publics de coopération intercommunal. Les terrains acquis doivent être ouverts au public sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel. Le produit de la taxe peut aussi être utilisé pour l'aménagement ou

l'entretien d'espaces naturels appartenant à des propriétaires privés à condition qu'ils aient fait l'objet d'une convention tendant à leur ouverture au public. Elle peut enfin servir à l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers figurant sur un plan départemental des itinéraires de promenades et randonnées, des chemins et servitudes de halage des voies d'eau domaniales concédées ou ouvertes à la circulation générale, des chemins le long des autres cours d'eau et plans d'eau.

Le fait générateur de cette taxe est actuellement la construction, la reconstruction et l'agrandissement des bâtiments ; certains bâtiments, dont ceux liés à l'exploitation agricole ou forestière et les immeubles historiques classés ou inscrits à l'inventaire supplémentaire sont exonérés.

Les acquisitions du département, qui relèvent de son seul pouvoir d'appréciation, peuvent être réalisées par voie amiable, par expropriation ou par l'exercice de son droit de préemption. Le conseil général décide de la création des zones de préemption après consultation des communes intéressées. L'accord du conseil municipal est nécessaire dans les communes dotées d'un POS rendu public ou approuvé. En l'absence de ce document, l'opposition éventuelle du conseil municipal peut être surmontée s'il y a accord entre le préfet et le conseil général pour créer la zone de préemption.

Par ailleurs, et toujours au titre de la politique des espaces naturels sensibles du département, l'article L. 142-11 du code de l'urbanisme prévoit qu'à compter de la décision du département de percevoir la taxe départementale des espaces naturels sensibles, le préfet peut, par arrêté pris sur proposition du conseil général et après avis du conseil municipal, et en l'absence de plan d'occupation des sols rendu public, déterminer les bois, forêts et parcs dont la préservation est nécessaire et auxquels est applicable le régime des espaces boisés classés défini par l'article L. 130-1.

Le même arrêté ou un arrêté ultérieur pris dans les mêmes formes peut édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption délimitée en application de l'article L. 142-3 et prévoir notamment l'interdiction de construire ou de démolir, et celle d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

Ces arrêtés cessent d'être applicables dès qu'un plan d'occupation des sols est rendu public ou approuvé sur le territoire considéré.

Il convient de rappeler que le classement comme espace boisé interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements.

● le dispositif proposé

L'article 29 du projet de loi apporte quelques modifications à ces dispositions.

Le paragraphe I élargit à la sauvegarde des habitats naturels les objectifs de la politique départementale des espaces naturels.

En faisant de la sauvegarde des habitats naturels un objectif spécifique et expressément énoncé de la politique départementale, le projet de loi prend en compte les obligations que la direction communautaire 92/43 sur la conservation des habitats naturels ainsi que les textes qui l'ont précédée imposent à la France, et fait participer le département à la mise en oeuvre de cette politique européenne. Le département constitue en effet un bon niveau de gestion des actions à entreprendre en matière de conservation des habitats naturels et il serait souhaitable qu'il participe à la définition des sites appelés à constituer le réseau européen «Nature 2000» de zones spéciales de conservation.

Rappelons à cet égard que la France doit transmettre à la Commission de Bruxelles avant le 5 juin 1995 la liste des habitats naturels susceptibles de participer au réseau «Nature 2000» et que les services du ministère de l'environnement ont constaté que sur les 207 types d'habitats naturels retenus par la directive 92/43, 141 concernent notre pays, dont 36 habitats dits «prioritaires» sur 54.

Il n'est pas inopportun que les départements participent, dans le cadre de leur compétence propre, à la mise en oeuvre d'une politique de conservation qui pourrait ainsi revêtir une certaine ampleur.

Une autre disposition figurant au paragraphe I de l'article 29 prévoit que le département détermine ses modalités d'intervention, en matière d'espaces naturels sensibles, en tenant compte du rapport d'orientation de l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturel.

Le paragraphe II de l'article 29 modifie l'article L. 242-2 du code de l'urbanisme afin d'étendre le champ d'application de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) aux installations de travaux divers. Ceci

concerne les affouillements, exhaussements, terrains de loisirs et parkings de plus de neuf emplacements.

