

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 novembre 1974.

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires culturelles (1) sur le projet
de loi portant création du Conservatoire de l'espace littoral,*

Par M. Jean COLLERY,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean de Bagnaux, président ; Georges Lamousse, Adolphe Chauvin, Henri Caillavet, Jean Fleury, vice-présidents ; Claudius Delorme, Maurice Vérillon, Jacques Habert, Mme Catherine Lagatu, secrétaires ; MM. Clément Balestra, Edmond Barrachin, René Billères, Jean-Pierre Blanc, Jacques Bordeneuve, Pierre Brun, Jacques Carat, Georges Cogniot, Jean Collery, Georges Constant, Mme Suzanne Crémieux, MM. Charles Durand, Hubert Durand, François Duval, Léon Eeckhoutte, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Roger Houdet, Jean Lacaze, Adrien Laplace, Jean Legaret, Kléber Malécot, André Messenger, Paul Minot, Michel Miroudot, Pouvanaa Oopa Tetuaapua, Sosefo Makape Papilio, Guy Pascaud, Pierre Petit, Fernand Poignant, Victor Provo, Roland Ruet, René Tinant.*

Voir les numéros :

Sénat : 160 (1973-1974) et 85 (1974-1975).

Littoral (Protection du). — *Conservatoire de l'espace littoral - Aménagement du territoire - Protection de la nature - Code de l'urbanisme.*

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction.	
I. — <i>L'absence d'une véritable politique de protection du littoral</i>	4
A. — <i>Les insuffisances des textes</i>	4
1° <i>Les concessions d'endigage et de plages artificielles</i>	4
2° <i>Les périmètres sensibles</i>	5
B. — <i>Une volonté politique défaillante</i>	6
1° <i>Deux exemples d'application insuffisante des textes</i>	7
2° <i>Un élément positif : la politique de classement des sites naturels</i>	8
II. — <i>Le projet de loi proposé crée un instrument utile, mais qui doit être plus nettement orienté vers la sauvegarde des sites naturels</i>	8
A. — <i>Un instrument de politique foncière destiné à la conservation des terrains acquis</i>	9
1° <i>L'acquisition des terrains</i>	9
2° <i>La conservation des terrains</i>	11
B. — <i>Le texte doit traduire une volonté plus affirmée de protéger le paysage naturel</i>	12
1° <i>Le renforcement des moyens donnés à l'établissement public</i> ..	12
2° <i>Les principes qui doivent gouverner la gestion des terrains acquis</i>	14
Conclusion	15
Examen des articles	16
Amendements présentés par la commission	21

Mesdames, Messieurs,

Selon l'un des principes les plus anciens de notre droit public, le littoral constitue un bien commun soustrait par nature à l'appropriation privée. Il s'agit aujourd'hui d'éviter non seulement qu'il devienne l'affaire de quelques-uns, mais encore que ce patrimoine irremplaçable ne voie progressivement sa valeur et même, dans certains cas, sa substance s'effriter et disparaître.

Longtemps dédaigné par une civilisation terrienne et agricole, l'espace littoral est aujourd'hui âprement recherché pour les possibilités de loisirs qu'il offre, et pour l'ouverture économique qu'il permet. Or, ces deux types d'utilisation aboutissent à développer la tentation d'une appropriation privée des sites côtiers et détériorent gravement les paysages et les équilibres fragiles du rivage.

Les pouvoirs publics ont mis quelque lenteur à s'émouvoir des conséquences de la mise aux enchères d'un patrimoine commun. Faut-il rappeler qu'ils ont même parfois contribué à installer la sidérurgie sur l'eau, laissé s'édifier « les pieds dans l'eau » des constructions contestables, et favorisé l'implantation sur nos côtes de raffineries bientôt relayées par les centrales nucléaires... Fos, Dunkerque, Le Havre - Antifer, l'aménagement du Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine : autant de « grands projets » nationaux qui n'ont guère su intégrer les impératifs de la protection de la nature.

Depuis 1971, date de la création du Ministère de la Protection de la Nature, une prise de conscience semble néanmoins se manifester, que vient renforcer l'émotion de l'opinion publique devant la dégradation du littoral.

Mais l'intervention de quelques circulaires, une politique plus active de classement des sites ne suffisent pas à écarter le danger.

Le texte que l'on nous demande d'adopter doit donner à l'administration les moyens de mener la politique énergique de protection du littoral qui s'avère indispensable.

Votre commission des Affaires culturelles n'entend pas refuser au Gouvernement les armes dont il estime avoir besoin. Elle vous proposera même de les rendre plus efficaces.

Mais elle tient à rappeler, au préalable, que les raisons de la dégradation du littoral tiennent beaucoup moins aux lacunes ou aux imperfections des textes existants qu'à l'insuffisant usage qui en a été fait.

I. — L'absence d'une véritable politique de protection du littoral.

A. — LES INSUFFISANCES DES TEXTES

Les divers textes susceptibles de servir la défense de l'espace littoral comportaient certes des lacunes ou des insuffisances, quand ils n'ouvraient pas la porte à certains excès :

1° *Les concessions d'endigage et de plages artificielles.*

La pratique des concessions d'endigage et de plages artificielles en est sans doute le meilleur exemple. La loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime a permis en effet la multiplication des concessions d'endigage, qui autorisent les concessionnaires à effectuer sur le domaine public des travaux destinés à soustraire artificiellement à l'action des eaux des terrains immergés.

