

N° 566

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 mai 2013

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de loi de M. Serge LARCHER et plusieurs de ses collègues visant à **prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques,***

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Claude Bérit-Débat, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, M. Robert Tropeano, *vice-présidents* ; MM. Jean-Jacques Mirassou, Bruno Retailleau, Bruno Sido, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Marc Daunis, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Michel Houel, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Mme Mireille Schurch, M. Yannick Vaugrenard.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 447 et 567 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LA GESTION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES, UNE QUESTION RÉCURRENTÉ EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE	9
A. LA CRÉATION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES ET L'APPLICATION À CETTE ZONE DES PRINCIPES D'INALIÉNABILITÉ ET D'IMPRESCRIPTIBILITÉ	9
B. FACE AU PHÉNOMÈNE DE L'OCCUPATION SANS TITRE, LE RÉGIME DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES A ÉTÉ MODIFIÉ À PLUSIEURS REPRISES ET DE FAÇON CONTRADICTOIRE	10
C. LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1996 A TENTÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE GLOBALE AUX PROBLÉMATIQUES DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS MAIS ELLE A ÉTÉ ELLE-MÊME MODIFIÉE À PLUSIEURS REPRISES.....	13
II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI	17
III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	17
A. LE BILAN DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1996 EST MITIGÉ MÊME SI LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE « GRENELLE II » ONT PERMIS UNE ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS DE RÉGULARISATION.....	17
B. VOTRE COMMISSION SOUTIENT CETTE PROPOSITION DE LOI, MESURE D'URGENCE QUI PERMET DE DISPOSER D'UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR RÉFLÉCHIR À L'AVENIR DE LA GESTION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES.....	23
C. VOTRE COMMISSION A INTRODUIT UN NOUVEL ARTICLE ASSURANT ENFIN LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ DANS LES OUTRE-MER	27
EXAMEN DES ARTICLES.....	29
• <i>Article 1^{er}</i> (Article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer) Prolongement de la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques jusqu'au 1^{er} janvier 2016	29
• <i>Article 2</i> (Articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques) Prorogation de deux ans de la date limite de dépôt des demandes de régularisation par les occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques	30
• <i>Article 3</i> (nouveau) (Article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) Modalités de mise en œuvre d'une procédure de titrement dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin	32
TRAVAUX EN COMMISSION.....	41

ANNEXE I LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	49
ANNEXE II LISTE DES PERSONNES AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE.....	49
TABLEAU COMPARATIF	51

*« Nous avons conscience d'avoir,
par ce bref exposé, jeté un peu plus de lumière
sur la trop vieille question des « 50 pas géométriques »
aux Antilles, que le Gouvernement a, enfin,
décidé de résoudre »,
Marius Larcher, janvier 1949¹*

Mesdames, Messieurs,

Lors des questions d'actualité au Gouvernement du 4 décembre 2012 à l'Assemblée nationale, M. Victorin Lurel, ministre des outre-mer, a déclaré : *« le Gouvernement est favorable à la prolongation de la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques pour deux années supplémentaires après le 31 décembre 2013, ainsi qu'à la prolongation pour la même durée du délai de dépôt des demandes de régularisation. Le Gouvernement soumettra les amendements appropriés à l'Assemblée nationale au cours du premier semestre 2013 ».*

Afin de mettre en œuvre cet engagement du Gouvernement, votre rapporteur et l'ensemble des membres du groupe socialiste et apparentés ont déposé le 26 mars dernier la présente proposition de loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques.

La zone des cinquante pas géométriques a été créée dans les Antilles sous l'Ancien Régime : elle constituait une réserve domaniale parallèle au rivage, destinée notamment à la défense de ces îles.

Suite à son intégration au domaine de la Couronne par l'Édit de Saint-Germain-en-Laye de 1674, cette zone est devenue inaliénable et imprescriptible. En réponse à l'occupation sans titre qui s'est développée dès le XVIII^{ème} siècle, **le régime de cette zone a cependant été modifié à plusieurs reprises par des textes souvent contradictoires**, dans les années 1880, en 1955 – date à laquelle la zone a été transférée dans le domaine privé

¹ « La solution définitive de la question des cinquante pas géométriques aux Antilles », *Marius Larcher, janvier 1949, p. 16.*

de l'État – ou encore en 1986 à l'occasion de la « loi littoral »¹ qui a réincorporé la zone dans le domaine public de l'État.

La loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques² a tenté de résoudre les problèmes posés par l'occupation de la zone : son objectif était ainsi d'améliorer la situation des habitants tout en assurant l'aménagement de la zone.

L'article 4 de cette loi a créé dans chacun des départements antillais une Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, couramment appelée « Agence des cinquante pas géométriques ». La durée de vie de ces agences, initialement limitée à dix ans, a été modifiée à trois reprises au cours des dix dernières années. Suite à la dernière modification issue de la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010³, la durée de vie des agences a été prolongée jusqu'au 1^{er} janvier 2014⁴. A leur disparition, la mission de régularisation foncière qu'elles exercent devait être attribuée à des établissements publics fonciers d'État.

Au terme de ses travaux⁵, votre rapporteur confirme que la perspective de création d'établissements publics fonciers d'État dans ces collectivités n'est plus d'actualité notamment suite à la décision des collectivités territoriales de créer des établissements publics fonciers locaux.

Dans ces conditions, **la disparition des agences le 1^{er} janvier 2014 risquerait de conduire à un vide** en matière de gestion de la zone des cinquante pas géométriques : aucun organisme ne sera à cette date en mesure de reprendre leurs missions de régularisation foncière et d'aménagement. Comme l'indique la présente proposition de loi, « à défaut de (...) prolongation (...), la gestion de l'urbanisation littorale connaîtrait une rupture préjudiciable à la normalisation de l'occupation souhaitée par les pouvoirs publics »⁶.

Votre commission estime donc que la présente proposition de loi constitue une mesure d'urgence et une initiative bienvenue.

Pour autant, **ce texte ne constitue qu'une mesure transitoire : une réflexion globale et cohérente doit être menée par le Gouvernement, en lien avec les collectivités territoriales, sur l'avenir des agences et, plus**

¹ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral.

² Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

⁴ Cf. Décret n° 2011-119 du 27 janvier 2011 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

⁵ Cf. Annexe : Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur.

⁶ Proposition de loi n° 447 (2012-2013) visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques, p. 4.

globalement, sur la gestion de la zone des cinquante pas géométriques. Votre rapporteur se réjouit à ce titre du lancement par les ministres de l'égalité des territoires et du logement et des outre-mer d'une mission sur les problématiques foncières dans les départements antillais, mission qui abordera cette question.

Par ailleurs, **à l'initiative du Gouvernement, votre commission a complété la présente proposition de loi d'un nouvel article 3.** Ce dernier modifie l'article 35 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM)¹ qui prévoyait la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Saint-Martin.

L'absence massive de titres de propriété constitue en effet un véritable fléau dans les outre-mer. La LODEOM a marqué une avancée mais **le décret d'application de son article 35 n'a jamais été publié**, comme votre rapporteur l'a d'ailleurs regretté à plusieurs reprises en tant que rapporteur pour avis du budget de la mission « Outre-mer »². Le projet de décret issu d'une mission de préfiguration menée en 2011 n'était en effet pas conforme aux termes de l'article 35.

Votre commission se félicite que le Gouvernement ait pris l'initiative de débloquer cette situation : la mission de reconstitution des titres de propriété pourra ainsi être confiée dans chaque collectivité ultramarine concernée soit à un GIP soit à un opérateur existant œuvrant dans le domaine du foncier. **Votre rapporteur salue ce dispositif adapté à la situation spécifique de chaque collectivité ultramarine et qui permettra d'éviter la création de structures supplémentaires.**

Au cours de sa réunion du mardi 14 mai 2013, la commission des affaires économiques a adopté, à l'unanimité, l'ensemble de la proposition de loi dans la rédaction issue de ses travaux.

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

² Cf. Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 28 et Avis n° 149 (2012-2013) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome VI : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 23.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LA GESTION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES, UNE QUESTION RÉCURRENTÉ EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE

Comme l'indique l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques, « *la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département de la Guyane une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation*¹. » L'article L. 5111-1 du même code précise que « *la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 5111-2 fait partie du domaine public maritime de l'État.* ».

Comme l'indiquait notre ancien collègue Jean Huchon dans son rapport sur la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, « *le régime juridique et la situation économique et sociale actuelle de la zone des « cinquante pas géométriques » (...) résulte d'une longue évolution historique et d'une succession de textes contradictoires* »².

A. LA CRÉATION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES ET L'APPLICATION À CETTE ZONE DES PRINCIPES D'INALIÉNABILITÉ ET D'IMPRESCRIPTIBILITÉ

Sous l'Ancien Régime, a été créée la zone dite « des cinquante pas du roi »³ pour protéger le rivage des Antilles.

Elle constituait alors **une réserve domaniale parallèle au rivage destinée à la défense des îles, à l'avitaillement et à l'entretien des navires et aux communications.** Comme le souligne la dépêche ministérielle de M. de Moras du 3 décembre 1757 concernant les cinquante pas du Roi, « *l'objet de cette réserve était d'avoir de quoi établir, dans le contour des îles,*

¹ La loi ne précise pas la largeur de la zone en Guadeloupe et en Martinique, la délimitation en étant faite par arrêté préfectoral. La largeur de 81,20 mètres en demeure cependant la référence.

² Rapport n° 113 (1995-1996) fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, M. Jean Huchon, p. 5.

³ Les cinquante pas du roi sont devenus les cinquante pas géométriques, chaque pas mesurant cinq pieds, soit environ 1,64 mètre.

les bourgs, paroisses, forts, retranchements, batteries et autres ouvrages publics et nécessaires, tant pour leur décoration que pour leur défense ».

A partir de l'Édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674, édit par lequel le Roi a révoqué la Compagnie des Indes occidentales, les cinquante pas relèvent du domaine de la Couronne. Ils deviennent ainsi inaliénables et imprescriptibles.

EXTRAITS DE L'ÉDIT DE SAINT-GERMAIN-EN-LAYE

« Nous avons résolu de remettre en nos mains et réunir à notre Domaine, tous les fonds des Terres par nous concédées à la Compagnie »

« Nous avons uny et incorporé, unissons et incorporons au Domaine de notre Couronne toutes les Terres et Païs (...) qui appartenoient à ladite Compagnie, tant au moyen des concessions que nous lui avons fait par l'Édit de son établissement, qu'en vertu des contrats d'aquisition (...) »

L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité de la zone des cinquante pas a été réaffirmée à plusieurs reprises au cours des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles :

– le décret des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 remplace le domaine de la Couronne par le domaine de la Nation. La zone des cinquante pas des Antilles relève alors du domaine national et demeure inaliénable, l'article 8 de ce décret indiquant que *« les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation »* ;

– sous la Restauration, l'**ordonnance du 9 février 1827**, prise en vertu de l'article 73 de la Charte de 1814 et concernant les gouvernements de la Martinique, de la Guadeloupe et de ses dépendances, a réaffirmé ces deux principes. Son article 34 dispose ainsi qu'*« aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être échangée ni aliénée »*.