Il semble légitime de soumettre à taxation ces opérations qui altèrent le milieu naturel ou sont susceptibles de provoquer des nuisances. Mais certains problèmes techniques posés par cette modification ne sont pas encore résolus. Ainsi, l'assiette de la taxe est constituée, en application de l'article 1585 D du code général des impôts, «par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire». Cette valeur est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface de plancher développée hors oeuvre une valeur au mètre carré variable selon la catégorie d'immeubles. Il sera nécessaire de définir des valeurs forfaitaires permettant de déterminer l'assiette de la taxe en ce qui concerne les installations et travaux divers entrant dans son champ d'application.

Le paragraphe III transfère au président du Conseil général le pouvoir jusqu'ici dévolu au préfet sur proposition du conseil général de déterminer, à compter de la décision de percevoir la TDNS et en l'absence de plan d'occupation des sols opposable, les lois, forêts et parcs soumis au régime des espaces naturels boisés, dont les principaux éléments ont été rappelés ci-dessus.

Par l'effet de la même modification de l'article L 142-11 du code de l'urbanisme, le pouvoir est aussi transféré au président du conseil général d'édicter les mesures nécessaires à la protection des sites et paysages compris dans une zone de préemption délimitée en vue de l'acquisition d'espaces naturels sensibles. Ces mesures peuvent être notamment l'interdiction de construire ou démolir et l'interdiction d'exécuter certains travaux, constructions ou installations affectant l'utilisation du sol, à l'exception des travaux visant à l'amélioration des exploitations agricoles.

Tout comme en ce qui concerne l'application du régime des espaces boisés classés, ces mesures sont abrogées dès qu'un plan d'occupation des sols est rendu public ou approuvé sur le territoire considérée.

On ne peut qu'approuver cette modeste mesure de décentralisation qui établit une heureuse cohérence dans le fonctionnement de la politique départementale des espaces naturels sensibles.

Il convient de remarquer que le président du conseil général pourra passer outre l'opposition d'un conseil municipal à la mise en oeuvre du régime des espaces boisés classés sur un ou plusieurs points du territoire communal. Cette prérogative ne paraît

pas choquante dans la mesure où, d'une part la commune peut la renverser en se dotant d'un plan d'occupation des sols, et où, d'autre part, le conseil général détient déjà, en application de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, la possibilité d'imposer à une commune non dotée d'un POS l'institution d'une zone de préemption, sous réserve, il est vrai, de l'accord du préfet.

Il serait utile d'accompagner l'extension de la compétence départementale prévue par l'article 29 par un renforcement des capacités d'expertise disponibles dans le département.

En effet, la politique du paysage ne peut fonctionner sans structures capables de conseiller les promoteurs, l'administration locale, les communes, notamment dans le cadre de la délivrance des autorisations d'urbanisme et des permis de construire. Ces structures existent, dans le cadre du département ce sont les CAUE, conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement.

Leur force repose sur la qualité technique de leurs équipes interdisciplinaires, leur excellente connaissance du terrain, leur neutralité au regard des enjeux financiers et administratifs de la vie locale (les responsables du CAUE insistent fréquemment sur la nécessité d'écarter toute évolution qui en ferait une structure administrative dotée de pouvoirs de contrôle).

Leur action, qui s'étend du conseil architectural à l'assistance à l'élaboration de plans, chartes de paysage et programmes d'action, en passant par la sensibilisation du public et la formation aux problèmes techniques de l'aménagement paysager, est très diverse.

Or, le rendement de la taxe instituée par l'article 1599 B du code général des impôts pour le financement des CAUE, dont le rendement est estimé en 1993 à 187 millions de francs, ne permet pas, dans nombre de départements, de faire face à leurs coûts de fonctionnement.

Il serait donc souhaitable d'élargir l'assiette de cette taxe, identique à celle de la TDENS, de la même façon, aux installations et travaux divers.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté deux amendements à cet article :

- le premier, au paragraphe I, est un amendement de coordination avec l'amendement tendant à supprimer l'article 24 ;

- le second, qui tend à compléter l'article par un paragraphe additionnel, a pour objet, pour les raisons exposées ci-dessus, d'élargir l'assiette de la taxe pour le financement des CAUE aux installations et travaux divers.

Article 30

Exercice par les parcs nationaux du droit de préemption reconnu aux départements

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Cet article propose de permettre aux parcs nationaux d'exercer, dans certaines conditions, le droit de préemption reconnu au département dans le cadre de sa politique des espaces naturels sensibles.

