

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1973-1974

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 4 avril 1974.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 mai 1974.

PROJET DE LOI

portant création du Conservatoire de l'Espace littoral,

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. PIERRE MESSMER,
Premier Ministre,

PAR M. OLIVIER GUICHARD,
Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports,

PAR M. JEAN TAITTINGER,
Ministre d'État, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. VALÉRY GISCARD D'ESTAING,
Ministre d'État, Ministre de l'Économie et des Finances,

PAR M. JACQUES CHIRAC,
Ministre de l'Intérieur,

PAR M. ROBERT GALLEY,
Ministre des Armées,

PAR M. RAYMOND MARCELLIN,
Ministre de l'Agriculture et du Développement rural,

PAR M. ALAIN PEYREFITTE,
Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement,

ET PAR M. PIERRE MAZEAUD,
Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Éducation nationale,
chargé de la jeunesse et des Sports.

(Renvoyé à la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une Commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La conservation de l'espace littoral a pour premier moyen l'application à des propriétés privées de dispositions législatives et réglementaires ayant pour objet de les maintenir non construites, ou bien d'y restreindre ou d'y contrôler le droit de construire :

— le plan d'occupation des sols, prévu par la loi foncière du 30 décembre 1967, et présentement en cours d'étude dans la plupart des agglomérations, délimite notamment les zones non constructibles et les zones constructibles, ainsi que les règles de constructions à suivre dans ces dernières. Ce document est généralement établi dans un cadre strictement communal ;

— d'autres textes, applicables à des zones spécialement désignées permettent de contrôler l'aspect des constructions — décret du 26 juin 1959 sur les périmètres sensibles — voire de les interdire, loi du 2 mai 1930 modifiée sur le classement des sites ;

— enfin la loi du 28 novembre 1963, spécifique au littoral, permet d'édicter, sur une bande de terrain de 20 ou 50 mètres de profondeur le long de la mer, une servitude *non aedificandi*, et d'acquérir éventuellement ces terrains.

L'expérience acquise dans l'application de ces textes permet d'en constater à la fois l'utilité et les limites :

— certaines de ces dispositions — notamment les plans d'occupation des sols — reposent sur une volonté de la commune concernée ; or, une telle volonté, constamment maintenue de sauvegarder le littoral requiert une abnégation très poussée lorsqu'elle s'applique à un front de mer de quelques kilomètres (trois à quatre kilomètres en moyenne par commune) dont la vente et la construction paraissent être la seule source de richesse pour, à la fois, les finances communales et les propriétaires concernés ;

— la raison d'être originelle des textes en cause n'est pas toujours la sauvegarde de l'espace littoral telle qu'elle est entendue aujourd'hui : il en est ainsi de la procédure de classement qui, appliquée à un site de quelques hectares, pouvait signifier l'intention de l'administration d'interdire toute construction, et de maintenir

les lieux en l'état ; employée pour une surface de plusieurs centaines ou milliers d'hectares, elle ne peut s'analyser que comme le désir de l'administration de s'assurer un contrôle rigoureux du site ; mais à cette échelle il n'est pas possible de prétendre figer complètement et définitivement les lieux.

Il en est de même pour la procédure ouverte par la loi du 28 novembre 1963 qui n'a d'ailleurs reçu jusqu'à présent application que pour moins de 150 hectares au total, et qui aboutit à incorporer les terrains acquis par l'Etat au domaine public maritime, avec toute la rigueur de gestion que comporte une telle mesure.

Des dispositions telles que les périmètres sensibles — qui ont progressivement été étendus à l'ensemble du littoral — et le classement très extensif aboutissent alors à l'exercice d'un contrôle, par des hommes de l'art, sur la nature et sur l'aspect des bâtiments, à l'occasion de l'instruction des permis de construire, contrôle certes utile mais qui ne contribue que très peu au maintien dans leur état non construit de parties appréciables du littoral.