L'article premier de la loi prévoit que les terrains exondés peuvent — contrairement aux principes traditionnels de la domanialité publique — faire l'objet d'une cession de propriété au bénéfice du concessionnaire. Cette disposition a fait des concessions d'endigage un moyen privilégié d'encouragement à la spéculation immobilière. En 1973, soit dix ans après l'intervention de la loi, 39 concessions d'endigage avaient été accordées dans 16 départements, portant sur 1 739 hectares et comportant, entre autres objets, la réalisation de plus de 30 000 logements (1).

Des affaires récentes — Bormes-les-Mimosas, la Forêt-Fouesnant, le procès intenté par les promoteurs de « Cannes Marina » aux auteurs de la « Côte d'Azur assassinée » — ont attiré l'attention de l'opinion sur ces concessions d'endigage qui, au prétexte de ports de plaisance ou de développement touristique, ont permis la réalisation des marinas, « cités lacustres » et autres « murs de béton ».

Le saccage des sites qui en est résulté n'est malheureusement que trop évident. Il a été d'autant plus grave que, les documents d'urbanisme ne pouvant évidemment inclure des surfaces encore immergées, les constructions réalisées ont échappé le plus souvent à toute réglementation.

(1) Selon le tableau publié en annexe à la réponse du Ministre de l'Équipement à la question écrite de M. Joxe (*Journal officiel*, Débats Assemblée Nationale, 11 août 1973, p. 3321), 17 395 007,43 mètres carrés auraient été cédés aux titulaires de concessions d'endigage pour des sommes s'élevant au total à 11 002 323 F. Le prix moyen de cession du mètre carré s'est donc élevé à 0,63 F.

Mais l'on a moins souvent souligné les dangers que présente, pour l'écologie littorale, la réalisation inconsidérée d'endigages et la création de plages artificielles, qui bouleversent les équilibres fragiles de la faune et de la flore. La surface des plages du Var avait, en 1972, été augmentée de 40 % par la création de plages artificielles : peut-on espérer que de semblables « aménagements » soient sans influence sur le caractère du paysage et sur l'écologie littorale ?

La circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du domaine public maritime a tenté de définir des règles plus favorables au respect du paysage et à l'intégrité du domaine public, en recommandant notamment de ne plus accorder de concessions comportant aliénation du domaine public naturel ou créé. Cependant, même si cette recommandation devait suffire à mettre un terme aux constructions immobilières et à la privatisation du rivage, les inconvénients esthétiques et écologiques des endigages demeurent. Il faut donc souhaiter que soient strictement appliquées les circulaires du 10 novembre 1972 et du 26 novembre 1973, qui prévoient des études biologiques systématiques et des études d'insertion dans le site, lors de l'examen de tous projets d'aménagement du littoral maritime ou des rivages des lacs.

2° *Les périmètres sensibles* (1).

La réglementation des périmètres sensibles, spécifique au littoral, doit sans doute, dans une certaine mesure, son peu d'efficacité à ses imperfections techniques.

Cette réglementation, dont l'origine se trouve dans le décret du 26 juin 1959 qui visait le littoral de la Provence—Côte d'Azur, a été étendue progressivement à d'autres départements littoraux. Elle devrait également s'appliquer dans les départements rivaux de lacs. Elle permet de délimiter des « périmètres sensibles » à l'intérieur desquels le département peut exercer un droit de préemption spécial dans des zones fixées par arrêté, et procéder à des acquisitions amiables ou à des expropriations.

Excellente dans son principe, cette réglementation a le défaut de requérir des procédures très lourdes, tant pour l'extension des dispositions du décret de 1959 à de nouveaux départements que pour la détermination des périmètres sensibles et la fixation des zones de préemption

(1) La détermination des périmètres sensibles et zones de préemption résulte des articles R. 142.1 à R. 142.25 du Code de l'Urbanisme. Des dispositions législatives (art. L. 142-4) fixent les règles applicables à la redevance d'espaces verts et au droit de préemption.

De plus, le régime de la redevance d'espaces verts dont le produit est affecté aux acquisitions des départements, est discutable, complexe et incertain. Au surplus les ressources obtenues (7,8 millions de francs en 1973) ne permettent guère de mener une politique foncière de grande ampleur.

Mais les imperfections du système ne doivent pas masquer les responsabilités des départements, qui n'ont pas toujours fait preuve de la détermination souhaitable

Comment expliquer autrement que, sur un total de 3 956 hectares acquis selon cette procédure, plus de 3 000 l'aient été par le seul département des Bouches-du-Rhône ? L'étalement dans le temps des extensions du champ d'application de la législation des périmètres sensibles ne suffit pas à rendre compte de l'inégalité des résultats obtenus.

Actuellement, le décret n° 59-768 du 29 juin 1959 s'applique dans 19 départements ; mais dans 13 d'entre eux seulement des périmètres sensibles ont été délimités.