● Etat de la question

L'article L. 142-3 du code de l'urbanisme crée un droit de substitution au département pour l'exercice du droit de préemption dans les zones délimitées par celui-ci dans l'exercice de sa compétence en matière d'espaces naturels sensibles.

Les titulaires de ce droit de substitution sont :

- en premier rang, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;

- en second rang, la commune concernée ou, par délégation s'il le souhaite et si ses statuts le lui permettent, l'établissement public de coopération intercommunale dont elle fait partie. La

commune ou son délégataire peut donc, si le conservatoire ne s'est pas substitué lui-même au département, exercer le droit de préemption.

Dans le cas où le conservatoire n'est pas territorialement compétent, la commune, ou l'établissement public de coopération intercommunale ayant accepté d'exercer le droit de préemption, peut se substituer directement au département lorsqu'il n'exerce pas son droit.

Par ailleurs, le département peut déléguer son droit de préemption à l'une des personnes publiques suivantes :

- au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, s'il est territorialement compétent ;

- à l'Etat;

- à une collectivité territoriale, la région ou une commune ou à l'agence des espaces verts de la région Ile-de-France.

Il convient de noter que le droit de substitution se distingue de la délégation du droit de préemption et n'a pas la même portée juridique. Le droit de substitution est automatique, général (il peut intervenir sur toute la zone de préemption) et permanent. Le titulaire du droit de substitution, conservatoire ou commune peut utiliser son droit sur tous les terrains vendus dans la zone de préemption qui se situe dans son ressort territorial dès lors que le département n'a pas préempté lui-même.

En revanche, la délégation n'est jamais automatique. Elle résulte d'une délibération du conseil général. La délibération précise l'objet ou le champ d'application territoriale de la délégation et, le cas échéant, les conditions auxquelles elle est subordonnée. Ces conditions peuvent concerner l'utilisation et la gestion des terrains acquis même si les terrains en cause entrent dans le patrimoine du délégataire.

● le dispositif proposé

L'article 30 du projet de loi inclut l'établissement public chargé d'un parc national, en troisième rang derrière le département, et le conservatoire du littoral, et devant la commune, dans la liste des titulaires du droit de substitution (§ I), ainsi que dans la liste des délégataires possibles du droit de préemption du département (§ II).

Il s'agit de faciliter aux parcs nationaux la mise en oeuvre d'une politique de protection dans leur zone centrale en procédant à des opérations très diverses et d'ampleur limitée. Selon les

informations transmises par le ministère de l'environnement, cette disposition pouvant s'appliquer à :

- l'acquisition de maisons et constructions diverses existant avant la création du parc, et de ruines, pour les détruire, empêcher leur utilisation comme résidence secondaire ou pour les utiliser en vue de l'accueil du public ;

- l'acquisition d'estives en vue d'amorcer une restructuration de la gestion pastorale afin de limiter l'érosion due au déplacement de troupeaux, éviter la surexploitation de certains pâturages, ou pour les louer à des éleveurs s'engageant à respecter des pratiques respectueuses de l'environnement ;

- l'acquisition d'anciennes terrasses cultivées servant de zones d'hivernages aux bouquetins et chamois ;

- l'acquisition de terrains pour en faire des réserves fermées au public et réservées aux études scientifiques.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission approuve tout à fait la faculté donnée aux parcs nationaux d'exercer, par délégation ou par substitution, le droit de préemption reconnu au département.

L'obligation de procéder par voie d'acquisition amiable présentait en effet des inconvénients certains.

Elle a adopté cet article sans modification.

Article 31

**Concours des S.A.F.E.R. aux parcs nationaux
pour la mise en oeuvre du droit de préemption dans les
zones créées dans le cadre de la politique départementale
des espaces naturels sensibles.
Affectation aux parcs d'immeubles du domaine de l'Etat.**

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Cet article a un double objet :

- permettre aux parcs nationaux de bénéficier du concours des SAFER pour la mise en oeuvre du droit de préemption que leur reconnaît l'article 30 ;

- permettre que leur soient affectés des immeubles du domaine privé de l'Etat.

● Le concours technique des S.A.F.E.R.

Il convient de rappeler que les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (S.A.F.E.R.), société anonyme de droit privé sans but lucratif, sont constituées afin de concourir à la politique des structures définies par le schéma directeur départemental des structures agricoles. Elles exercent cette mission notamment en achetant des terres agricoles afin de constituer des unités économiques viables par l'agrandissement et l'aménagement d'exploitations en vue de l'installation ou de la réinstallation d'agriculteurs. Elles disposent à cette fin, ainsi que pour l'aménagement ou l'agrandissement de jardins familiaux, d'un droit de préemption qui leur a donné une excellente maîtrise des opérations foncières.