Enfin, hors l'incorporation au domaine public maritime dont les inconvénients ont été mentionnés plus haut, aucune de ces dispositions ne donne de garantie pour l'avenir : les plans d'occupation des sols sont normalement révisables après quelques années. Et l'expérience des dossiers récents de classement de sites étendus montre que ces mesures ne sont pas tenables indéfiniment si elles ne sont pas complétées par la possibilité donnée à la puissance publique d'acquérir, d'une part, pour la mise en valeur du site (accès aux plages, espaces à ouvrir au public), d'autre part, comme issue possible aux problèmes des propriétaires qui sont acculés à vendre, notamment dans certains cas de succession, et qui ne peuvent trouver acquéreur.

Les mécanismes d'acquisition de réserves foncières sont nombreux, mais aucun n'est véritablement ordonné à la conservation de l'espace :

— une large part des financements disponibles (hors villes nouvelles) est constituée par des prêts, qu'il s'agisse de la section C (32) du Fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme ou des interventions de la Caisse d'aide à l'équipement des collectivités locales : cette section du F. N. A. F. U. est normalement alimentée par les ressources provenant de la revente de terrains acquis — dans un délai de dix ans au maximum ; et les collectivités

locales qui empruntent à la C. A. E. C. L. au taux de 7,25 % pour une durée de dix-sept ans ne peuvent financer ainsi des acquisitions de terrains insusceptibles d'être rentabilisés.

— aucune collectivité ne se trouve donc apte à prendre en charge le droit de préemption, au titre d'une zone d'aménagement différée, lorsque la nécessité de conserver intacte une très vaste zone conduit à créer une « pré-Z. A. D. » de grande ampleur : c'est le cas en Aquitaine, où la « pré-Z. A. D. », qui expire au milieu de 1974, couvre 125 000 hectares.

— seuls les départements littoraux bénéficient, au titre de la redevance d'espaces verts instituée par la loi du 23 décembre 1960, d'une ressource définitive : le montant de celle-ci, qui est fonction des constructions réalisées dans chaque département, s'est élevé au total en 1972 à 5,4 millions, somme qui n'est pas à l'échelle des problèmes à résoudre.

— enfin, l'Etat consacre des crédits notables chaque année à l'acquisition de terrains boisés ou à boiser, dont la gestion est assurée par l'Office national des forêts. L'œuvre de conservation ainsi assurée est considérable (un sixième du littoral, environ, est forêt domaniale) ; mais les modalités de conservation de l'aspect ou de l'accès qui peuvent être envisagés sur le littoral — marais salants, bases de loisirs et nature, terrains agricoles, villages de toile, etc. — peuvent et doivent être des plus diverses et se situent souvent hors de la perspective de boisement.

Les nécessités auxquelles les moyens actuels ne permettent pas de faire face apparaissent finalement au nombre de quatre :

1. *Une politique de conservation définie au niveau national.*

Les collectivités locales sont à même de définir une politique de conservation de l'espace ; il n'en est pas de même actuellement de l'Etat. En particulier l'intervention du Service des Domaines dans une politique d'acquisition de terrains à des fins de conservation ne peut pallier l'absence d'un gestionnaire spécialisé tel qu'il en existe pour les autres fonctions de l'Etat : Défense nationale, Education, par exemple.

Par ailleurs, l'aptitude des collectivités locales à définir chacune à son niveau une politique de conservation ne supprime pas la nécessité d'une politique nationale : en matière forestière, par

exemple, l'existence de bois communaux n'enlève rien à l'utilité des forêts domaniales. Il en est de même en matière de conservation, surtout dans une zone aussi sensible que l'espace littoral, où la différence est si considérable entre l'ampleur des faits générateurs d'urbanisation — l'industrialisation, le tourisme — et la taille des collectivités territoriales.

2. *Une garantie solennelle et efficace de non-détournement des terrains acquis à des fins de conservation.*

Aucun document d'urbanisme n'est éternel, et toute réglementation inscrite dans un document peut être remise en cause dans le document suivant. L'acquisition apporte donc une garantie supérieure à celle de toute réglementation.

Mais le fait, pour une collectivité, ou pour un établissement foncier non spécialisé, d'être propriétaire ne suffit pas : des difficultés financières ultérieures ou la priorité donnée à un moment à la construction d'un équipement collectif peut conduire à un revirement : le terrain acheté à des fins de conservation peut alors, après quelques années, être soit vendu, soit construit.