Les seuls départements côtiers qui sont encore exclus du champ de la réglementation sont les départements de la côte normande (Manche, Eure, Calvados, Seine-Maritime) et la Somme. Il serait urgent de combler cette lacune. Mais il serait tout aussi urgent de rendre moins théorique l'application de la réglementation des périmètres sensibles dans les départements où la redevance d'espaces verts n'est pas encore perçue, et où les zones de préemption n'ont pas été définies.

B. — UNE VOLONTÉ POLITIQUE DÉFAILLANTE

Si l'on peut — avec quelque indulgence — mettre au compte des lacunes ou des insuffisances des textes certains errements, d'autres carences mettent surtout en évidence le peu d'usage qui a été fait des dispositions protectrices du domaine public maritime, et le laxisme avec lequel sont élaborés et appliqués les règlements d'urbanisme. Le renouveau, depuis trois ans, de la politique de classement des sites, démontre au contraire ce qu'il eût été possible de faire.

1° *Deux exemples d'application insuffisante des textes.*

La loi du 28 novembre 1963 prévoit, dans son article 4, la possibilité de réserver les terrains littoraux privés sur une profondeur de 20 mètres pour les terrains bâtis et de 50 mètres pour les terrains non bâtis. La réservation s'oppose à toute construction du terrain et porte effet pendant une période de cinq ans renouvelable. Les propriétaires peuvent demander à l'Etat d'acheter les terrains réservés, qui sont alors incorporés au domaine public.

Cette disposition qui permet d'étendre le domaine public maritime, et en tout cas de préserver le rivage de toute construction sur une profondeur de 50 mètres, est demeurée à peu près lettre morte. 138 hectares seulement, répartis dans cinq départements, ont été ainsi réservés. Rien ne justifie que l'on n'ait pas trouvé le moyen, en onze ans, de faire un plus large usage de cette procédure.

Faut-il, par ailleurs, souligner le peu d'obstacles que les réglementations et documents d'urbanisme ont opposés à l'urbanisation du littoral et à la dénaturation des sites ?

Sur 928 communes littorales, 469 sont couvertes par un plan d'urbanisme approuvé, et près de 400 ont un plan d'occupation des sols. Par ailleurs, cinq schémas d'aménagements régionaux approuvés couvrent la Corse, le Languedoc-Roussillon, l'Aquitaine, la région Nord - Pas-de-Calais et la région Marseille-Fos.

Malheureusement, les documents d'urbanisme — quand ils existent — sont le plus souvent extrêmement favorables à l'urbanisation, le souci du développement économique et touristique l'emportant sur le respect des sites et de l'environnement.

Si l'on tient compte, en outre, des possibilités de dérogation à des réglementations déjà trop laxistes, on mesure le peu de résistance qu'oppose le droit de l'urbanisme aux pressions convergentes de toute nature qui conduisent inéluctablement à la destruction du littoral.

Seule, une ferme volonté politique — qui, jusqu'à présent, semble avoir fait trop souvent défaut, pourrait permettre de s'opposer à ces tendances désastreuses.

2° *Un élément positif : la politique de classement des sites naturels.*

Pourtant, le renouveau qu'ont connu, depuis la création du Ministère de l'Environnement, les procédures de classement des sites et de classement en réserves naturelles prévues par la loi de 1930 modifiée, montrent qu'il suffit de quelque détermination pour donner tout leur sens et toute leur force aux textes de loi.

Depuis 1971, en effet, le classement des sites par l'inscription à l'inventaire et le classement en réserves naturelles ont été largement utilisés à la protection des terrains littoraux.

La procédure de classement des sites, qui subordonne toute modification de l'aspect des lieux à l'autorisation de l'administration chargée de la protection des sites, a été étendue à des superficies assez importantes, permettant ainsi de préserver des portions étendues du rivage et non plus seulement des sites ponctuels. Entre 1971 et 1974, le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement a pris 21 mesures de classement des sites littoraux, couvrant 19 000 hectares et 75 kilomètres de côte.

La loi de 1930 a permis aussi des « interventions d'urgence ». La simple mise en instance de classement d'un site interdit en effet au propriétaire, sans délai, toute modification non autorisée de l'état des lieux pendant un an. Cette procédure a, par exemple, été appliquée au massif des Calanques.

De même, la procédure moins lourde d'inscription à l'inventaire des sites a été largement utilisée.

L'arsenal des lois et règlements existants aurait pu mieux servir la protection des sites côtiers. La création du Conservatoire de l'espace littoral pourra compléter des réglementations existantes mais ne saurait dispenser de les utiliser. Aussi votre Commission des Affaires culturelles entend-elle que la volonté de sauvegarde de l'espace littoral se manifeste autant dans la réforme et l'application des textes anciens que dans l'élaboration des textes nouveaux.

II. — Le projet de loi proposé crée un instrument utile, mais qui doit être plus nettement orienté vers la sauvegarde des sites naturels.

La mission et les moyens qui seront donnés au Conservatoire de l'espace littoral permettront à l'Etat et aux collectivités locales, au-delà des mesures de protection et d'interdiction, d'exercer une action positive de protection du littoral.