C'est pourquoi la loi du 23 janvier 1990 leur a donné la possibilité d'«apporter leur concours technique aux collectivités territoriales et aux établissements publics qui leur sont rattachés, pour la mise en oeuvre d'opérations foncières et, notamment, des droits de préemption dont ces collectivités ou ces établissements sont titulaires.»

Dans la même logique, l'article 31 du projet de loi ajoute aux dispositions du code rural relatives à l'aménagement et à la gestion des parcs nationaux (livre II nouveau, titre IV, chapitre Ier, section 3) un article nouveau qui permet aux parcs de bénéficier du

concours technique des S.A.F.E.R. pour exercer leur droit de préemption. Cette disposition évitera aux parcs de se doter d'un bureau foncier et leur permettra de réaliser des économies de moyens de fonctionnement.

- L'affectation aux parcs nationaux d'immeubles du domaine de l'Etat.

L'article 31 du projet de loi affirme par ailleurs la possibilité d'affecter aux parcs des immeubles du domaine privé de l'Etat.

Il paraît utile de reconnaître expressément aux parcs cette faculté que l'article L. 243-6 du code rural accorde déjà au conservatoire du littoral.

II. POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté cet article modifié par un amendement rédactionnel.

Article 32

Extension des possibilités de coopération entre les parcs nationaux et les collectivités territoriales

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 32 du projet de loi étend à tous les parcs nationaux des possibilités de coopération que la loi montagne du 9 janvier 1985 avait accordée aux parcs de montagne.

- Etat de la question

En vue de la protection des espaces naturels sensibles particulièrement remarquables gérés par les parcs de montagne et en vue du développement économique, social et culturel des massifs concernés, l'article L. 241-13 Livre II du nouveau code rural, qui codifie les dispositions qui avaient été introduites par la loi montagne dans la loi relative aux parcs nationaux, prévoit les possibilités de

coopération suivantes entre les organismes gestionnaires et les collectivités territoriales :

- la participation des organismes gestionnaires à des programmes de recherche, de formation, d'accueil, d'animation et d'aide technique, ainsi que leur représentation dans les comités de massif ;

- l'association des mêmes organismes à l'élaboration des plans d'occupation des sols et des schémas directeurs ou de secteur concernant les communes situées en tout ou en partie dans le parc ou dans sa zone périphérique ;

- l'adhésion des organismes gestionnaires à des syndicats mixtes compétents pour l'aménagement, le développement ou la protection de vallées ou de massifs concernés.

● Le dispositif proposé

L'article 32 apporte plusieurs modifications à l'article L. 241-13 afin d'en étendre les dispositions à tous les parcs nationaux afin de mieux associer ceux-ci au développement local.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission ne peut qu'approuver ces dispositions dont il faut cependant noter la portée limitée : la plupart des parcs nationaux existants ou à venir sont des parcs de montagne, y compris en Corse où les communes littorales sont classées communes de montagne. Ces dispositions ne concernent donc que les parcs de Guyane et de Port-Cros. Ce dernier n'a pas de zone périphérique mais pourra être associé au développement économique de la région.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 33

Extension aux estuaires et deltas de la compétence du Conservatoire du littoral

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 33 du projet de loi tend à permettre l'intervention effective du Conservatoire du littoral dans les communes riveraines des estuaires et des deltas, situées en aval de la limite de salure des eaux.

● Etat de la question

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat créé par la loi du 10 juillet 1975 ; sa mission est de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et des équilibres écologiques. Dès leur acquisition, les terrains font l'objet d'un bilan écologique qui précède la mise en place d'un programme de travaux (nettoyage, restauration du site et des biotopes, intégration paysagère, organisation de l'accueil du public). La gestion est assurée par voie de convention avec les collectivités locales, les établissements publics ou les associations agréées à cet effet.

Comme il a été déjà rappelé, le Conservatoire peut exercer le droit de préemption créé dans le cadre de la politique départementale des espaces naturels sensibles ; ses acquisitions, réalisées à l'amiable le plus souvent, parfois par voie d'expropriation couvrant actuellement 42.000 hectares et près de 600 km de côtes répartis en 300 sites.