De ces constatations résulte la nécessité d'un régime particulier sinon garantissant une inaliénabilité absolue, du moins posant des conditions très restrictives et obligeant à une procédure solennelle pour l'aliénation des terrains ainsi acquis.

3. *Une gestion dynamique et décentralisée.*

Conservé l'espace littoral ne signifie pas laisser le terrain à l'abandon.

Le besoin auquel faire face n'est pas tant celui de réserves, au sens précis de ce terme, que la sauvegarde de l'aspect et de l'accès ; cette politique peut prendre des formes multiples, par exemple la concession d'installations légères de loisirs ouvertes à tous. Or tant des acquisitions récentes (telle l'île de Porquerolles) que la désaffectation de domaines militaires ont conduit à constater que la conception et la mise en œuvre de telles politiques ne peuvent être normalement assurées.

La décentralisation nécessaire de l'action d'un tel organisme repose, d'une part, sur le recours systématique aux services administratifs normalement compétents, et en particulier au Service des Domaines ; d'autre part, sur le fait que la gestion des terrains acquis sera confiée, par voie de convention, aux collectivités et associations d'intérêt public les plus proches des usagers. Ainsi les effectifs de l'établissement public ne devraient pas dépasser une dizaine d'agents.

4. *Une personnalité morale.*

La politique à définir et à mettre en œuvre au niveau national ne doit pas être conduite avec les seuls moyens financiers de l'Etat ; il doit s'agir d'une politique nationale, incarnée dans un mécanisme dont la personnalité soit assez affirmée pour conduire des détenteurs de terrains ou de crédits à souhaiter concourir à l'œuvre entreprise. Ces détenteurs peuvent être :

— des particuliers, personnes physiques ou éventuellement sociétés, en ce qui concerne des dons et legs : les exemples, à l'étranger, du National Trust britannique, en France, de la Réunion des musées nationaux, indiquent la voie à suivre ;

— des collectivités locales, qui peuvent désirer non seulement mener une politique propre mais contribuer à une politique nationale ;

— de services de l'Etat, telles les armées, détenteurs de terrains dont ils n'ont pas l'usage actuel, mais dont ils ne peuvent souhaiter ne pas se dessaisir.

L'objectif de conservation de l'espace littoral ne peut donc être atteint que d'une part en poursuivant et en améliorant l'usage des mécanismes existants et en créant un organisme nouveau comblant les lacunes que révèle l'analyse des mécanismes existants.

Tel est l'objet du présent projet de loi, qui a pour but la création d'un établissement public nouveau, dont la mission exclusive est de mener une politique foncière contribuant à sauvegarder l'espace littoral.

Dans son principe, il s'agit d'un établissement public de l'Etat à caractère administratif. Ses ressources proviennent à titre principal du budget de l'Etat.

Afin d'éviter tout double emploi avec des mécanismes ou des organismes existants, cet établissement n'exerce sa politique foncière ni sur le domaine public, ni dans les domaines qui sont de la compétence d'un établissement public existant, en particulier l'Office national des forêts.

Le fonctionnement de cet établissement est articulé entre le niveau national, le niveau interrégional et le niveau local, tout en demeurant léger grâce au recours aux agents de l'Etat et aux diverses collectivités en tant que de besoin.

A l'échelon national sont décidés la politique de l'établissement, le rassemblement de ses moyens financiers. Le conseil d'administration qui élit son président est composé à parité de représentants de l'Etat d'une part, d'élus et de personnalités qualifiées, d'autre part. Le directeur est nommé par l'Etat.

A l'échelon interrégional, des conseils de rivages, composés d'élus désignés à parité au sein des conseils régionaux et des conseils généraux proposent des acquisitions.

Au niveau local est assurée la gestion des terrains, par voie de conventions passées entre l'établissement public et une collectivité, un organisme public, une association, ou une fondation.

Le territoire sur lequel l'établissement public est autorisé à acquérir comprend les cantons côtiers, ainsi qu'éventuellement les communes riveraines de lacs ou de plans d'eau d'une importance suffisante.