Mais le texte qu'il nous est demandé de voter ne doit pas avoir pour seule fin d'aider à surmonter les obstacles opposés jusqu'ici à l'application des textes existants. Il doit surtout revêtir la signification d'un engagement des pouvoirs publics, manifester fermement une volonté politique jusqu'ici assez peu apparente, et créer des incitations plus directes au respect de l'intérêt général.

C'est pourquoi il apparaît essentiel de compléter ce texte et de le renforcer dans certaines de ses dispositions.

A. — LE PROJET PROPOSÉ
CRÉE UN INSTRUMENT DE POLITIQUE FONCIÈRE
DESTINÉ A LA CONSERVATION DES TERRAINS ACQUIS

1° *L'acquisition des terrains.*

Dans différents cas, l'acquisition définitive des terrains littoraux semble être le seul moyen d'en assurer la sauvegarde. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de se féliciter de cet état de choses, révélateur des insuffisances des politiques nationale et locale d'aménagement et de protection.

Quoi qu'il en soit, l'établissement public disposera de moyens de droit non négligeables. La faculté de recourir à l'expropriation, celle d'exercer le droit de préemption prévu par la législation des périmètres sensibles devraient lui permettre d'intervenir efficacement sur le marché foncier. Par ailleurs, la procédure très lourde requise pour l'aliénation des terrains acquis équivaut à garantir leur inaliénabilité de fait. L'action du Conservatoire de l'espace littoral correspondra en somme à un « aménagement en profondeur forcé » et remédiera utilement au laxisme ou diminuera les risques de remise en cause des réglementations d'urbanisme. On peut espérer, aussi, que la seule menace de son intervention jouera un certain rôle de dissuasion à l'encontre de la spéculation foncière et de l'urbanisation côtière. Par ailleurs, l'achat par l'établissement public permettra de « réserver » le littoral au-delà de la limite de 50 mètres actuellement assignée à l'extension du domaine maritime.

L'acquisition par l'établissement public pourra également permettre de compléter la protection résultant du classement en réserve naturelle : les servitudes créées par ce type de classement sont

en effet souvent insuffisantes à la protection de leurs richesses scientifiques, dont l'intérêt justifie par ailleurs une appropriation publique.

Le cas des terrains classés au titre de la protection des sites est plus délicat. Certains « classements d'urgence » sont mal acceptés, non seulement par les propriétaires privés, mais aussi parfois par les collectivités qui fondent des espoirs d'expansion sur les projets dont la réalisation se trouve interrompue. L'éventualité d'un achat des terrains ou d'une partie de ceux-ci pourrait désarmer l'opposition à des mesures parfois mal comprises, et permettrait de surcroît de parer plus efficacement aux menaces pesant sur les sites. Il faut admettre aussi que l'extension actuelle à de vastes ensembles de la procédure de classement des sites pose parfois des problèmes insolubles aux propriétaires qui peuvent se trouver obligés de vendre leurs terrains, en cas de succession, par exemple, et ne pas trouver d'acquéreurs. Il est vrai, surtout, que si le classement des sites permet le maintien des lieux en l'état, il ne résout pas le problème de l'ouverture au public des espaces ainsi protégés, ni, comme on le verra, celui de leur entretien.

Cependant, ce type d'intervention doit rester exceptionnel : d'abord parce qu'il ne faudrait pas que son emploi systématique conduisît à un éparpillement des crédits et à une parcellisation du domaine immobilier de l'établissement. Mais surtout parce qu'il serait choquant que le classement d'un site dût automatiquement aboutir à l'achat de tous les terrains privés classés par une collectivité ou un établissement public. Ce serait en somme reconnaître implicitement que l'Etat ne peut imposer aux propriétaires privés les servitudes qu'exige l'intérêt général : conception dépassée et dangereuse du droit de propriété.

La préservation des activités traditionnelles :

Le renchérissement des terrains proches des rivages de la mer et des lacs a eu pour conséquence d'en réduire l'utilisation traditionnelle, plus respectueuse des sites : ainsi de l'agriculture, cédant progressivement à la pression de l'urbanisation.

Comme l'a fait parfois l'Agence foncière et technique de la région parisienne, le Conservatoire pourrait faire obstacle à la disparition des activités traditionnelles, et du paysage qu'elles ont modelé, en achetant des terres agricoles qui seraient ensuite louées

à des exploitants De même pourrait être assurée la protection des marais salants, dont l'assèchement a souvent des répercussions fâcheuse sur le microclimat. D'une façon générale, le Conservatoire de l'espace littoral pourra faciliter la mise en œuvre de la politique dite du « tiers sauvage » ou du « tiers naturel » dont l'application ponctuelle se heurte souvent à l'inexistence de moyens fonciers appropriés.

2° La conservation des terrains : faciliter l'accès au rivage et sauvegarder le paysage naturel.

La sauvegarde du littoral ne peut se limiter à l'acquisition de terrains. La conservation des paysages et *a fortiori* leur ouverture au public requièrent en effet un minimum d'entretien.

En ce sens, le projet de loi apporte un complément utile à la législation existante.