B. FACE AU PHÉNOMÈNE DE L'OCCUPATION SANS TITRE, LE RÉGIME DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES A ÉTÉ MODIFIÉ À PLUSIEURS REPRISES ET DE FAÇON CONTRADICTOIRE

• L'occupation sans titre de la zone des cinquante pas géométriques des Antilles est un phénomène ancien.

Comme le notait notre ancien collègue Jean Huchon, *« dès la fin du XVIII^{ème} siècle, les marins, les réparateurs de navires, les menuisiers avaient été autorisés par le roi à se loger sur la bande côtière avec leurs familles. Puis les grands propriétaires fonciers exploitant la canne à sucre, le café et la*

banane ont toléré une telle occupation, au bénéfice des employés de leurs domaines. Ce mouvement séculaire s'est renforcé, au vingtième siècle, du fait de l'exode rural et de la pénurie des logements sociaux »¹.

Un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général des Ponts et chaussées (CGPC) de 2004 a souligné que l'abolition de l'esclavage a conduit les travailleurs des plantations à se diriger vers les terres disponibles de la montagne et du littoral pour s'y établir, faute des moyens nécessaires pour acquérir les terrains mieux situés. Dès le début du XIX^{ème} siècle, l'administration a délivré des autorisations d'installation – révocables en principe – fondées sur des motivations économiques. Ces installations sont devenues progressivement définitives. Ceci explique que « *la zone a été très vite identifiée dans beaucoup de consciences comme un territoire qui, n'appartenant à personne (sauf au roi ou à la République) constituait un bien collectif ouvert* »².

• Dans ces conditions, **le régime de la zone des cinquante pas a été modifié à plusieurs reprises pour tenter d'apporter des solutions au phénomène de l'occupation sans titre :**

– **sous la III^{ème} République, une exception à la règle de l'inaliénabilité du domaine public a été introduite par des décrets du Président de la République**, pris sur le fondement du sénatus-consulte du 3 mai 1854. Ces décrets autorisent, sous certaines conditions, la délivrance aux occupants de terrains bâtis de titres de propriété définitifs et incommutables et l'octroi, sur les terrains non bâtis, de concessions irrévocables. L'article 1^{er} du **décret du 21 mars 1882** dispose ainsi que « *sont modifiées (...) les dispositions aux termes desquelles, à la Guadeloupe et dépendances, aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être échangée ni aliénée* ». Un **décret du 4 juin 1887** rend applicable le décret précédent à la Martinique ;

– **sous la IV^{ème} République, le décret n° 55-885 du 30 juin 1955³ opère le transfert de la zone des cinquante pas géométriques dans le domaine privé de l'État**, à l'exception notamment des parcelles appartenant en pleine propriété à des particuliers en vertu de titres antérieurs et reconnus valables par une commission juridictionnelle. **Ce texte met ainsi fin à l'imprescriptibilité de la zone, permettant donc de vendre à certains**

¹ Rapport n° 113 (1995-1996), *Ibid.*, p. 8.

² « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », *Inspection générale de l'administration, Conseil général des Ponts et chaussées, février 2004*, p. 8.

³ Décret n° 55-885 du 30 juin 1955 relatif à l'introduction dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de la Réunion, de la législation et de la réglementation métropolitaine concernant le domaine public maritime et l'exécution des travaux mixtes, et modifiant le statut de la zone dite « des cinquante pas géométriques » existant dans ces départements.

occupants des parcelles¹ et de faire jouer au bénéfice d'autres les dispositions du code civil relatives à la prescription acquisitive² ;

– sous la V^{ème} République, la « loi littoral » du 3 janvier 1986 a réincorporé dans le domaine public de l'État les parcelles de la zone des cinquante pas géométriques qui se situaient encore dans le domaine privé de l'État. Ses articles 35 à 39 visent ainsi à protéger les espaces naturels tout en facilitant la cession aux communes et aux particuliers : les terrains situés dans cette zone peuvent, dans des conditions strictes, être déclassés au profit de communes ou d'occupants de bonne foi.

En l'espace d'un siècle, le régime de la zone des cinquante pas géométriques a donc été modifié à trois reprises par des textes en partie contradictoires.

Comme l'indiquaient nos collègues Marc Massion et Éric Doligé à l'occasion de l'examen du projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, « *en raison d'une accumulation de plusieurs textes contradictoires, des incertitudes juridiques relatives au statut des propriétés appartenant à cette zone sont apparues* »³.

La mission IGA/CGPC de 2004 notait quant à elle que « *la gestion [des] héritages [historiques] assez disparates, sinon contradictoires, s'est révélée quasi-impossible dans de bonnes conditions, entre la réaffirmation de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité de la zone, son basculement (...) dans le domaine privé de l'État, l'hétérogénéité des procédures d'attribution ou de reconnaissance des titres, la pratique non maîtrisée de l'occupation spontanée* »⁴. Ainsi s'est creusé « *un fossé entre le droit positif et la réalité du terrain, à la fois imprécise et enchevêtrée, de laquelle il ressort principalement que des dizaines de milliers de nos concitoyens ont construit leurs habitations sur des parcelles qui ne leur appartenaient pas* »⁵.

¹ L'exposé des motifs de ce décret indique, à propos de la zone des cinquante pas géométriques, que « son régime, extrêmement complexe du fait, notamment, des nombreux empiètements commis par des particuliers depuis plus de deux siècles, constitue de toute évidence un anachronisme ». Il indique que « en vue de régulariser la situation des occupants détenteurs d'un titre régulier ou ayant élevé des constructions, l'administration sera amenée, dans certains cas, à céder amiablement aux intéressés les terrains dans ils disposent. Des cessions devront également être consenties aux entreprises qui désirent créer des établissements présentant un intérêt économique, ainsi qu'aux collectivités locales, pour la réalisation de leurs installations d'intérêt public et général et de leurs plans d'urbanisme et d'aménagement ». Votre rapporteur relève qu'on retrouve dans l'exposé des motifs de ce décret l'esprit de la loi de 1996 qui sera évoquée par la suite.

² L'article 5 reporte cependant le point de départ des prescriptions des articles 2262 et 2265 du code civil à la date de clôture des opérations de délimitation de cette zone. En l'absence d'arrêtêt portant clôture de ces opérations, le délai de la prescription acquisitive ne fut jamais ouvert, sauf à La Réunion dont la zone avait été délimitée au XIX^{ème} siècle.

³ Rapport n° 232 (2008-2009) fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, MM. Marc Massion et Éric Doligé, Tome I : Rapport, p. 151.

⁴ « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », Ibid., p. 8.

⁵ Ibid.

C. LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1996 A TENTÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE GLOBALE AUX PROBLÉMATIQUES DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS MAIS ELLE A ÉTÉ ELLE-MÊME MODIFIÉE À PLUSIEURS REPRISES

La loi du 30 décembre 1996 précitée visait à **apporter une solution à la situation d'occupation sans titre dans la zone des cinquante pas géométriques des départements antillais**¹.

Notre ancien collègue Jean Huchon soulignait alors l'importance de l'enjeu en relevant qu'« *une grande partie des terrains occupés sont situés dans le centre ville des communes concernées, et supportent des bâtiments publics et privés de toute nature, des voies de circulation, des places, des cimetières* »². On comptait en 1996 **environ 15 000 cas d'occupation en Martinique et 12 000 en Guadeloupe**, couvrant respectivement 563 hectares (16 % de la zone des cinquante pas géométriques) et 1 655 hectares (38 % de la zone)³.

• **La loi de 1996 a cherché à définir « un dispositif législatif de nature à résoudre les problèmes posés (...) par l'occupation mal maîtrisée de [la] zone [des cinquante pas géométriques] »**⁴.

Ce texte avait ainsi pour objectifs d'« *améliorer la situation des habitants en leur permettant d'acheter les terrains sur lesquels ils résident (...) [d']assurer l'aménagement des zones, grâce à la création d'une agence publique dans chacun des départements (...) [et] enfin [de] faciliter le développement économique de la zone dite des cinquante pas géométriques* »⁵.

Les principales dispositions de cette loi sont les suivantes :

– **la délimitation par le préfet**, après consultation des communes, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part des espaces urbains et des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part des espaces naturels ;

– **la réouverture de la procédure de validation des titres d'occupation initiée par le décret de 1955** qui n'avait pas pu produire tous ses effets : la loi institue dans chacun des départements antillais une commission départementale de vérification des titres ;

¹ Si la zone des cinquante pas géométriques existe également à La Réunion et en Guyane, ces deux départements ne sont pas concernés par des problématiques similaires à celles rencontrées par la Guadeloupe et la Martinique. A La Réunion, la situation des occupants sans titre a été résolue notamment par la publication d'un décret du 13 janvier 1922 qui a permis la délivrance de titres de propriété. Le problème de l'occupation sans titre des rivages ne s'est pas posée en Guyane.

² Rapport n° 113 (1995-1996), Ibid., p. 9.

³ Cf. Ibid.

⁴ Ibid., p. 5.

⁵ Ibid., p. 13.

– la fixation des modalités de cession des terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas :

- peuvent être cédés à titre gratuit aux communes et aux organismes de logement social les terrains destinés à la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'opérations d'habitat social. Ces terrains reviennent dans le patrimoine de l'État s'ils n'ont pas été utilisés conformément à l'objet qui a justifié la cession dans un délai de dix ans à compter de celle-ci ;
- peuvent être cédés à titre onéreux les terrains situés dans ces espaces ou secteurs au bénéfice des occupants qui ont édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995 des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel ainsi qu'au bénéfice des personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation qu'elles occupent à titre principal ou qu'elles donnent à bail en vue d'une occupation principale. A défaut d'identification des personnes mentionnées précédemment, ces terrains peuvent être cédés aux occupants de constructions affectées à leur habitation principale et édifiées avant le 1^{er} janvier 1995.

– la remise gratuite des espaces naturels de la zone des cinquante pas au Conservatoire du littoral ;

– la création d'une aide aux acquéreurs de terrains occupés au titre de leur habitation principale (article 3 de la loi), aide modulée en fonction des ressources de l'acquéreur et de l'ancienneté de l'occupation. Comme l'indiquait notre ancien collègue Jean Huchon, il apparaissait alors *« souhaitable de faire en sorte que des personnes installées depuis plusieurs dizaines, voire centaines d'années, qui n'ont pas pu faire jouer la prescription acquisitive, puissent bénéficier d'une aide spécifique »*¹ ;

– la création pour dix ans dans chaque département antillais d'une « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques » (article 4 de la loi), cette création visant à assurer un *« développement harmonieux de la zone et à en organiser l'aménagement »*². Ces agences, *« instrument de coopération entre l'État et les communes »*³, se voient confier pour missions d'établir un programme d'équipement des terrains relevant de leur compétence et d'émettre un avis sur les projets de cessions envisagées à titre gratuit ou à titre onéreux (article 5).

¹ *Ibid.*, p. 16.