Ainsi, peut être complété le dispositif permettant la mise en œuvre dans des conditions d'efficacité pleinement satisfaisantes d'une politique d'aménagement du littoral comportant, à côté de l'équipement et de la construction, la préservation d'espaces libres qui correspondent aux aspirations de l'ensemble de la population.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, du Ministre d'Etat, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports, du Ministre de l'Intérieur, du Ministre des Armées, du Ministre de l'Agriculture et du Développement rural et du Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat (Commission permanente), sera présenté au Sénat par le Ministre d'Etat, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Equipement et des Transports, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

Il est créé, sous le nom de « Conservatoire de l'espace littoral », un établissement public de l'Etat à caractère administratif.

Cet établissement a pour mission de mener dans les cantons côtiers une politique foncière contribuant à la sauvegarde de l'espace littoral, en application de la politique nationale d'aménagement du territoire et de protection de la nature.

Pour l'accomplissement de sa mission, il dispose de ressources définies par un décret en Conseil d'Etat.

Art. 2.

Pour la réalisation de l'objectif défini à l'article premier ci-dessus, l'établissement public peut procéder à toutes opérations foncières. Toutefois, les aliénations d'immeubles de son domaine propre ne peuvent être consenties que par décret en Conseil d'Etat, pris sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés.

Il peut exproprier tous droits immobiliers et exercer, à défaut du département, le droit de préemption prévu à l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme.

Il peut être affectataire d'immeubles du domaine privé de l'Etat.

Art. 3.

Les acquisitions et échanges d'immeubles situés dans les zones définies à l'article premier et faits par le Conservatoire de l'espace littoral sont exonérés du droit de timbre de dimension, des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière.

De même, sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit les dons et legs des immeubles ci-dessus mentionnés, lorsqu'ils sont faits au profit du Conservatoire de l'espace littoral.

Art. 4.

L'établissement public est administré par un conseil d'administration comprenant en nombre égal des représentants de l'Etat, d'une part, des représentants du Parlement, des conseils régionaux et des assemblées locales ainsi que des personnalités qualifiées, d'autre part.

Art. 5.

Des conseils de rivage sont créés au sein de l'établissement public. Ils sont composés de représentants des collectivités locales et des conseils régionaux ; ils proposent des opérations d'acquisitions et ils sont consultés sur les opérations envisagées par le conseil d'administration de l'établissement public.

La composition, le fonctionnement et les limites territoriales de ces conseils sont fixés par décret en Conseil d'Etat.

Art. 6.

L'article L. 130-5 du Code de l'urbanisme est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. L. 130-5. — Les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à passer, avec les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels situés sur leur territoire, des conventions tendant à l'ouverture au public desdits bois, parcs et espaces naturels.

A cette occasion, ces collectivités peuvent allouer des subventions d'entretien aux propriétaires et assumer des prestations en nature telles que travaux d'entretien et de gardiennage.

« Les mêmes dispositions sont applicables au Conservatoire de l'espace littoral dans les territoires définis aux articles 1 et 7 de la loi n° du . »

Art. 7.

Les dispositions de la présente loi pourront également être rendues applicables par décret en Conseil d'Etat aux communes riveraines de lacs ou de plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares.

Art. 8.

Des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions d'application de la présente loi.

Fait à Paris, le 17 mai 1974.

Signé : PIERRE MESSMER.

Par le Premier Ministre :

Le Ministre d'Etat, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : Jean TAITTINGER.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances,

Signé : Valéry GISCARD D'ESTAING.

Le Ministre d'Etat, Ministre de l'Aménagement du Territoire,
de l'Equipement et des Transports,

Signé : Olivier GUICHARD.

Le Ministre de l'Intérieur,

Signé : Jacques CHIRAC.

Le Ministre des Armées,

Signé : Robert GALLEY.

Le Ministre de l'Agriculture et du Développement rural,

Signé : Raymond MARCELLIN.

Le Ministre des Affaires culturelles et de l'Environnement,

Signé : Alain PEYREFITTE.

Le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Education nationale,
chargé de la Jeunesse et des Sports,

Signé : Pierre MAZEAUD.