La nécessité d'un entretien est évidente lorsqu'il s'agit de sauvegarder des terrains faisant l'objet, par exemple, d'une exploitation agricole, ou des terrains boisés. Elle est moins apparente, mais tout aussi réelle, lorsqu'il s'agit de sites incultes, de dunes, de landes ou de marais. Le classement des terrains empêche alors leur construction, mais non leur dégradation, sinon leur transformation en décharge sauvage, voire en bidonville. Ce cas extrême s'est produit par exemple en Camargue, où un village d'une centaine de cabanes a pu s'édifier « clandestinement » sur le domaine privé de l'Etat...

Les terrains ouverts au public requerront également une protection active ainsi qu'un aménagement sommaire — débroussaillage, entretien ou création de sentiers.

Notons que le Conservatoire du littoral, outre son domaine propre, pourra aussi se voir affecter des terrains appartenant au domaine privé de l'Etat, et notamment certaines parties du domaine privé militaire, très étendu à proximité des côtes. En outre, l'établissement public pourra passer avec des propriétaires privés des conventions tendant à l'ouverture au public de terrains proches du littoral.

Votre commission se félicite de ces dispositions qui permettront, à peu de frais, l'ouverture au public d'espaces naturels supplémentaires.

La gestion des terrains sera confiée par voie de convention aux collectivités locales et aux associations d'intérêt public, dans le double souci de ne pas alourdir le fonctionnement de l'établissement public et d'en rapprocher la gestion des usagers.

Notons que cette précision — pourtant essentielle à la conception même de l'organisme — ne figure pas dans le texte du projet.

N'y figure pas non plus l'obligation de respecter le caractère naturel des sites.

Votre commission estime que ces deux lacunes sont de nature à vider le texte proposé de sa substance même. Si l'on s'en tient à la lettre du projet de loi, rien ne s'oppose en effet à ce que les terrains acquis ou gérés par le Conservatoire de l'espace littoral soient affectés à la construction de parkings ou d'autoroutes... Aussi vous proposera-t-elle de compléter sur ces points le texte qui vous est soumis.

B. — LE TEXTE DOIT TRADUIRE UNE VOLONTÉ PLUS AFFIRMÉE
DE PROTÉGER LE PAYSAGE NATUREL

La création d'un Conservatoire de l'espace littoral n'aurait guère de sens si elle ne marquait avec la plus grande fermeté la volonté explicite de protéger les sites naturels, qui n'ont que trop souffert, jusqu'à présent, des « aménagements » variés que leur ont fait subir les collectivités publiques comme les personnes privées.

L'objectif prioritaire doit être désormais de préserver le littoral — ou ce qu'il en reste. Et cette volonté doit se marquer aussi bien dans les moyens donnés à l'établissement public pour acquérir les terrains, que dans les principes qui en gouverneront la gestion.

1° *Les moyens donnés à l'établissement public.*

a) *Moyens financiers.*

Les moyens financiers du Conservatoire de l'espace littoral proviendront essentiellement d'une dotation budgétaire.

En 1975 des crédits de 20 à 30 millions de francs pourraient être dégagés. Selon les auteurs du projet, les ressources de l'établissement public devraient lui permettre d'effectuer chaque année

plusieurs opérations foncières importantes, portant sur environ un millier d'hectares. Rappelons à ce sujet que, voici déjà plusieurs années, sur le littoral du Languedoc-Roussillon, l'Etat a dû consacrer 24 millions de francs à l'achat de 600 hectares de terrain. Comme, par hypothèse, l'action du Conservatoire devra s'exercer prioritairement dans des régions menacées, et que l'estimation du prix d'achat du terrain ne saurait ignorer totalement la plus-value née de la spéculation ambiante, il convient de se demander si ces prévisions sont suffisamment réalistes... Aussi, votre commission espère-t-elle que le Gouvernement donnera au Sénat toute garanties quant à la traduction financière de ses intentions, et toutes précisions quant à la politique d'acquisition qui pourra être menée.

b) Moyens juridiques.

Il serait peu raisonnable d'espérer que les moyens financiers de l'établissement public lui permettront de procéder rapidement à des acquisitions d'une ampleur suffisante.

Par ailleurs, il est souhaitable d'encourager les personnes privées à concourir à une œuvre d'intérêt général. Pour cela, il faut prévoir, au bénéfice du Conservatoire, les mêmes mécanismes d'incitation que ceux qui ont permis à la Réunion des musées nationaux d'enrichir de legs importants le patrimoine artistique français. Aussi votre commission — soucieuse de donner à l'œuvre entreprise toutes les chances de succès — vous suggère-t-elle d'adapter au cas particulier du Conservatoire de l'espace littoral, les dispositions des art. 1131 et 1716 *bis* du Code général des impôts, relatives à la donation sous réserve de jouissance et à la dation en paiement de droits de succession.

Rappelons que ce sont des dispositions exactement analogues qui ont permis au National Trust britannique, auquel l'exposé des motifs du projet de loi fait référence, d'acquérir une grande partie des terrains qui lui assurent la protection de 570 km de côtes.

Ces mesures ont pour but de rendre plus efficace l'action directe du Conservatoire de l'espace littoral.

Mais votre commission pense qu'il serait souhaitable de donner aussi à l'établissement public un rôle indirect de conseil des responsables locaux. Le Conservatoire de l'espace littoral serait en effet tout désigné pour cette mission. Il pourrait notamment suggérer aux collectivités locales de prendre les mesures de leur

ressort qui tendraient à préserver de toute construction les zones proches du rivage, et, d'une façon plus générale, les inciteraient à mettre en œuvre tous les moyens de protection du littoral dont elles disposent.