² *Ibid.*

³ *Deuxième alinéa de l'article 4 de la loi de 1996 précitée.*

Le conseil d'administration de ces établissements publics est composé de représentants de l'État et des collectivités territoriales, et de personnalités qualifiées compétentes en matière d'urbanisme et de connaissance du littoral. Leur directeur est nommé par décret (article 6). Elles bénéficient des ressources suivantes (article 7) : les subventions européennes, de l'État et des collectivités territoriales, des redevances d'occupation du domaine public de l'État, le produit des cessions et le produit d'une taxe spéciale d'équipement (TSE).

Comme l'indiquait le rapport de la mission IGA/CGPC de 2004, **la loi de 1996 « a entendu sortir du cercle vicieux dans lequel l'État était entraîné par la rigueur du droit sur la zone et son incapacité à le faire respecter complètement »**. Elle a « voulu privilégier, dans un équilibre certes difficile à atteindre, une mesure à caractère social : l'amélioration de la situation des occupants de bonne foi dépourvus de titre d'une part, et une perspective de développement durable liée à l'aménagement des zones urbaines et à la protection des espaces naturels d'autre part »¹.

● **La durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques a été modifiée pas moins de trois fois au cours des dix dernières années.**

Comme indiqué précédemment, la durée de vie des agences avait été **fixée initialement à dix ans**.

Cette durée a été **étendue à 15 ans par l'article 52 de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003**² car les délais de nomination des directeurs des agences – cette dernière étant intervenue seulement le 16 février 2001 – avaient retardé d'autant la mise en marche des agences.

L'**article 45 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) de 2009** a modifié l'article 4 de la loi de 1996 afin de prévoir qu'un décret pourrait prolonger la durée de vie des agences pour cinq ans, renouvelable deux fois. **Les agences pouvaient ainsi être potentiellement maintenues jusqu'au 1^{er} janvier 2027**.

L'**article 32 de la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010**, dite « loi Grenelle II »,³ a modifié à son tour l'article 4 précité afin de permettre une **prolongation par décret de la durée de vie des agences pour une durée maximale de deux ans**. Le I de cet article prévoyait que, **à leur disparition, les missions de régularisation foncière des agences seraient exercées par des établissements publics**

¹ « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », Ibid., p. 10.

² Loi n° 2003-660 de programme pour l'outre-mer.

³ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

fonciers d'État. Un décret du 27 janvier 2011¹ a ainsi prolongé jusqu'au 1^{er} janvier 2014 la durée de vie des agences.

• Outre la modification de la durée de vie des agences, **la « loi Grenelle II » a modifié sur plusieurs points la loi de 1996 :**

– **les agences se sont vues confier de nouvelles missions relatives à la régularisation des occupants sans titre**, à savoir l'observation et le suivi des occupations, la recherche des occupants éligibles à la régularisation et l'assistance dans leurs démarches, l'établissement des formalités et documents nécessaires à la cession et, enfin, la contribution à la libération des terrains dont l'occupation sans titre ne peut être régularisée et au relogement des occupants. **Ces missions deviennent, avec l'établissement des programmes d'équipement de la zone, les missions prioritaires des agences.** Autrement dit, *« la fonction d'aménagement des agences devient une activité secondaire »*² ;

– **les agences bénéficient d'une nouvelle ressource : la participation des personnes régularisées au financement des programmes d'équipement**³, participation dont sont exonérées les personnes bénéficiant de l'aide exceptionnelle ;

– **les agences peuvent désormais intervenir dans les zones contiguës à leurs territoires traditionnels d'intervention ;**

– **des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) peuvent être menées** dans les secteurs les plus dégradés de la zone des cinquante pas géométriques⁴ ;

– **afin d'accélérer le processus de régularisation**, c'est-à-dire *« inciter les occupants sans titre de la zone à se régulariser au plus vite »*⁵, **les demandes de cession doivent être déposées avant le 1^{er} janvier 2013 ;**

– **les résidences secondaires peuvent désormais être régularisées**, mais seuls les occupants ayant leur résidence principale pourront bénéficier de l'aide exceptionnelle.

¹ Décret n° 2011-119 du 27 janvier 2011 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

² Exposé sommaire de l'amendement n° 1648 du Gouvernement sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement déposé lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale.

³ Un arrêté du préfet prévoit le montant de la participation. Pour autant, comme l'indique le ministère des outre-mer, « en Martinique, il existe des discordances sur les modalités de calcul de la participation ce qui amène à revoir les modalités de l'arrêté préfectoral. Ce désaccord en freine l'exécution et l'application à d'autres sites notamment directement au niveau des études. En Guadeloupe, cette participation n'est pas appliquée ». Votre rapporteur estime indispensable que la loi soit appliquée et que les agences puissent bénéficier de cette ressource.

⁴ D'après les informations transmises par le ministère des outre-mer, ces dispositions n'ont pas été mises en œuvre à ce jour.

⁵ Ibid.

II. LE DISPOSITIF DE LA PROPOSITION DE LOI

La présente proposition de loi comprend **deux articles**.

L'article 1^{er} permet la prolongation de la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques au-delà du 1^{er} janvier 2014 : leur durée de vie pourra être prolongée par décret pour une durée qui ne peut excéder le 1^{er} janvier 2016.

L'article 2 repousse au 1^{er} janvier 2015 la date limite de dépôt des demandes de régularisation des occupants sans titre.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. LE BILAN DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1996 EST MITIGÉ MÊME SI LES DISPOSITIONS INTRODUITES PAR LE « GRENELLE II » ONT PERMIS UNE ACCÉLÉRATION DU PROCESSUS DE RÉGULARISATION

● **Le bilan mitigé de la loi de 1996 est reconnu par l'ensemble des acteurs.**

Lors des débats sur la LODEOM, nos collègues Marc Massion et Éric Doligé soulignaient déjà le bilan mitigé des agences, relevant notamment que *« l'acquisition effective des titres de propriété par les particuliers [était] faible comparativement au nombre de demandes d'acquisition de parcelles de terrains déposées »*¹.

Le bilan dressé par le Gouvernement à l'occasion de l'examen du projet de loi portant engagement national pour l'environnement était tout aussi décevant. Le Gouvernement estimait alors que *« près de 15 ans après [la loi de 1996], le nombre des « cessions-régularisations » reste très faible, les zones aménagées et équipées sont peu nombreuses et les constructions illicites sur les espaces littoraux ont continué de se développer compromettant ainsi la sauvegarde du littoral pour les générations futures »*². L'Agence des cinquante pas de la Guadeloupe souligne elle-même que la modification législative intervenue à l'occasion du « Grenelle II » *« tire les conséquences de l'enlisement du processus de régularisation confié aux administrations déconcentrées »*³.

¹ Rapport n° 232 (2008-2009), *Ibid.*, p. 154.

² Exposé sommaire de l'amendement n° 1648 du Gouvernement sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement déposé lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale.

³ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

L'Agence des cinquante pas de la Martinique estime quant à elle que « le bilan [de la loi de 1996] est globalement mitigé si on reste strictement au niveau des chiffres concernant la régularisation c'est-à-dire au niveau des occupants effectivement propriétaires à ce jour »¹.

• Comme indiqué précédemment, **les Agences des cinquante pas géométriques sont compétentes sur les secteurs urbanisés et d'urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques², soit une partie limitée de cette zone³.**

**COMPOSITION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES
DANS LES DEUX DÉPARTEMENTS ANTILLAIS**

	Guadeloupe	Martinique
Zone des cinquante pas géométriques (en hectares)	4 450	3 543
Espaces urbanisés et secteurs d'urbanisation diffuse (en hectares)	806	992
Part de ces espaces et secteurs dans la zone des cinquante pas géométriques	18,1 %	28,0 %

Source : Agences des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe et de la Martinique.

Sur ces zones, **on dénombre aujourd'hui**, d'après les données transmises à votre rapporteur par les deux agences, **environ 17 000 constructions illicites en Guadeloupe et 15 000 en Martinique** – l'Agence de Martinique rappelant qu'« il n'y a pas un chiffrage précis des constructions de la bande des 50 pas géométriques »⁴.

¹ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

² La loi de 1996 a confié, comme indiqué précédemment, la gestion des espaces naturels au Conservatoire du littoral. Par ailleurs, l'État a retiré de son domaine public de vastes parties de la zone pour constituer la forêt domaniale littorale (FDL) qui dépend du domaine privé et a été confiée en gestion à l'office national des forêts (ONF).

³ Il convient de rappeler que la quasi-totalité des communes (31 sur 32 en Guadeloupe, 27 sur 34 en Martinique) sont concernées par la zone des cinquante pas géométriques.

⁴ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

Les données relatives au processus de régularisation illustrent que si de nombreux dossiers ont été déposés au titre de la loi de 1996¹, peu de terrains ont été effectivement cédés.

BILAN DU PROCESSUS DE RÉGULARISATION AU 31 DÉCEMBRE 2012

	Guadeloupe	Martinique
Dossiers déposés	5 111²	5 334
Avis favorable de l'Agence	2 206	1 682
Avis défavorable de l'Agence	1 002	1 700 ³
Dossiers en cours d'instruction	1 903	1 952
Acceptations des offres de cession	689	1 166

Source : Agences des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe et de la Martinique.

Plusieurs facteurs expliquent le bilan mitigé du processus de régularisation :

– **des difficultés sociologiques liées à la présence dans ces secteurs d'une population âgée et pauvre.** Comme le souligne l'Agence des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe, de nombreuses personnes ont des difficultés à acquitter le prix demandé, en dépit de l'aide d'État qui concerne environ 45 % des demandeurs⁴. Dès 2004, la mission IGA/CGPC soulignait ainsi que « *de nombreuses cessions n'aboutissent pas en raison du prix proposé au regard des ressources réelles des demandeurs* »⁵. Sur ce point, votre rapporteur juge indispensable de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de financement complémentaire qui permettrait à tous les demandeurs ayant obtenu un avis favorable de l'Agence des cinquante pas géométriques d'être régularisés. Par ailleurs, une partie non négligeable des demandeurs ne sont familiarisés ni avec l'écriture ni avec les procédures⁶ ;

¹ Comme l'a indiqué à votre rapporteur l'Agence des cinquante pas géométriques de la Martinique, « le dispositif de régularisation de 1996 n'a pas supprimé le dispositif de 1986 ce qui pose parfois des difficultés d'interprétation ».

² Sur ces 5 111 demandes, 4 215 concernent des habitations principales, 577 des résidences secondaires, 305 des locaux professionnels et 42 des terrains libres de toute occupation.

³ Outre les avis défavorables, sont répertoriés notamment les dossiers jugés irrecevables ou en sursis.

⁴ Cf. Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

⁵ « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », Ibid., p. 13.

⁶ Cf. Contribution écrite de l'Agence des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe transmise à votre rapporteur.

– **des difficultés administratives** : comme l'indique l'Agence de la Guadeloupe¹, la procédure de régularisation comprend 22 étapes mettant en jeu divers services appartenant ou non à la même administration. Cette situation a été en partie résolue depuis que l'agence est devenue un guichet unique et grâce à la dématérialisation réglementaire qui a permis de raccourcir le circuit qui demeure cependant assez long ;

– **des difficultés liées au fait que de nombreux locaux sont situés en « zones rouges » inconstructibles au titre des plans de prévention des risques naturels (PPRN)**. L'Agence des cinquante pas de la Guadeloupe en dénombre ainsi près de 2 000². Les terrains concernés ne sont en effet pas cessibles et la situation des occupants sans titre n'est donc pas régularisable. En Guadeloupe, près de 60 % des avis défavorables s'expliquent par l'inscription des parcelles concernées dans ces « zones rouges »³.