Le domaine d'intervention du Conservatoire a été initialement fixé sur les cantons côtiers et les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 100 hectares.

Ses possibilités d'interventions ont été modifiées et étendues par la loi « littoral » du 3 janvier 1986 depuis l'entrée en vigueur de laquelle le Conservatoire peut intervenir « dans les cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 et dans les communes littorales au sens de la loi du 3 janvier 1986 ».

Or, selon l'article 2 de la même loi, « sont considérées comme littorales, au sens de la présente loi, les communes de métropole et des départements d'outre-mer : riveraines des mers et

océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ; riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d'Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés.»

L'extension de la compétence du Conservatoire aux estuaires et deltas a donc été en principe réalisée il y a huit ans.

Or, si la première catégorie visée par le texte, qui groupe 983 communes riveraines des mers, océans et grands lacs, ne pose pas de problèmes de définition, celle-ci résultant de leur situation géographique objective, la seconde catégorie, celle des communes riveraines des estuaires et des deltas n'a pas encore été identifiée, le décret en Conseil d'Etat correspondant n'ayant pas encore été publié.

Cette incurie n'est pas due à des réticences à l'égard du Conservatoire du littoral qui veille à n'agir qu'en accord avec les conseils municipaux. Elle résulte du refus de certaines communes riveraines d'estuaires et deltas d'entrer dans la liste des communes littorales et de se voir ainsi appliquer l'intégralité de la loi «littoral», en particulier les servitudes d'urbanisme instituées par celle-ci.

Quoique les cas litigieux identifiés au cours de la procédure interministérielle d'élaboration des décrets d'application de la loi «littoral» ne concernent, semble-t-il, que 10 communes sur les 121 qui entreraient dans la catégorie des communes littorales d'estuaires et de deltas, le projet de décret correspondant demeure dans des limbes administratifs dont rien ne paraît en mesure de le faire sortir.

C'est ainsi que l'extension de la compétence du Conservatoire du littoral aux communes riveraines des estuaires et deltas, voulue par le législateur en 1986, est restée lettre morte.

● Le dispositif proposé

L'article 33 du projet de loi dissocie de la loi «littoral» et de sa mise en oeuvre aléatoire l'extension de la compétence d'intervention du Conservatoire du littoral. Il supprime, dans l'article L. 243-1 du livre II nouveau du code rural, relatif à la création et à la compétence territoriale du Conservatoire, la référence à la loi «littoral», et énonce expressément cette compétence qui s'étend ainsi :

- aux cantons côtiers délimités au 10 juillet 1975 ;

- aux communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ;

- aux communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ;

- aux autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui en font la demande auprès du préfet, après avis de cet établissement et accord du préfet.

En application de l'article L. 243-2 du code rural, la liste des communes riveraines des estuaires et deltas sera établie par décret en Conseil d'Etat.

Il est à noter que cette rédaction étend incidemment la compétence du Conservatoire aux communes non riveraines des mers, océans, étangs salés, grands lacs, estuaires et deltas, mais qui participent «directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux». Dans la mesure où une demande de la commune intéressée, l'avis du Conservatoire et l'accord du préfet sont alors nécessaires, dans la mesure aussi où l'intervention effective du Conservatoire n'est jamais obligatoire pour lui, il paraît possible d'adopter cette disposition en dépit de sa portée un peu vague.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission regrette de constater une fois de plus que le défaut de parution d'un texte d'application prive une disposition législative d'efficacité. Elle ne peut cependant que constater l'opportunité de régler les difficultés constatées et a donc adopté cet article sans modification.

Article 34

Abrogation de l'article 42 de la loi littoral

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

En conséquence des dispositions proposées à l'article précédent, cet article propose d'abroger l'article 42 de la loi « littoral » du 3 janvier 1986.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 35

Taxe sur les passagers embarqués à destination d'un espace protégé

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

L'article 35 du projet de loi a pour objet l'insertion dans le code des douanes d'un article nouveau instituant à la charge des entreprises de transport maritime une taxe assise sur le nombre des passagers embarqués à destination d'un espace protégé : site classé, parc national, réserve naturelle ou d'un port desservant exclusivement ou principalement un de ces espaces.