L'adoption des amendements proposés par votre commission manifesterait une volonté réelle de sauvegarder, au bénéfice de tous, le « patrimoine exigu et précaire » que constituent les rivages de la mer et des lacs.

2° Les principes qui doivent gouverner la gestion des terrains acquis.

Mais cette volonté de sauvegarde doit aussi, bien évidemment, apparaître dans l'énoncé des missions de l'établissement public.

Or, aucune disposition du projet ne précise que le Conservatoire du littoral devra avant tout s'attacher à maintenir l'aspect naturel du littoral, et à interdire, sur l'étroit territoire qu'il pourra acquérir, tout aménagement qui en menacerait le paysage ou l'« éco-système ».

Les exemples étrangers dont on veut s'inspirer montrent la voie dans laquelle il faut s'engager : les sites côtiers préservés en Grande-Bretagne par le National Trust n'ont reçu aucun équipement particulier, hormis l'aménagement de sentiers piétonniers. L'on a jugé avec raison que leur « exceptionnel intérêt » résidait avant tout dans leurs paysages. Il paraît donc essentiel que les termes mêmes de la loi que nous voterons prohibent résolument toute atteinte aux sites naturels. Les rédacteurs du projet de loi ont sans doute estimé que cette précision était inutile. L'expérience enseigne, hélas ! qu'en matière de protection de l'environnement rien ne va sans dire.

Il apparaît donc indispensable de définir plus clairement la mission du Conservatoire de l'espace littoral et surtout de donner à son conseil d'administration les moyens de la remplir en exerçant un droit de regard sur la gestion du domaine propre de l'établissement public et des terrains dont il serait affectataire.

Peut-être est-il déjà bien tard pour éviter au littoral de devenir la victime de l'attraction qu'il exerce sur les hommes. Du moins faut-il espérer que les dommages irréversibles déjà causés à des sites privilégiés inciteront à plus de vigilance tous ceux qui ont la charge de la protection des sites.

En conclusion, votre Commission des Affaires culturelles déplore, une fois encore, le peu d'usage qui a été fait jusqu'à présent des moyens dont disposaient les pouvoirs publics pour s'opposer à l'urbanisation et à la destruction d'un patrimoine naturel irremplaçable.

Elle souhaite que la création du Conservatoire du littoral soit l'occasion d'une prise de conscience, et rende chacun plus attentif à prévenir l'irréparable.

Sous réserve de ces observations, et de l'adoption des amendements proposés, votre commission donne un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi n° 160 (Sénat 1973-1974) portant création du Conservatoire de l'espace littoral.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier.

Cet article définit la nature — un établissement public administratif de l'Etat — la compétence territoriale et les missions du Conservatoire de l'espace littoral.

Le texte doit être complété sur ces deux derniers points :

1° La compétence de l'établissement public ne s'étend, aux termes de l'article premier, qu'aux cantons du littoral maritime. Des décrets en Conseil d'Etat seront nécessaires pour inclure les principaux lacs et plans d'eau dans le champ d'application de la loi.

Pourtant, les lacs sont plus vulnérables encore que le milieu marin à la pollution induite par le développement incontrôlé de l'urbanisation et de l'industrialisation. Et la pression touristique n'est pas moindre sur leurs rivages que sur le littoral maritime.

Aussi votre commission vous suggère-t-elle d'amender le deuxième alinéa de l'article afin de rendre possible, sans délai, l'intervention du Conservatoire du littoral dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau ;

2° Le projet ne définit pas avec une précision suffisante la mission du Conservatoire du littoral :

a) La référence à la politique nationale d'aménagement du territoire et de protection de la nature n'explicite en rien la mission de sauvegarde des sites naturels et de l'équilibre écologique des rivages qui justifie la création de l'établissement public. Aussi, votre commission vous demande-t-elle d'adopter une rédaction plus claire et qui traduise plus nettement la volonté de conservation des richesses naturelles que doit traduire le présent projet de loi ;

b) Il apparaît en outre nécessaire de donner à l'établissement public les moyens d'inciter les collectivités locales à user des moyens qui leur sont propres pour sauvegarder le littoral. Aussi est-il indispensable d'élargir à un rôle de conseil des responsables locaux la mission de ce Conservatoire de l'espace littoral.

Art. 2.

Cet article définit les moyens juridiques de la politique foncière que doit mener le Conservatoire de l'espace littoral. Il prévoit en outre les procédures propres à garantir l'inaliénabilité de fait du domaine propre de l'établissement public :

1° Outre la possibilité de procéder à toutes opérations foncières de droit commun, l'établissement public pourra recourir à l'expropriation et exercer — à défaut du département — le droit de préemption défini par la réglementation des périmètres sensibles.

Votre commission a déjà esquissé, dans le présent avis, un bilan de l'application de cette réglementation. Elle insiste pour que ses dispositions soient aussi rapidement que possible étendues à l'ensemble des départements relevant de la compétence du Conservatoire de l'espace littoral.