En raison de ces différents éléments, le ministère des outre-mer estime que « *les difficultés rencontrées dans la conduite à terme du processus de régularisation ne remettent pas en cause l'essentiel de la loi de 1996* »⁴.

Votre rapporteur souhaite formuler deux dernières observations sur le processus de régularisation des occupants sans titre.

D'une part, **le phénomène d'occupation sans titre de la zone des cinquante pas géométriques continue de se développer**. La mission IGA/CGPC indiquait déjà en 2004 : « *on estime (...) à 1 500 le nombre de constructions irrégulières réalisées en Guadeloupe depuis 1995* »⁵.

Les deux agences ont confirmé la persistance d'un phénomène de constructions illicites sur la zone. En Martinique, « *les constructions illicites continuent d'apparaître dans la bande des 50 pas géométriques, (...) à un rythme plus lent du fait d'une plus forte présence de l'État, de signalements effectués par l'agence et d'une plus grande sensibilisation des maires* »⁶. Dans ce département, près d'une centaine de nouvelles constructions illicites apparaissent chaque année. En Guadeloupe, « *on estime à 20 % le nombre de « constructions spontanées » construites (...) sans autorisation au fil des années. Le littoral guadeloupéen s'inscrit dans ce chiffre global* »⁷.

¹ Cf. Ibid.

² Cf. Ibid.

³ Cf. Ibid.

⁴ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

⁵ « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », Ibid., p. 34.

⁶ Contribution écrite de l'Agence des cinquante pas géométriques de la Martinique transmise à votre rapporteur.

⁷ Contribution écrite de l'Agence des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe transmise à votre rapporteur.

La persistance d'un flux de nouvelles constructions illicites s'explique très certainement en partie par l'existence des procédures de régularisation elles-mêmes. Comme le soulignait en 2004 la mission IGA/CGPC, « *les dispositifs mis en place pour tenter de régulariser la situation foncière sur la zone des cinquante pas (décrets de 1882 et 1887, décret de 1955, loi de 1986, loi de 1996) ont entretenu le sentiment que, de régularisations en régularisations, la zone des cinquante pas restait un territoire ouvert sur lequel il était possible de s'installer dans l'attente d'une nouvelle mesure législative* »¹.

Votre rapporteur estime que le processus de régularisation ne peut atteindre ses objectifs que si le flux de nouveaux occupants sans titre se tarit. Des actions volontaristes doivent être menées par les pouvoirs publics, en lien et avec le soutien des maires, pour lutter contre ce phénomène.

Il estime par ailleurs qu'**une solution doit être trouvée pour les occupants sans titre non régularisables**, c'est-à-dire ceux dont les dossiers ont reçu un avis défavorable ou sont irrecevables. Leur relogement doit être assuré, notamment pour ceux situés en « zones rouges ».

Votre rapporteur relève, d'autre part, que **les modifications de la loi de 1996 introduites par la loi « Grenelle II » ont clairement accéléré le processus de régularisation**. L'article 32 de cette loi a donc rempli sur ce point ses objectifs. Il convient d'ailleurs de rappeler que **la régularisation des occupants sans titre n'est devenue la mission prioritaire des Agences des cinquante pas géométriques que depuis 2010, cette mission étant antérieurement assurée par les services de l'État**.

On a assisté depuis 2010 à une **augmentation significative du nombre de dossiers de régularisation déposés**, comme l'illustre le tableau suivant.

¹ « Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique », *Ibid.*, p. 34.

NOMBRE DE DOSSIERS DE RÉGULARISATION DÉPOSÉS ANNUELLEMENT

	Guadeloupe	Martinique
2002	590	534
2003	682	340
2004	271	306
2005	128	223
2006	196	288
2007	161	200
2008	96	133
2009	79	132
2010	339	338
2011	1 037	616
2012	1 532	952

Source : Agences des cinquante pas géométriques de la Guadeloupe et de la Martinique.

Les trois dernières années (2010-2012) couvrent ainsi près de 57 % des dossiers déposés depuis 1996 en Guadeloupe et près de 36 % des dossiers déposés en Martinique.

Cette augmentation du nombre de dossiers déposés s'explique par la confiance limitée dans le dispositif de régularisation conduit jusqu'alors par l'État¹ mais aussi par la communication importante et dynamique des agences ainsi que par le travail de proximité important réalisé par leurs équipes en lien avec les élus locaux.

• En matière de travaux, le bilan de l'action des agences est là aussi mitigé, notamment en Guadeloupe, alors qu'il s'agit d'un enjeu majeur, nombre d'occupants de cette zone n'ayant pas accès aux équipements publics essentiels, tels que l'assainissement.

En Martinique, près de 30 millions d'euros de travaux ont été réalisés depuis 2006, permettant la réalisation de voiries et de réseaux divers, d'aires de jeu, mais aussi, depuis trois ans, d'équipements plus lourds, tels que

¹ Cf. Contribution écrite de l'Agence des cinquante pas géométriques de la Martinique transmise à votre rapporteur.

les stations d'épuration¹. L'Agence dispose aujourd'hui d'une **véritable expertise qui est reconnue par les maires**. Elle estime d'ailleurs qu'elle constitue « *le seul acteur public en mesure de fournir du foncier équipé pour la réalisation de logements sociaux* »². Le ministère des outre-mer relève cependant que, si 60 % des études ont été réalisées, « *les besoins financiers estimés étant de l'ordre de 280-300 millions d'euros sur le rythme actuel, il faudrait entre 10 et 15 ans pour mener à bien les travaux à leur terme* »³.

En Guadeloupe, seuls 11 chantiers d'équipement d'importance inégale ont été menés à terme, ce bilan limité s'expliquant notamment, selon l'agence, par les divergences qui ont existé pendant plusieurs années entre les services de l'État et ceux de l'agence sur le rôle et la nature des missions de cette dernière. Ces chantiers correspondent à un montant de travaux de 12 millions d'euros. D'après les services du conseil régional de la Guadeloupe, « *les actions d'aménagement menées restent très marginales et n'ont eu qu'un faible impact sur le littoral guadeloupéen* »⁴.

B. VOTRE COMMISSION SOUTIEN T CETTE PROPOSITION DE LOI, MESURE D'URGENCE QUI PERMET DE DISPOSER D'UN DÉLAI SUPPLÉMENTAIRE POUR RÉFLÉCHIR À L'AVENIR DE LA GESTION DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES

● **Votre commission considère que la présente proposition de loi, qui met en œuvre un engagement du Gouvernement, est une initiative bienvenue qui permet d'éviter une rupture dans la gestion de la zone des cinquante pas géométriques.** Les Agences des cinquante pas devant disparaître le 1^{er} janvier 2014 prochain, **il s'agit d'une mesure d'urgence.**

Cette proposition de loi se justifie par le fait que **la création d'établissements publics fonciers d'État en Guadeloupe et en Martinique, qui devaient, conformément à l'article 32 de la loi portant engagement national pour l'environnement, reprendre les missions de régularisation foncière exercées par les agences n'est plus d'actualité.**

Tant en Guadeloupe qu'en Martinique, **les collectivités territoriales ont en effet décidé de la mise en place d'établissements publics fonciers locaux (EPFL) :**

– en Guadeloupe, le projet d'EPFL est en cours d'élaboration. Un premier comité de pilotage s'est tenu le 11 juillet 2012. L'ambition est, d'après les informations transmises par le ministère des outre-mer⁵, d'aboutir en 2013 à la mise en place de cet établissement ;

¹ Cf. *Ibid.*

² *Contribution écrite transmise à votre rapporteur.*

³ *Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.*

⁴ *Contribution écrite transmise à votre rapporteur.*

⁵ Cf. *réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.*

– en Martinique, un EPFL, réunissant la Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM) et le Conseil régional a été créé par arrêté préfectoral du 6 juin 2011.

Comme le souligne le ministère des outre-mer, « *deux établissements publics fonciers ne pouvant cohabiter en Martinique et en Guadeloupe, le projet de créer des EPF d'État a été écarté* »¹.

Votre rapporteur note d'ailleurs qu'une ordonnance de septembre 2011² avait supprimé le I de l'article 32 de la « loi Grenelle II » – paragraphe qui prévoyait que les établissements publics fonciers d'État pouvaient exercer, en Guadeloupe et en Martinique, les missions de régularisation foncière exercées par les agences. Le précédent Gouvernement avait ainsi, semble-t-il, lui aussi renoncé à la création d'établissements publics fonciers d'État dans ces départements.

Dans ces conditions, **la disparition programmée des Agences au 1^{er} janvier 2014 risquerait d'induire un vide** puisque, comme l'indique le ministère des outre-mer, « *au 31 décembre 2013, il est vraisemblable qu'aucun organisme ne sera susceptible de reprendre la mission de régularisation foncière et d'aménagement de la zone des cinquante pas géométriques* »³. La gestion de la zone connaîtrait alors une rupture préjudiciable à la normalisation de sa situation souhaitée par les pouvoirs publics.

Pour ces raisons, **il est pertinent de permettre la prolongation de la durée de vie des agences jusqu'au 1^{er} janvier 2016**, comme le prévoit l'article 1^{er} de la présente proposition de loi.

Il est également utile de prévoir un report de deux ans de la date limite pour le dépôt des demandes de régularisation, comme le prévoit l'article 2 de la présente proposition de loi. Le ministère des outre-mer estime ainsi que près de 3 000 constructions sont encore régularisables dans chacun des deux départements⁴.

● Si cette proposition de loi est bienvenue, **votre commission estime pour autant indispensable que le Gouvernement entame une réflexion sur l'avenir des agences et, plus globalement, sur la gestion de la zone des cinquante pas géométriques.**

Votre rapporteur relève qu'environ 15 % de la population de la Guadeloupe et de la Martinique vit dans cette zone. Il ne peut donc que

¹ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

² Article 5 de l'ordonnance n° 2011-1608 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne.

³ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

⁴ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

partager le jugement exprimé par le directeur de l'Agence des cinquante pas de la Martinique : « *il est permis de penser qu'une telle situation n'aurait pas perduré à une telle échelle si elle avait dû être constatée en métropole*¹ ».

Votre rapporteur est pleinement conscient, au terme de ses travaux, que la prolongation de deux ans de la durée des vie des Agences des cinquante pas géométriques et le report de deux ans de la date de forclusion pour le dépôt des dossiers de régularisation ne permettront pas d'achever la régularisation ni de conduire à terme l'aménagement des zones.

Pour autant, il estime que **ce délai supplémentaire de deux ans doit être mis à profit par le Gouvernement pour entamer une réflexion globale et cohérente de la question foncière en Guadeloupe et en Martinique.** L'avenir des agences ne peut en effet être déconnecté d'autres questions comme la création des EPFL, la recherche de mutualisation entre les différentes structures ou encore la mise en œuvre de la procédure de reconstitution des titres de propriété. Comme l'indiquait ainsi le ministre des outre-mer à l'Assemblée nationale le 4 décembre 2012, « *nous devons clarifier le paysage institutionnel* ».