La taxe serait perçue au profit de la personne publique gestionnaire de l'espace protégé, ou à défaut de gestionnaire (comme c'est souvent dans le cas des sites classés), de la ou des communes concernées. Elle financerait des actions de préservation. Son tarif serait arrêté par le ministre chargé du budget dans la limite de 10 F par passager. L'article 33 ouvre la possibilité de fixer un montant différent pour certaines catégories d'usagers ou d'exonérer ceux-ci. L'objectif est de tenir compte d'une nécessité d'intérêt général en

rapport avec l'espace protégé ou des liens des usagers avec ce dernier. D'après le projet de décret d'application communiqué par le ministère de l'environnement, seraient ainsi exonérées :

- les passagers non payants,
- les agents de la commune et ceux de l'organisme gestionnaire de l'espace protégé,
- les personnes ayant leur résidence principale ou leur lieu de travail permanent dans l'espace protégé ou dans une île dont tout ou partie du territoire fait partie de l'espace protégé.

La taxe serait recouvrée et contrôlée par le service des douanes, en même temps que les droits de port, auprès des entreprises de transport public maritime. C'est pour cette raison qu'il est proposé d'inclure cet article dans le code des douanes.

On ne peut qu'approuver la création d'une ressource qui permettra de réparer les conséquences de l'excès de fréquentation touristique sur certains sites dont la capacité d'accueil est limitée. On pense aux îles de Port-Cros et de Porquerolles qui reçoivent 600.000 visiteurs par an sur 2.000 hectares. On pense aussi au site de Girolata, en Corse, qui accueille plusieurs milliers de touristes sur quelques hectares avec les conséquences que l'on imagine sur un espace non desservi par la route.

Il convient cependant de relever un risque d'effets pervers : la création de ressources nouvelles pourrait inciter les personnes publiques gestionnaires ou les communes à réaliser des équipements non directement utiles à l'entretien des sites mais augmentant leur capacité d'accueil ou facilitant leur exploitation économique quand l'objectif devrait plutôt être de limiter les flux touristiques.

L'intention du législateur ne peut être, en créant la taxe mentionnée par l'article 35 du projet de loi, de lancer un processus cumulatif qui verrait les équipements non strictement nécessaires au maintien du site proliférer au fur et à mesure des rentrées de recettes. Il appartiendra aux autorités responsables de veiller à ce que le produit de la taxe soit affecté à la préservation du site, comme l'indique l'avant dernier alinéa de l'article 35, l'impératif de protection étant, dans les espaces protégés, prioritaire par rapport à celui de mise en valeur économique.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 36

Extension du champ d'application de la taxe de séjour

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Les paragraphes I, II et III de l'article 36 du projet de loi ont pour objet de modifier les articles L. 233-29, L. 233-30 et L. 233-45 du code des communes afin d'octroyer aux communes ou groupements de communes qui réalisent des actions de protection et de gestion de leurs espaces naturels la possibilité d'instituer une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire sur l'hébergement.

Le produit pourra en être affecté aux dépenses de protection et de gestion des espaces naturels à des fins touristiques. En l'absence d'un office de tourisme, premier affectataire des recettes de la taxe en application de l'article L. 142-10 du code des communes, celles ci auront la possibilité d'en verser le produit aux établissements publics gérant les parcs nationaux ou régionaux, quand la commune ou le groupement de communes prélevant la taxe seront situés en tout ou en partie sur le territoire d'un parc. Il est à noter que cette possibilité n'est ouverte qu'aux seuls parcs régionaux gérés par un établissement public. Les quelques parcs gérés par des associations ou celui géré par une fondation sont exclus de cette possibilité en raison de préoccupations de gestion mises en avant par le ministère de l'environnement.

Par ailleurs, le paragraphe III de l'article 36 tend à modifier les articles L. 233-29 et L. 233-45 du code des communes afin de mettre leur rédaction en accord avec les dispositions de la loi du 31 décembre 1993 modifiant la dotation globale de fonctionnement.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission a adopté l'article 36 sans modification.

Article additionnel après l'article 36

Aménagement des abords des voies de circulation aux entrées de villes

Votre commission vous propose un amendement tendant à insérer dans le projet de loi une mesure de sauvegarde garantissant le respect d'une réglementation spécifique destinée à assurer, le long des principaux axes non encore urbanisés, la qualité de la construction, de l'aménagement, de l'urbanisation.

Il s'agit d'une mesure d'interdiction des constructions et installations nouvelles en dehors des espaces déjà urbanisés, sur une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des des autoroutes, routes express et déviations. Cette bande serait restreinte à soixante-quinze mètres sur les autres routes classées à grande circulation, c'est-à-dire sur les routes nationales et sur une partie des routes départementales.