Par ailleurs, votre commission redoute que les départements laissent trop volontiers au Conservatoire du littoral le soin — et la charge — d'exercer le droit de préemption qui leur revient au premier chef. Il ne faudrait pas en effet que l'existence d'une politique nationale de protection du littoral détourne les collectivités d'exercer les responsabilités qui leur sont propres.

2° La procédure qui est requise pour procéder à l'alinéation des immeubles du domaine propre au Conservatoire devrait en garantir l'inaliénabilité de fait.

Le domaine du Conservatoire de l'espace littoral sera même mieux protégé de l'alinéation que certaines portions du domaine public de l'État ou des collectivités locales ne le sont de la désaffectation qui permet à l'administration propriétaire de les intégrer à son domaine privé, et donc de les vendre.

3° L'article 2 prévoit également la possibilité de rendre le Conservatoire du littoral affectataire du domaine privé de l'État. Cette disposition est intéressante, qui permettra d'étendre la politique de conservation des paysages à des portions de territoires actuellement mal protégés, mais faisant déjà l'objet d'une appropriation publique.

Art. 3.

L'article traite des exemptions fiscales applicables aux transactions immobilières effectuées par le Conservatoire, et aux mutations à titre gratuit dont il sera le bénéficiaire.

Les dispositions de cet article sont censées inciter les personnes privées à concourir à l'œuvre entreprise par le Conservatoire du littoral. L'exposé des motifs du projet de loi évoque, à leur propos, le régime fiscal concernant les dons et legs faits au National Trust britannique et, en France, les dons d'œuvres d'art à la Réunion des musées nationaux.

Si l'on devait s'en tenir au texte proposé, la comparaison serait abusive.

Votre commission est consciente de l'intérêt que présenteraient de véritables incitations à faire dons et legs d'immeubles en faveur du Conservatoire de l'espace littoral. Aussi, vous propose-t-elle d'étendre au cas du Conservatoire du littoral les dispositions du Code général des impôts qui ont permis à la Réunion des musées nationaux d'acquérir des œuvres d'art susceptibles d'enrichir le patrimoine national.

Art. 3 bis (nouveau).

Cet article nouveau, que votre Commission des Affaires culturelles vous suggère d'insérer dans le texte de la loi, vise à permettre la dation en paiement de droits de succession de biens immobiliers susceptibles d'être annexés au domaine du Conservatoire de l'espace littoral.

Il serait anormal, en effet, que le Conservatoire soit amené à grever son budget des sommes nécessaires à l'achat de terrains qui pourraient lui être donnée ou légués.

La procédure d'agrément prévue éviterait tout risque d'abus et permettrait de contrôler le réel intérêt des dons et legs envisagés.

La dation en paiement a donné d'appréciables résultats dans le domaine de la protection du patrimoine artistique. Il serait éminemment regrettable que le Conservatoire de l'espace littoral soit privé de ce moyen d'étendre son domaine propre, et que la politique de protection du littoral manque ainsi l'occasion d'associer les particuliers à une œuvre d'intérêt général.

Art. 3 *ter* (nouveau).

Cet article nouveau constitue une mesure d'incitation complémentaire de celle prévue à l'article 3 *bis* (nouveau). Il doit permettre, en effet, la remise à l'Etat de biens immeubles par les personnes à qui ces terrains seraient donnés ou légués. Le donateur et ses ayants droit pourront garder la jouissance de ces biens sous réserve d'en assurer la conservation en l'état et l'ouverture au public.

Les mêmes mécanismes de contrôle et d'agrément qui s'appliquent à la dation en paiement garantiront le bon usage de la procédure de donation sous réserve de jouissance.

Votre commission estime que l'adoption de cet article, comme celle de l'article 3 *bis* (nouveau), manifesterait une réelle volonté politique de sauvegarder les régions côtières pour le bénéfice de tous.

Ces dispositions permettraient en outre de revenir dans une certaine mesure sur les inconvénients de l'appropriation privée des zones littorales.

Art. 4.

Cet article définit la composition du conseil d'administration de l'établissement public.

Votre commission émet le vœu que le choix des personnalités qualifiées appelées à siéger fasse une large place à des personnalités scientifiques spécialistes de l'écologie du littoral, ainsi qu'à des architectes et à des paysagistes.

Mais, surtout, elle estime anormal que cet article 4 ne définisse pas les compétences du conseil d'administration en matière d'acquisition et de gestion des terrains.

Il est prévu de confier cette gestion aux collectivités locales ou à leurs groupements et aux associations d'intérêt public. La formule est bonne dans la mesure où elle permet d'associer les autorités locales à la protection du littoral, et de ne pas alourdir à l'excès le fonctionnement de l'établissement public. Mais il est indispensable de préciser ce mode de gestion dans le texte même du projet ; surtout de rappeler qu'il doit s'exercer dans le strict respect des sites naturels, et pour leur seule conservation.

L'absence de telles garanties serait en effet de nature à vider de son sens la création du Conservatoire de l'espace littoral.

Art. 5.

Le Conservatoire du littoral doit associer à son action les autorités locales. C'est pourquoi sont créés, à cet article, des « Conseils de rivages » qui doivent proposer des opérations d'acquisition et sont consultés par le Conseil d'administration sur les opérations que ce dernier envisage : leurs attributions sont donc uniquement consultatives et se limitent aux opérations d'acquisition.