Votre rapporteur se réjouit du lancement d'une mission de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'Environnement et du développement durable, le courrier de mission ayant été signé par la ministre de l'égalité des territoires et du logement et le ministre des outre-mer le 16 avril 2013. Cette mission devrait « *fournir des préconisations sur les moyens de mettre en œuvre une stratégie foncière dans les zones urbanisées qui tiennent compte des besoins en logements, des projets des collectivités locales, de la pérennisation des missions de régularisation foncière et d'aménagement dans la zone littorale ainsi que des missions de reconstitution des titres de propriété* »² et faire « *des propositions sur les différentes options possibles et notamment sur l'avenir des missions de régularisation et d'aménagement actuellement remplis par les agences* »³. Son rapport est attendu pour juin prochain.

D'après les informations transmises par le ministère des outre-mer, **il est clairement envisagé que les missions des agences soient reprises par des établissements publics fonciers locaux :**

– **cette piste est d'ores et déjà en discussion en Guadeloupe :** l'EPFL exercerait, outre ses missions classiques, la mission de régularisation des occupants sans titre de la zone des cinquante pas. Une société publique locale (SPL) serait quant à elle chargée de la mission d'aménagement sur le littoral. Le personnel de l'agence serait réparti entre les deux organismes. La région envisage de demander à l'État de déclasser la zone des cinquante pas géométriques et de la lui transférer. Aux yeux des services de la région

¹ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

² Lettre de mission du 16 avril 2013.

³ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

Guadeloupe, il n'est « *pas aujourd'hui nécessaire de disposer d'un outil dédié aux 50 pas géométriques étant entendu que la question de l'occupation du littoral doit être appréhendée sous un angle beaucoup plus global* »¹.

– **en Martinique, la reprise des missions de l'agence par l'EPFL est plus discutée**, l'agence disposant d'une compétence plus importante en matière d'aménagement.

La mission lancée par le Gouvernement sera donc très utile pour analyser l'organisation des structures dans chacun des deux départements, le Gouvernement soulignant qu'il est « *envisageable de traiter différemment les deux départements* »².

Votre rapporteur souligne qu'il conviendra, si les EPFL reprennent les missions de régularisation des agences, que ces derniers couvrent l'ensemble du territoire de la collectivité. Il serait par ailleurs judicieux d'étudier la possibilité d'un transfert de la domanialité de cette zone aux conseils régionaux, en s'inspirant de ce qui a été entrepris à Saint-Martin³.

Votre rapporteur souhaite également qu'une attention particulière soit accordée au sort du personnel des deux agences dont l'expertise et le savoir faire pourraient utilement être mis au service des structures qui leur succéderont – tant pour ce qui concerne leur mission de régularisation que pour celle d'aménagement.

Enfin, **votre rapporteur estime opportun de mener une réflexion sur la forêt domaniale littorale (FDL)** gérée par l'Office national des forêts (ONF), zone relevant du domaine privé de l'État et qui, dans les faits, est parfois urbanisée⁴. Selon les données transmises à votre rapporteur par le directeur régional de l'ONF, on compte ainsi sur la FDL martiniquaise environ 550 occupations illicites. La gestion de cette problématique par l'ONF est parfois jugée brutale et est généralement incomprise par les personnes concernées.

¹ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

² Ibid.

³ Le statut de Saint-Martin issu de la loi organique n° 2007-223 du 2 février 2007 dispose que la zone des cinquante pas géométriques fait partie du domaine public maritime de la collectivité (article LO 6314-6 du code général des collectivités territoriales). Il revient donc à la collectivité de gérer la zone selon ses propres règles.

⁴ La mission IGA/CGPC estimait en 2004 que 2% de la forêt domaniale était en fait urbanisée (p. 34 de son rapport).

C. VOTRE COMMISSION A INTRODUIT UN NOUVEL ARTICLE ASSURANT ENFIN LA MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ DANS LES OUTRE-MER

A l'initiative du Gouvernement, votre commission a complété la présente proposition de loi par un article additionnel afin de permettre la mise en œuvre « *par une structure spécifique à chaque collectivité ultramarine concernée* » d'une procédure de constitution ou de reconstitution des titres de propriété.

L'amendement du Gouvernement avait été annoncé par le ministre des outre-mer devant l'Assemblée nationale le 4 décembre 2012 : il indiquait alors que « *le Gouvernement est tout à fait disposé à modifier l'article 35 de la LODEOM (...) afin de créer un groupement d'intérêt public chargé d'une mission de « titrement » dans le but de reconstituer les titres de propriété et de combattre le fléau de l'indivision* ».

Votre rapporteur souligne que **l'absence massive de titres de propriété dans les outre-mer, liée à des successions non réglées ou à des occupants de fait ou sans titre, constitue un véritable fléau**. L'absence de titres pose de graves problèmes sociaux : le titre de propriété est en effet la base de l'accès aux crédits bancaires, il peut servir de garantie à des engagements économiques et permet de bénéficier d'aides publiques. Par ailleurs, comme le souligne le ministère des outre-mer, « *sur le plan de l'aménagement public, l'absence de titre est aussi un handicap majeur, notamment dans la réalisation de logements sociaux* »¹.

L'article 35 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) avait prévu, en s'inspirant de l'exemple corse, la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de reconstituer les titres de propriété dans les outre-mer.

Ce GIP n'a cependant pas été mis en place à ce jour, faute de parution du décret d'application, ce que votre rapporteur a dénoncé à plusieurs reprises en tant que rapporteur pour avis sur le budget de la mission « Outre-mer »².

D'après les informations transmises par le ministère des outre-mer, une mission de préfiguration a présenté son rapport à la Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) le 10 mai 2011. Consulté sur le projet de décret, le Conseil d'État a estimé qu'il ne respectait pas les termes de l'article 35 précité, ce dernier ne prévoyant la constitution que d'un GIP pour l'ensemble

¹ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

² Cf. Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 28 et Avis n° 149 (2012-2013) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome VI : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 23.

des collectivités concernées, tandis que le projet de décret proposait la constitution d'une structure distincte pour chaque collectivité.

Votre rapporteur se réjouit donc de l'initiative prise par le Gouvernement : l'article 3 de la présente proposition de loi, en modifiant l'article 35 de la LODEOM, permettra le lancement du processus de reconstitution des titres de propriété dans les outre-mer.

La nouvelle rédaction de l'article 35 de la LODEOM prévoit que **la mission de « titrement » sera confiée à une structure propre à chaque collectivité : soit un GIP, soit un organisme foncier existant** – cette deuxième option permettant d'éviter la création de structures supplémentaires.

Votre rapporteur salue ce dispositif, qui permet d'éviter une solution trop centralisée, offre une souplesse organisationnelle dans le choix de l'opérateur et permet d'apporter une réponse adaptée aux besoins de chaque territoire. D'après les informations transmises par le ministère des outre-mer, **ce dispositif « emporte l'adhésion de tous les acteurs du projet »¹.**

Votre rapporteur souligne enfin qu'il est **en lien direct avec l'objet de la présente proposition de loi :**

– la reconstitution des titres de propriété concerne au premier chef la zone des cinquante pas géométriques dans les Antilles ;

– l'avenir de la zone des cinquante pas géométriques et la reconstitution des titres de propriété sont deux volets de la problématique du foncier dans les outre-mer ;

– enfin et surtout, il est aujourd'hui envisagé tant en Martinique qu'en Guadeloupe que la mission de « titrement » soit confiée à l'EPFL, ce dernier étant, comme on l'a vu précédemment, déjà pressenti pour reprendre les missions de régularisation des occupants sans titre.

*

*

*

¹ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer)

Prolongement de la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques jusqu'au 1^{er} janvier 2016

Commentaire : cet article permet au Gouvernement de prolonger la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques jusqu'au 1^{er} janvier 2016

I. Le droit en vigueur

L'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DOM a créé, dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique, un établissement public d'État dénommé « **Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques** », dite « Agence des cinquante pas géométriques ».

Son premier alinéa précise que :

- la **durée de vie de ces agences est de quinze ans** ;
- **cette durée peut être prolongée par décret pour une durée maximale de deux ans. Un décret du 27 janvier 2011¹ a ainsi prolongé la durée de vie des agences jusqu'au 1^{er} janvier 2014** ;
- elle peut également être réduite par décret portant création d'un établissement public foncier.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 1^{er} de la présente proposition de loi modifie le premier alinéa de l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 précitée :

- **la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques pourra être prolongée par décret pour une durée qui ne peut excéder le 1^{er} janvier 2016 (1°)** ;

¹ Décret n° 2011-119 du 27 janvier 2011 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

– la possibilité de réduire cette durée par décret portant création d'un établissement public foncier est supprimée (2°).

III. La position de votre commission

Comme indiqué dans l'exposé général du présent rapport, votre commission estime que **la possibilité de prolonger la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques jusqu'au 1^{er} janvier 2016 constitue une mesure d'urgence**, aucune structure n'étant à même de reprendre au 1^{er} janvier 2014 les missions de régularisation foncière et d'aménagement de la zone des cinquante pas géométriques exercées aujourd'hui par ces agences.

La création d'établissements publics fonciers d'État en Guadeloupe et en Martinique n'est aujourd'hui plus d'actualité, ce qui justifie la suppression de la possibilité de réduire la durée de vie des agences par décret portant création d'un tel établissement.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

(Articles L. 5112-5 et L. 5112-6
du code général de la propriété des personnes publiques)

Prorogation de deux ans de la date limite de dépôt des demandes de régularisation par les occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques

Commentaire : cet article reporte au 1^{er} janvier 2015 la date limite de dépôt des demandes de régularisation des occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques

I. Le droit en vigueur

● L'article L. 5112-5 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) porte sur la procédure de régularisation des occupants sans titre d'établissements à usage professionnel situés sur la zone des cinquante pas géométriques.

Son premier alinéa dispose que les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux occupants qui y ont édifié ou

fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel.

Son deuxième alinéa précise que **les demandes de cession doivent être déposées avant le 1^{er} janvier 2013**, sous peine de forclusion.

● **L'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)** porte sur la procédure de régularisation des occupants sans titre de constructions à usage d'habitation situées sur la zone des cinquante pas géométriques.

Son premier alinéa dispose que les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation.

Son deuxième alinéa précise que, à défaut d'identification des personnes ayant édifié ou fait édifier, ces terrains peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux occupants de constructions affectées à leur habitation édifiées avant le 1^{er} janvier 1995.

Son troisième alinéa indique que **les demandes de cession doivent être déposées avant le 1^{er} janvier 2013**, sous peine de forclusion.

II. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 2 de la présente proposition de loi modifie le deuxième alinéa de l'article L. 5112-5 précité et le troisième alinéa de l'article L. 5112-6 précité afin de **fixer au 1^{er} janvier 2015 le délai de dépôt des demandes de cession à titre onéreux.**

III. La position de votre commission

Comme indiqué dans l'exposé général du présent rapport, **aucune date limite n'existait jusqu'à la « loi Grenelle II » pour le dépôt des demandes de régularisation des occupants sans titre** des espaces urbains et des zones d'urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques.