Il s'agit de freiner l'urbanisation désordonnée des principaux axes routiers en créant une zone tampon qui permettra de desserrer le linéaire urbain qui enserre étroitement la plupart des entrées de nos villes.

L'interdiction de construire ne s'appliquerait qu'aux constructions et installations nouvelles dans les zones non encore urbanisées : il ne s'agit pas de restructurer le tissu urbain existant mais d'infléchir l'évolution des espaces encore naturels.

Par ailleurs cette interdiction n'empêcherait pas la modification des constructions existantes à condition que par leur ampleur, les adaptations projetées ne constituent pas un détournement des objectifs de la loi.

Enfin, les constructions et installations liées ou nécessaires aux infrastructures, on peut penser aux stations d'essence comme aux postes de sécurité, resteraient autorisées.

Les communes pourraient modifier ce dispositif légal dans le cadre de leur compétence en matière d'urbanisme. Elles auraient alors à réglementer de façon spécifique les conditions d'aménagement des zones concernées, ce qui serait le gage d'une véritable réflexion urbanistique, et, peut-on penser, l'amorce d'une démarche plus vaste en faveur des entrées de ville.

En la matière, en effet, le mouvement doit venir des communes mais devrait idéalement être prolongé par différents types de partenariats permettant de réunir autour de projets concrets les principaux intervenants publics et privés intéressés par le problème.

Ces dispositions ne seraient applicables qu'à compter du 1er janvier 1996 afin de ne pas bloquer indûment la réalisation des projets d'aménagement en cours d'élaboration.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements proposés, votre commission des affaires culturelles a donné un avis favorable à l'adoption des dispositions du titre III du projet de loi relatif à la protection de l'environnement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Maurice Schumann, la commission a examiné, au cours d'une réunion tenue le 6 octobre 1994, le titre III, relatif à la connaissance, à la protection et à la gestion des espaces naturels, du projet de loi n° 462 relatif au renforcement de la protection de l'environnement.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Le Président Maurice Schumann a relevé l'importance accordée par le rapporteur à la gestion des espaces naturels quotidiens et a noté que sa proposition d'amendement sur l'aménagement des entrées de ville allait dans le sens d'un renforcement de la qualité de cette gestion.

M. Marcel Lucotte, tout en approuvant la démarche proposée par le rapporteur à l'égard des entrées de ville, a noté que leur évolution intéressait l'Etat et les départements, pour les voies dont ils ont la gestion, aussi bien que les communes. Il a relevé l'encombrement des routes par les panneaux publicitaires et a rappelé que le même problème touchait les voies ferrées.

M. Jean-Paul Hugot a demandé au rapporteur d'éclaircir la différence opérée par le projet de loi entre l'inventaire départemental des espaces et du patrimoine naturels et l'inventaire régional du patrimoine paysager, et de préciser les critères de la répartition des compétences correspondantes entre le département et la région.

M. Ivan Renar, estimant nécessaire de ne pas examiner le titre III sans tenir compte de l'ensemble du projet de loi, a regretté l'insuffisance de celui-ci en matière de déchets industriels et la faiblesse des moyens nouveaux dégagés pour la protection de l'environnement, ceux-ci étant essentiellement à la charge des collectivités locales, des usagers et des consommateurs.

M. Daniel Goulet s'est associé aux propos tenus par M. Marcel Lucotte sur les problèmes posés par les panneaux publicitaires et la gestion du domaine ferroviaire, et il a regretté la difficulté qu'éprouvent les communes à régler avec la SNCF les

problèmes de transfert de patrimoine et d'entretien provoqués par la désaffectation de voies ferrées.

M. Michel Miroudot a également souligné que le dialogue entre les collectivités et la SNCF était parfois difficile.

M. Jean Bernard a observé que le même problème se posait avec le domaine militaire et regretté que l'implantation de panneaux publicitaires ne soit soumise à aucune autorisation.

Répondant aux intervenants, **M. Ambroise Dupont** a rappelé les moyens dont disposaient les communes pour l'aménagement des entrées de ville en raison de leur compétence en matière d'urbanisme.