Aux termes de l'alinéa 2 de l'article, « la composition, le fonctionnement et les limites territoriales de ces conseils » seront fixés par décret. Le texte du projet précise seulement que les Conseils de rivages seront composés de représentants « des collectivités locales » et des conseils régionaux. Il est à souhaiter que non seulement les assemblées départementales et municipales, mais aussi les organes intercommunaux existants ou à créer soient largement associés aux travaux des Conseils de rivages.

Art. 6.

L'article 6 modifie l'article L. 130-5 du Code de l'Urbanisme consacré à la préservation des espaces boisés et en étend les dispositions aux espaces naturels.

Cet article prévoit que les communes peuvent passer avec les propriétaires de bois et de parcs des conventions tendant à permettre leur ouverture au public, moyennant l'octroi de subventions d'entretien et de prestations en nature destinées à assurer le gardiennage ou l'entretien de ces espaces verts.

Le Conservatoire du littoral se voit reconnaître, par un alinéa nouveau, la possibilité de passer des conventions semblables, dans les portions de territoire qui sont de son ressort.

Art. 7.

Votre commission a dit son souci d'étendre le plus rapidement possible au littoral des lacs et des plans d'eau la compétence du Conservatoire de l'espace littoral. Aussi vous propose-t-il la suppression de cet article, consécutive à l'amendement proposé à l'article premier du projet de loi.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Au second alinéa de cet article, après les mots :

« ... dans les cantons côtiers... »,

insérer les mots suivants :

« ... et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares.... »

Amendement : Au second alinéa de cet article, après les mots :

« ... une politique foncière... »,

rédigé comme suit la fin de cet alinéa :

« ... de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. Il peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec sa mission. Il peut notamment proposer les mesures propres à éviter toute construction des terrains contigus au domaine public maritime. »

Article additionnel 3 *bis* (nouveau).

Amendement : Après l'article 3, insérer un article additionnel 3 *bis* (nouveau) ainsi rédigé :

Tout héritier, donataire ou légataire peut acquitter les droits de succession par la remise de biens immeubles dont la situation justifie la conservation en l'état et l'ouverture au public.

Cette procédure de règlement des droits est subordonnée à un agrément donné dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

La décision d'agrément fixe la valeur libératoire qu'elle reconnaît aux biens offerts en paiement. La dation en paiement n'est parfaite que par l'acceptation par l'intéressé de ladite valeur.

Article additionnel 3 *ter* (nouveau).

Amendement : Après l'article 3, insérer un article additionnel 3 *ter* (nouveau) ainsi rédigé :

I. — Sous réserve des dispositions de l'article 1020 du Code général des impôts, le donataire, l'héritier ou le légataire de biens immobiliers dont la situation justifie la conservation en l'état et l'ouverture au public, est exonéré des droits de mutation et taxes annexes afférents à la transmission de ces biens lorsqu'il en fait don à l'Etat dans le délai prévu pour l'enregistrement de l'acte constatant la mutation ou la déclaration de la succession.

Le donateur peut stipuler qu'il conservera, sa vie durant, la jouissance du bien donné. Il peut également stipuler que la réserve de jouissance bénéficiera après sa mort à son conjoint. Lorsqu'il s'agit d'une personne morale, la réserve de jouissance prend fin à sa dissolution ; elle ne peut, en tout état de cause, excéder vingt-cinq ans à moins que le bien donné ne soit accessible au public dans les conditions fixées par la décision d'agrément prévue au II.

Lorsque le donateur prend l'engagement de conserver les biens donnés en l'état et de les ouvrir au public, il peut stipuler que la réserve de jouissance bénéficiera successivement aux personnes auxquelles les immeubles seront transmis tant qu'elles respecteront elles-mêmes cet engagement.

II. — La donation est soumise à un agrément donné dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Dans les cas prévus aux deuxième et troisième alinéa du I, la décision d'agrément arrête notamment les mesures propres à assurer la conservation et la surveillance des biens donnés à l'Etat.

La donation n'est considérée comme réalisée qu'après acceptation par le donateur des conditions prévues par la décision d'agrément.

En cas de refus d'agrément, ou de non-acceptation par le donateur dans le délai imparti par la décision d'agrément, les droits et taxes prévus au I, à l'exclusion de toute pénalité de retard, deviennent exigibles dans le délai d'un mois.

III. — Le donateur et ses ayants cause peuvent à tout moment renoncer à la réserve de jouissance et remettre les biens à l'Etat.

Art. 4.

Amendement : Compléter *in fine* cet article par les dispositions suivantes :

Le conseil d'administration détermine la politique d'acquisitions foncières du Conservatoire de l'espace littoral.

Le conseil d'administration peut passer avec les collectivités territoriales ainsi qu'avec les établissements publics, fondations et associations d'intérêt public spécialisées, des conventions tendant à leur confier la gestion des immeubles dont le Conservatoire de l'espace littoral est propriétaire ou affectataire.

Il s'assure que cette gestion s'effectue dans le strict respect des objectifs définis à l'article premier de la présente loi.

Art. 7.

Amendement : Supprimer cet article.