L'article 32 de la « loi Grenelle II » a fixé au 1^{er} janvier 2013 la date limite de dépôt des demandes de régularisation, ceci « *afin d'inciter les occupants sans titre de la zone à se régulariser au plus vite* »¹.

Combinée avec le renforcement des missions des Agences des cinquante pas géométriques en matière de régularisation foncière, **la fixation**

¹ *Exposé sommaire de l'amendement n° 1648 du Gouvernement sur le projet de loi portant engagement national pour l'environnement déposé lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale.*

d'une date limite a permis l'accélération du processus de régularisation, comme votre rapporteur l'a souligné dans l'exposé général du présent rapport.

L'Agence des cinquante pas géométriques de la Martinique souligne donc qu' « *il convient (...) de maintenir une date de forclusion pour le dépôt des demandes de cession, ne serait-ce qu'en raison de ses effets psychologiques forts* »¹.

Le présent article va de pair avec la prorogation de la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques prévue par l'article 1^{er} de la présente proposition de loi, dont la régularisation des occupants sans titre est la mission principale. Comme l'indique le ministère des outre-mer « *le découplage des deux dates tient au fait que les agences, dans leur dernière année d'existence, devront traiter le stock des demandes afin de laisser à l'éventuel repreneur une situation assainie* »².

Le report de la date limite de dépôt des demandes de régularisation paraît d'autant plus nécessaire que :

– dans chacun des deux départements, on estime à 3 000 le nombre de dossiers pouvant encore être déposés³ ;

– en Martinique, l'Agence des cinquante pas géométriques souligne qu'environ 300 demandes ont été recueillies hors délai au cours du premier trimestre 2013. Elle souligne ainsi que « *les campagnes de sensibilisation ont été interrompues mais la rémanence de l'action vigoureuse menée durant deux ans et demi se fait encore sentir* »⁴.

Votre commission a adopté cet article sans modification.

Article 3 (nouveau)
(Article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009
pour le développement économique des outre-mer)

**Modalités de mise en œuvre d'une procédure de titrement
dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin**

Commentaire : cet article modifie les modalités de mise en œuvre de la procédure de reconstitution des titres de propriété outre-mer prévue par l'article 35 de la LODEOM

¹ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

² Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

³ Cf. réponse du ministère des outre-mer au questionnaire transmis par votre rapporteur.

⁴ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

I. Le droit en vigueur

L'article 35 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) a prévu la mise en œuvre d'une procédure de reconstitution des titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus.

Le **I** de cet article autorise ainsi la **création d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété sur ces territoires pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus**. Ce GIP peut prendre toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier les propriétaires, et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet.

Son **II** précise que **ce GIP est constitué de l'État** – titulaire de la majorité des voix au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration –, **des régions d'outre-mer, de la collectivité de Saint-Martin ainsi que d'associations d'élus locaux et de représentants des officiers publics ministériels intéressés** des collectivités concernées.

Par ailleurs, toute autre personne morale de droit public ou de droit privé peut être admise comme membre du GIP dans les conditions fixées par la convention constitutive. La représentation de chacun des membres au conseil d'administration du groupement est déterminée par cette même convention.

Son **III** dispose que le président du conseil d'administration est désigné par arrêté conjoint du ministre de la justice et du ministre chargé de l'outre-mer, après avis des présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion et du président du conseil territorial de Saint-Martin.

Son **IV** indique que **le personnel du groupement est constitué de personnes mises à disposition par ses membres**. Il peut par ailleurs recruter, en tant que de besoin, des agents contractuels de droit public ou de droit privé.

Son **V** dispose que **le GIP ainsi que les personnes déléguées par lui peuvent se faire communiquer de toute personne tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la mission du groupement**, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel.

Les agents du groupement et les personnes qu'il délègue sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission sous peine des sanctions prévues par le code pénal. Toutefois, ces

informations peuvent être communiquées aux officiels publics ministériels, quand elles sont nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le GIP établit chaque année un rapport public rendant compte des conditions d'exécution de sa mission et précisant les résultats obtenus.

Son VI dispose que **le GIP peut créer un fichier de données à caractère personnel dans les conditions de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés¹.**

Son VII précise qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de cet article, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) pour ce qui concerne les dispositions des V et VI.

II. Le dispositif introduit à l'initiative du Gouvernement

A l'initiative du Gouvernement, votre commission a introduit le présent article dans la proposition de loi. Cet article propose une **nouvelle rédaction de l'article 35 de la LODEOM.**

Le **nouveau I** dispose que, **en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, une procédure, dite « procédure de titrement »², peut être mise en œuvre, ayant pour objets :**

- d'une part, de collecter et d'analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriétés ainsi que les personnes dépourvues de titres de propriété ;
- d'autre part, d'établir le lien entre un bien et une personne, afin de constituer ou de reconstituer ces titres.

Le **nouveau II** précise que **cette procédure peut être conduite :**

– **par un GIP, qui peut être constitué dans chacun des territoires concernés.** Chaque GIP est constitué de l'État, de la région d'outre-mer concernée ou, selon le cas, du Département de Mayotte ou de la collectivité de Saint-Martin, ainsi que d'associations d'élus locaux et de représentants des

¹ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

² Le terme « titrement » n'est pas un terme juridique. Il constitue, d'après les informations transmises par le ministère des outre-mer, « un néologisme qui peut être défini comme la matérialisation par l'autorité publique d'un droit sur un espace foncier au nom d'une personne ou d'une collectivité avec inscription dans un registre public ». Par ailleurs, « ce terme est généralement usité dans les opérations de sécurisation foncière par le titre de propriété qui sont conduites dans de nombreux pays, que ce soit en Europe orientale ou centrale, en Afrique subsaharienne, ou encore à Madagascar, qui connaissent des situations de désordre juridique handicapant leur développement ». Enfin, « ce même terme est employé par le Conseil supérieur du notariat français lorsque sa commission de titrement intervient pour aider à sécuriser le foncier de nombreux pays ».

notaires. Le groupement peut recruter directement et en tant que de besoin des agents contractuels de droit public ou de droit privé¹ ;

– **ou par un opérateur public foncier**, sous réserve que le statut de cet opérateur soit complété des dispositions permettant la mise en œuvre de cette nouvelle mission. L'organe délibérant de cet opérateur est alors complété par les représentants des personnes mentionnées précédemment².

Le nouveau III précise que l'opérateur public foncier ou le GIP chargé de la procédure de titrement crée et, le cas échéant, gère l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun, et effectue les travaux et missions connexes ou complémentaires rendus nécessaires par la conduite de la procédure de titrement.

Pour l'accomplissement de sa mission, il peut créer un fichier de données à caractère personnel dans les conditions de la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Sans que puisse leur être opposé le secret professionnel, la structure chargée de la procédure de titrement ainsi que les personnes qu'elle délègue, peuvent se faire communiquer de toute personne tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la procédure de titrement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel.

Les agents de la structure chargée de la procédure de titrement et les personnes qu'elle délègue sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission sous peine des sanctions prévues par le code pénal.

Ces informations sont communiquées aux officiers publics ministériels concernés, aux représentants de l'État ainsi qu'aux responsables des exécutifs des collectivités territoriales.

¹ *En règle générale, les GIP ont des collaborateurs principalement issus des services de ses membres, les recrutements propres ne pouvant être réalisés qu'à titre complémentaire. Or, pour ce qui concerne le GIP chargé de la mission de titrement, comme l'indique le ministère des outre-mer, au niveau de l'État ou de la région, « les personnes susceptibles de répondre aux compétences spécifiques de la mission, comme une formation notariale (...), n'y sont pas présents. Cette formation se trouve, en revanche chez les notaires et/ou dans les cabinets juridiques ». En conséquence, « il convient (...) de déroger à l'article 109 [de la loi du 17 mai 2011] pour garantir que le recrutement de (...) personnels [spécialisés], dont le nombre peut augmenter en fonction des résultats que l'on attend de la mission (...), ne soit empêché du fait que cet effectif ne pourrait plus être considéré comme complémentaire ».*

² *D'après les informations transmises par le ministère des outre-mer, il s'agirait de créer un collège spécifique titrement au sein du conseil d'administration des opérateurs fonciers.*

III. La position de votre commission

Comme indiqué dans l'exposé général du présent rapport, **le foncier des outre-mer est marqué par une « absence massive de titres de propriété »**¹ liée à des successions non réglées et à des occupants de fait ou sans titre².

Ainsi que le souligne le ministère des outre-mer, « ces situations ont pu naître il y a plusieurs dizaines d'années, sans que les personnes concernées, héritiers présomptifs ou occupants de fait, n'aient agi pour les régulariser »³ et « plusieurs générations ont pu se succéder jusqu'à aujourd'hui, concernant plusieurs dizaines de personnes, dont nombre d'entre elles ont pu s'installer soit en métropole ou dans des pays limitrophes de leur région d'origine ou plus lointains, en s'abstenant de donner des signes de vie »⁴.

Ces situations sont donc très complexes et « exigent, pour les dénouer, de lourds investissements par le recours à des professionnels, qu'ils soient notaires, généalogistes, géomètres ou autres, dont le montant est le plus souvent supérieur à la valeur des biens concernés »⁵.

L'absence de titres de propriété a **des conséquences sociales importantes** : le titre de propriété est en effet la base principale de l'accès aux crédits bancaires. Il peut par ailleurs servir de garantie à des engagements économiques. Il ouvre également la possibilité de bénéficier d'aides publiques favorisant la rénovation de l'habitat.

Par ailleurs, elle **nuît à la réalisation d'opérations d'aménagement ou de construction** :

– notre ancien collègue Henri Torre soulignait dès 2008 « l'imprécision fréquente voire (...) l'absence de titres de propriété qui rend difficile le règlement des successions passées », ceci conduisant à « une grande difficulté à libérer les terrains pour les rendre propres à la construction de nouveaux équipements ou à la mise en place de logements sociaux »⁶ ;

¹ Réponse du ministère des outre-mer au questionnaire transmis par votre rapporteur.

² D'après le ministère des outre-mer, la mission de préfiguration du GIP prévu par la LODEOM a estimé que 45 à 60 % du territoire de Saint-Martin, de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion étaient concernés par l'absence de titres de propriété. La situation est moins difficile en Guyane où près de 90 % du territoire appartient à l'État. La situation foncière est par contre extrêmement difficile à Mayotte.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », Rapport d'information n° 355 (2007-2008) fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le logement en outre-mer, M. Henri Torre, p. 45.

– nos collègues Georges Patient et Éric Doligé ont eux aussi relevé que « **le problème de l'indivision concourt (...) à la rareté du foncier. Ce problème découle de la difficulté à reconstituer les origines de la propriété ou de finaliser les listes d'indivisaires, et se trouve accentué par le nombre d'indivisions successorales. Cette situation complique pour l'administration la constitution de réserves foncières** »¹ ;

– le ministère des outre-mer souligne que « **sur le plan de l'aménagement public, l'absence de titre est aussi un handicap majeur, notamment dans la réalisation de logements sociaux** »². Elle peut conduire à limiter l'action des établissements publics fonciers. Ainsi, à La Réunion, une opération de résorption de l'habitat insalubre concernant la commune de Trois-Bassins portée par l'établissement public foncier a dû être abandonnée, plus de 80 % des occupants de logements n'ayant pu justifier de leur propriété³.