Approuvant les observations de MM. Marcel Lucotte, Michel Miroudot et Jean Bernard sur le contrôle de l'affichage publicitaire, il a annoncé que le rapport qu'il remettra prochainement au ministre de l'environnement et au ministre de l'équipement sur cette question fera le bilan de l'application de la réglementation relative à l'implantation des panneaux publicitaires et proposera de renforcer cette application par une démarche contractuelle susceptible de favoriser une «reconquête» des abords des routes.

Il a noté à son tour l'importance du problème posé par les voies ferrées, non traité par le projet de loi.

Il a indiqué par ailleurs son souci de clarifier la répartition des compétences entre collectivités, dans les dispositions du texte relatives à l'élaboration d'inventaires, afin de contrer tout risque latent de recentralisation.

La Commission a ensuite procédé à l'examen des articles du titre III du projet de loi. A la suite d'un débat dans lequel sont notamment intervenus, outre le rapporteur et le **Président Maurice Schumann**, **Mme Danielle Bidard-Reydet**, **MM. Daniel Goulet**, **Adrien Gouteyron** **Jean-Paul Hugot**, **François Lesein**, **Marcel Lucotte**, **Ivan Renar**, **Philippe Richert**, **Pierre Schiélé**, elle a adopté les amendements proposés par son rapporteur.

Elle a ensuite donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié.

Amendements présentés par la commission

Article 22

Amendement

Dans le cinquième alinéa de cet article,
supprimer les mots :

décrit les perspectives d'évolution et

Article 23

Amendement

A la fin du premier alinéa de cet article,
supprimer les mots :

en association avec le département

Article 24

Amendement

Supprimer cet article.

Article 25

Amendement

Rédiger ainsi cet article :

La région établit, en concertation avec les départements, un répertoire du patrimoine paysager décrivant notamment les principales caractéristiques du paysage régional.

Article 26

Amendement

Rédiger comme suit le paragraphe III de cet article :

III - Le second alinéa de l'article L. 241-17 est ainsi rédigé :

« Les procès-verbaux qui sont dressés au titre des infractions définies aux articles L. 241-14 et L. 241-16 sont remis ou adressés directement au procureur de la République. »

Article 26

Amendement

Rédiger comme suit le deuxième alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour modifier les articles L. 241-15 et L. 242-26 :

« - les infractions aux ordres et règlements relatifs à la police des eaux et des rades visées au premier alinéa de l'article 63 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande, définies à l'article R-1 du même code ; »

Article 26

Amendement

Dans le dernier alinéa du texte proposé par le paragraphe IV de cet article pour modifier les articles L. 241-15 et L. 242-26,

après les mots :

autorités administratives

insérer les mots :

et judiciaires

Article 29

Amendement

Supprimer les deux derniers alinéas du paragraphe I de cet article.

Article 29

Amendement

Compléter cet article par un paragraphe additionnel ainsi rédigé :

... - La première phrase du deuxième alinéa de l'article 1599 B du code général des impôts est complétée par les mots suivants :

, et sur les installations et travaux divers».

Article 31

Amendement

Après les mots :

la société d'aménagement foncier et d'établissement rural
compétente

Rédiger comme suit la fin du premier alinéa du texte
proposé par cet article pour l'article L. 241-9-1 du code rural :

dans les conditions prévues à l'article L. 141-5 du code
rural.

Article additionnel après l'article 36

Amendement

Après l'article 36, insérer un article additionnel ainsi
rédigé :

I - L'article L.111-1-4 du code de l'urbanisme est ainsi
rédigé :

«Art. L. 111-1-4 - «En dehors des espaces urbanisés des
communes, les constructions ou installations sont interdites dans une
bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des
routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et
de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes
classées à grande circulation.

«Cette interdiction ne s'applique pas :

«- à l'adaptation, la réfection ou l'extension mesurée de
constructions existantes ;

«- aux constructions ou installations liées ou nécessaires
aux infrastructures routières.

«Les dispositions du premier alinéa peuvent être adaptées
par un plan d'occupation des sols ou un document d'urbanisme en

tenant lieu dès lors qu'il réglemente de façon spécifique les conditions d'aménagement des zones concernées, spécialement des entrées de ville, en prenant en compte notamment les nuisances, la sécurité, la qualité architecturale, celle de l'urbanisme et celle des paysages. Ces règles doivent être justifiées et motivées dans le plan d'occupation des sols ou le document d'urbanisme en tenant lieu.»

II - Les dispositions du § I sont applicables à compter du 1er janvier 1996.