Dans ce contexte, **l'article 35 de la LODEOM avait prévu la création d'un GIP chargé de reconstituer les titres de propriété dans les DOM et à Saint-Martin**, en s'inspirant du GIP institué par l'article 24 de la loi de 2006 portant réforme des successions et des libéralités⁴ afin de reconstituer les titres de propriété en Corse.

Ce GIP n'a cependant pas été mis en place à ce jour, faute de publication du décret d'application. Votre rapporteur l'a d'ailleurs regretté à plusieurs reprises en tant que rapporteur pour avis des crédits budgétaires de la mission « Outre-mer »⁵.

Comme indiqué précédemment, une mission de préfiguration a présenté son rapport final à la Délégation générale à l'outre-mer (DéGéOM) le 10 mai 2011. Consulté sur le projet de décret, le Conseil d'État a estimé qu'il ne respectait pas les termes de l'article 35 précité, celui-ci prévoyant la constitution d'un seul GIP pour l'ensemble des collectivités concernées, alors que le projet du Gouvernement proposait la constitution d'un GIP distinct pour chaque collectivité.

Votre rapporteur note que la création d'un seul GIP pour l'ensemble des collectivités ultramarines concernées avait été critiquée par plusieurs membres de notre Haute assemblée lors des débats sur la

¹ « Soutenir le logement social outre-mer : retour sur trois ans de défiscalisation », *Rapport d'information n° 48 (2012-2013) fait au nom de la commission des finances sur la défiscalisation du logement social en outre-mer*, MM. Georges Patient et Éric Doligé, p. 37.

² Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

³ *Ibid.*

⁴ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

⁵ Cf. Avis n° 111 (2011-2012) présenté au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2012, Tome IV : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 28 et Avis n° 149 (2012-2013) présenté au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2013, Tome VI : Outre-mer, M. Serge Larcher, p. 23.

LODEOM : nos collègues Marc Massion et Éric Doligé soulignaient alors que « *l'organisation matérielle du groupement d'intérêt public [nécessiterait] d'être adaptée à la dispersion géographique des départements d'outre-mer, ce qui pose la question de la création éventuelle d'antennes régionales* »¹, tandis que notre ancien collègue Jean-Paul Virapoullé estimait que « *compte tenu de la diversité des situations des départements d'outre-mer, il [aurait été] plus cohérent d'autoriser la constitution de deux groupements ayant le même objet : l'un pour la région Antilles-Guyane ; l'autre pour l'Océan Indien* »².

Il est regrettable qu'il ait fallu près de deux ans pour que la mission de préfiguration aboutisse à une conclusion similaire, le ministère des outre-mer indiquant qu'« *une des principales conclusions de la mission de préfiguration consistait à préconiser la création d'une structure de titrement dans chacun des territoires concernés, en raison des spécificités et des comportements différents et habitudes des populations, selon les régions* »³.

Votre rapporteur se réjouit que le Gouvernement ait pris l'initiative de proposer l'introduction du présent article afin de permettre enfin la mise en œuvre de la mission de titrement évoquée depuis 2009.

Par rapport au dispositif issu de la LODEOM, le présent article comporte les avancées suivantes :

– **la procédure de titrement est désormais « décentralisée » au niveau de chaque collectivité concernée ;**

– **il sera possible de confier la mission de titrement à des organismes existants**, ceci permettant d'éviter la création d'organismes supplémentaires ;

– le présent article offre **davantage de souplesse aux collectivités pour adapter l'outil aux contraintes locales** : elles pourront opter pour la création d'un GIP ou confier la mission de titrement à un opérateur foncier ;

– **Mayotte est désormais inscrite dans la liste des collectivités autorisées à mettre en place la mission de reconstitution des titres de propriété.**

Le dispositif proposé par le présent article présente, aux yeux de votre rapporteur, plusieurs avantages : il limite les effets négatifs d'une solution trop centralisée, il offre une réelle souplesse organisationnelle quant au choix de l'opérateur, il apporte une réponse adaptée aux besoins spécifiques de chaque territoire et, enfin, il engage le processus de mutualisation des moyens techniques et budgétaires.

¹ Rapport n° 232 (2008-2009), *Ibid.*, p. 121-122.

² Avis n° 240 (2008-2009) présenté au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi pour le développement économique de l'outre-mer, M. Jean-Paul Virapoullé, p. 40.

³ Réponse au questionnaire transmis par votre rapporteur.

Votre rapporteur note que, selon les informations transmises par le ministère des outre-mer, **le dispositif a été présenté au début de l'année 2013 à l'ensemble des partenaires institutionnels et professionnels concernés et il « emporte l'adhésion de tous les acteurs du projet »¹.**

Enfin, d'après le ministère, les différentes collectivités pourraient effectuer les choix suivants :

- à Saint-Martin, la solution du GIP est privilégiée ;
- en Guadeloupe et en Martinique, la procédure pourrait être jointe aux activités de l'établissement public foncier local (EPFL) ;
- en Guyane, la mission pourrait être confiée à l'Établissement public d'aménagement de la Guyane (EPAG) ;
- à La Réunion, la solution de l'établissement public foncier emporte l'agrément des partenaires du projet ;
- à Mayotte enfin, la solution du GIP est envisageable. La création d'un établissement public foncier est vivement souhaitée même si le choix entre un établissement public foncier local ou d'État reste à arbitrer.

Votre commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.

Intitulé de la proposition de loi

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** de conséquence modifiant l'intitulé de la proposition de loi.

¹ *Ibid.*

TRAVAUX EN COMMISSION

Mardi 14 mai 2013

Au cours de sa réunion du mardi 14 mai 2013, la commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi n° 447 (2012-2013), visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques.

M. Serge Larcher, rapporteur. – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui mon rapport sur la proposition de loi que j'ai déposée le 26 mars dernier, avec l'ensemble des membres du groupe socialiste et apparentés, visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques.

La gestion de la zone des cinquante pas géométriques est un enjeu majeur dans les Antilles. C'est un « serpent de mer » qui revient dans le débat au niveau national depuis plusieurs décennies.

Je souhaite vous citer une phrase : « *Nous avons conscience d'avoir, par ce bref exposé jeté un peu plus de lumière sur la trop vieille question des « 50 pas géométriques » aux Antilles, que le Gouvernement a, enfin, décidé de résoudre* ». Ainsi s'exprimait mon grand-oncle, Marius Larcher, avocat général à la retraite dans un ouvrage intitulé « la solution définitive de la question des cinquante pas géométriques aux Antilles » publié en janvier... 1949 !

Afin de bien comprendre la portée de cette proposition de loi, il est au préalable indispensable de faire un peu d'histoire pour expliquer ce qu'est la zone des cinquante pas géométriques, zone bien connue en Guadeloupe en Martinique mais qui est, je pense, un mystère pour vous, chers collègues hexagonaux !

Tout d'abord, qu'est-ce que la zone des cinquante pas géométriques ?

Sous l'Ancien Régime a été créée une zone dite « des cinquante pas du roi », bande de 81,20 mètres située au bord du rivage. La création de cette réserve domaniale parallèle au rivage avait pour objectifs d'assurer la défense des îles, l'avitaillement ainsi que l'entretien des navires.

L'Édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674 a intégré la zone des cinquante pas au domaine de la Couronne. Les cinquante pas sont ainsi devenus inaliénables et imprescriptibles, ce qu'ont confirmé plusieurs textes : un décret de 1790 sous la Révolution française et une ordonnance de février 1827 sous la Restauration. Cette ordonnance indiquait ainsi, je cite, qu'« aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être échangée ni aliénée ».

Dès la fin du XVIII^{ème} siècle, la zone des cinquante pas géométriques a commencé à être occupée par des personnes ne disposant pas de titres de propriété. L'abolition de l'esclavage a ainsi conduit les travailleurs des plantations à se diriger vers les terres disponibles du littoral pour s'y établir, faute de moyens pour acquérir les terrains mieux situés. L'administration a délivré dès le XIX^{ème} siècle des autorisations d'installation, en principe révocables mais qui sont progressivement devenues définitives.

Le fossé existant entre le droit et la réalité a conduit à modifier à plusieurs reprises – et dans des directions contradictoires – le régime de la zone des cinquante pas géométriques, pour tenter d'apporter des solutions au phénomène de l'occupation sans titre : deux décrets du Président de la République de 1882 et 1887 ont introduit une exception à la règle de l'inaliénabilité du domaine public en autorisant, sous certaines conditions, la délivrance de titres de propriété. Un décret de juin 1955 a transféré la zone des cinquante pas dans le domaine privé de l'État, mettant fin à son imprescriptibilité. Il a ainsi permis de vendre des parcelles à certains occupants tandis que les dispositions du code civil relatives à la prescription acquisitive ont pu s'appliquer. La « loi littoral » de 1986 a réincorporé les parcelles de la zone des cinquante pas géométriques dans le domaine public de l'État, tout en facilitant la cession aux communes et aux particuliers.

En un siècle, le régime de la zone des cinquante pas a ainsi été modifié à trois reprises par des textes en partie contradictoires.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques, loi que la présente proposition de loi propose de modifier.

Notre ancien collègue Jean Huchon, rapporteur du texte, relevait alors que nombre de terrains occupés étaient situés dans le centre des communes concernées et supportaient des bâtiments publics et privés de toute nature. En Martinique on comptait alors environ 15 000 cas d'occupation contre environ 12 000 en Guadeloupe, chiffres qui attestent du caractère massif du phénomène.

La loi de 1996 a cherché à améliorer la situation des habitants en leur permettant d'acheter les terrains, à assurer l'aménagement des zones et à faciliter le développement économique de ces zones. Ses principales dispositions étaient les suivantes :

– tout d'abord, la délimitation par le préfet, au sein de la zone des cinquante pas, des espaces urbains et des espaces naturels, ces derniers étant confiés en gestion au Conservatoire du littoral ;

– deuxièmement, la fixation des modalités de cession des terrains situés dans les espaces urbains : ils peuvent être cédés gratuitement aux communes et aux organismes HLM pour la réalisation d'opérations d'aménagement ou d'habitat social. Ils peuvent être cédés à titre onéreux aux

occupants ayant édifié ou fait édifier des résidences principales ou des locaux professionnels avant le 1^{er} janvier 1995 ;

– troisièmement, une aide financière spécifique est prévue pour les acquéreurs de terrains occupés au titre de leur habitation principale ;

– enfin, dans chaque département antillais est créée une « Agence des cinquante pas géométriques », établissement public de l'État dont la durée de vie était fixée initialement à 10 ans. Ces Agences avaient initialement pour missions d'établir un programme d'équipements des terrains situés dans les espaces urbains et d'émettre un avis sur les projets de cession.

Le but de la loi de 1996 était donc simple : sortir du cercle vicieux dans lequel l'État était entraîné par la rigueur du droit quant à l'inaliénabilité de la zone et par son incapacité à faire respecter cette règle.

La loi de 1996 a elle aussi été modifiée à plusieurs reprises. La durée de vie des Agences des cinquante pas a ainsi été modifiée pas moins de trois fois au cours des dix dernières années : la nomination des directeurs des agences n'étant intervenue qu'en 2001, la loi de programme pour l'outre-mer (LOPOM) de 2003 a finalement fixé à 15 ans leur durée de vie. La loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) de 2009 a prévu qu'un décret pourrait prolonger la durée de vie des Agences pour cinq ans renouvelable deux fois, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2027. La loi « Grenelle II » de 2010 a enfin prévu que la durée de vie des agences ne pourrait être prolongée que de deux ans, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2014, les missions de régularisation foncière des agences devant être reprises à leur disparition par des établissements publics fonciers d'État (EPFE).

La loi « Grenelle II » a procédé à d'autres modifications importantes de la loi de 1996, les deux principales étant de confier aux agences la conduite du processus de régularisation des occupants sans titre, mission exercée jusqu'alors par les services déconcentrés, et pour accélérer le processus de régularisation, de fixer la date limite de dépôt des demandes de cession au 1^{er} janvier 2013.

Dix huit ans après son adoption, le bilan de la loi de 1996 apparaît mitigé.

Le processus de régularisation a pris du retard : un nombre limité de dossiers a été déposé et peu d'offres de cession ont été acceptées. En Guadeloupe par exemple, plus de 5 000 demandes ont été déposées, l'Agence a formulé 2 200 avis favorables pour moins de 700 régularisations effectives. Plusieurs facteurs expliquent ce résultat. Tout d'abord, la population concernée est pauvre : de nombreuses cessions n'aboutissent pas du fait du prix proposé au regard des ressources des demandeurs. Ensuite, la procédure de régularisation est particulièrement complexe et longue. Enfin, nombre de locaux sont situés en « zones rouges » inconstructibles au titre des plans de prévention des risques naturels (PPRN). Ce sont des terrains non cessibles et

donc non régularisables, ce qui explique une grande partie des avis défavorables rendus par les Agences.

Les modifications de la loi « Grenelle II » ont cependant conduit à une accélération du processus avec une forte augmentation du nombre de dossiers de régularisation déposés : 57 % des dossiers déposés en Guadeloupe l'ont été au cours des trois dernières années et près de 40 % en Martinique.

Pour ce qui concerne les travaux, le bilan des agences est également mitigé, notamment en Guadeloupe, où seuls 11 chantiers d'équipement ont été menés à terme. En Martinique par contre, près de 30 millions d'euros de travaux ont été réalisés depuis 2006, l'Agence disposant d'une véritable expertise et étant un interlocuteur privilégié des maires. Elle est ainsi en mesure de fournir du foncier équipé pour la réalisation de logements sociaux.

Que prévoit donc la proposition de loi que nous examinons aujourd'hui ? Elle comprend deux articles : l'article 1^{er} autorise la prolongation de la durée de vie des Agences des cinquante pas jusqu'au 1^{er} janvier 2016 ; l'article 2 repousse au 1^{er} janvier 2015 la date limite de dépôt des demandes de régularisation.

Au terme de mes travaux – qui m'ont conduit à auditionner les directeurs des deux agences, les services de l'État en Guadeloupe et en Martinique ainsi que le ministère des outre-mer – j'estime que cette proposition de loi est bienvenue. Il s'agit d'un texte d'urgence mais aussi seulement d'un texte de transition.

La prolongation de la durée de vie des Agences se justifie par le fait que la création d'établissements publics fonciers d'État qui auraient dû, conformément à la loi « Grenelle II », reprendre la mission de régularisation des agences n'est plus d'actualité. Tant en Guadeloupe qu'en Martinique, les collectivités territoriales ont en effet décidé de mettre en place des établissements publics fonciers locaux (EPFL). Un EPFL existe depuis juin 2011 en Martinique et un autre devrait être créé très prochainement en Guadeloupe.

Dans ces conditions, la disparition des Agences le 1^{er} janvier 2014 risquerait de créer une rupture préjudiciable à la poursuite de la normalisation de l'occupation de la zone des cinquante pas. Le report de la date limite de dépôt des demandes de régularisation est également nécessaire : le ministère des outre-mer estime que 3 000 dossiers pourraient encore être déposés dans chacun de ces départements.

Ce délai de deux ans doit, à mes yeux, être mis à profit pour réfléchir à l'avenir des agences et, plus globalement, à la gestion de la zone des cinquante pas géométriques. Cette réflexion ne peut pas être déconnectée d'autres questions telles que la création des EPFL, la recherche de la mutualisation entre les différentes structures qui existent ou encore la mise en œuvre de la mission de reconstitution des titres de propriété.

Je me réjouis donc que le Gouvernement ait lancé en avril une mission de l'Inspection générale de l'administration et du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur la problématique générale du foncier dans les Antilles, la lettre de mission du 16 avril dernier évoquant clairement la problématique des cinquante pas géométriques. D'après les informations qui m'ont été transmises, le transfert des missions des agences en matière de régularisation foncière aux EPFL est clairement envisagé, notamment en Guadeloupe. La mission lancée par le Gouvernement permettra donc d'y voir plus clair.

Je vous inviterai donc, Monsieur le Président, mes chers collègues, à adopter sans modification les articles 1^{er} et 2 de la proposition de loi.

Enfin, le Gouvernement a déposé un amendement visant à introduire un article additionnel après l'article 2 de cette proposition de loi. Cet amendement est très attendu dans nos outre-mer car il porte sur une question majeure : la reconstitution des titres de propriété.

Les outre-mer se caractérisent en effet par l'absence massive de titres de propriété, liée à des successions non réglées ou à des occupants de fait ou sans titre. Il s'agit d'un véritable fléau : on estime ainsi qu'entre 45 et 60 % du territoire de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion ou de Saint-Martin est concerné.

Cette situation a de graves conséquences sociales : le titre de propriété est en effet la base de l'accès au crédit bancaire, il peut servir de garantie pour des engagements économiques ou permettre de bénéficier d'aides publiques. Par ailleurs, cette situation est un frein aux opérations d'aménagement ou de construction de logements sociaux.

Dans ce contexte, l'article 35 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) avait prévu, en s'inspirant de l'exemple corse, la mise en place d'un groupement d'intérêt public (GIP) chargé de reconstituer les titres de propriété dans les outre-mer. Quatre ans après, ce GIP n'a pas été mis en place, faute de parution du décret d'application, comme je l'ai d'ailleurs dénoncé à plusieurs reprises en tant que rapporteur pour avis sur les crédits de la mission budgétaire « Outre-mer ».

Une mission de préfiguration a présenté son rapport en mai 2011. Le projet de décret a été soumis au Conseil d'État mais ce dernier a estimé qu'il ne respectait pas les termes de l'article 35 de la LODEOM puisqu'il prévoyait la constitution d'une structure distincte pour chaque collectivité.

Je me réjouis donc de l'amendement déposé par le Gouvernement qui devrait permettre le lancement du processus de reconstitution des titres de propriété dans les outre-mer. La mission de « titrement » sera confiée à une structure propre à chaque collectivité : soit un GIP, soit un organisme foncier existant – cette deuxième option permettant d'ailleurs d'éviter la création de structures supplémentaires.

Ce dispositif a été présenté aux différents acteurs institutionnels et professionnels et il emporte, selon le ministère des outre-mer, l'adhésion de tous.

Pour conclure, je vous invite donc, Monsieur le Président, mes chers collègues, à adopter la présente proposition de loi qui permettra d'apporter quelques réponses aux difficultés importantes rencontrées par nos outre-mer en matière de foncier.

J'espère que notre commission s'exprimera à l'unanimité sur ce texte, faisant ainsi une nouvelle fois la preuve de son profond attachement à nos outre-mer.

M. Gérard Le Cam. – Notre rapporteur a évoqué l'impossibilité pour des occupants de la zone des cinquante pas géométriques d'acheter leur terrain en raison de la modestie de leurs revenus. C'est un vrai problème auquel il faut trouver une solution.

M. Serge Larcher, rapporteur. – Une aide existe déjà mais elle est insuffisante. Il s'agit en effet de populations très pauvres. Peut-être pourrait-on imaginer un dispositif complémentaire pour prendre le relais de l'aide existante.

M. Daniel Raoul, président. – Nous en venons à l'examen des amendements.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Les articles 1^{er} et 2 sont adoptés sans modification à l'unanimité.

M. Daniel Raoul, président. – L'amendement n° 1 du Gouvernement, portant article additionnel après l'article 2, vous a été présenté par le rapporteur.

M. Jean-Claude Lenoir. – Je vois bien la procédure prévue. L'opérateur public agit en toute confidentialité. Il est cependant précisé ensuite qu'il communique ses informations aux officiers publics ministériels concernés, aux représentants de l'État ainsi qu'aux responsables des exécutifs des collectivités territoriales. Quelle est la publicité donnée à ces informations ?

M. Serge Larcher. – Dans le passé, on a distribué des titres de propriété sans aucune publicité, y compris vis-à-vis du maire. Dans la zone des cinquante pas géométriques, on a ainsi eu des problèmes avec des servitudes donnant accès à la mer pour les marins pêcheurs qui ont été fermées. Il faut faire en sorte que tout le monde soit informé. L'absence de titres de propriété est un problème qui concerne également la Corse, mais il se pose de façon encore plus importante dans les Antilles suite à l'émigration de nombreux

antillais vers l'hexagone dans les années 1960-1970. Il est particulièrement difficile de retrouver les titres de propriété, quand ils existent.

M. Jean-Claude Lenoir. – Vous n'avez pas complètement répondu à ma question. L'opérateur public établit la réalité des situations juridiques. Ne faut-il pas préciser dans l'amendement qu'un décret précisera les conditions dans lesquelles les informations recueillies et fournies aux collectivités territoriales seront communiquées ? En amont, tout est confidentiel. Mais il faut bien faire une publicité des informations transmise aux collectivités.

M. Daniel Raoul, président. – Je vous invite à préparer un amendement en vue de l'examen du texte en séance publique.

L'amendement n° 1 est adopté à l'unanimité et devient un article additionnel.

M. Daniel Raoul, président. – Nous en venons à l'amendement de conséquence n° 2 rect. du rapporteur, visant à modifier l'intitulé de la proposition de loi.

L'amendement n° 2 rect. est adopté à l'unanimité.

La proposition de loi est adoptée à l'unanimité dans la rédaction issue des travaux de la commission.

ANNEXE I

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Lundi 13 mai 2013

– *Agence des 50 pas géométriques de la Martinique* : **MM. Ralph Monplaisir**, Président du conseil d'administration, **Yves-Michel Daunar**, directeur, **Jacques Claudé**, contrôleur général économique et financier ;

– *Agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe* : **Mme Lucile Breslau**, Présidente du conseil d'administration, et **M. Henry Arnoux**, directeur ;

– *Préfecture de la Guadeloupe* : **M. Jean-Philippe Setbon**, secrétaire général ;

– *Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Martinique (DREAL)* : **M. Éric Legrigeois**, directeur régional, et **Mme Muriele Cidalise-Montaise**, responsable du pôle littoral ;

– *Office national des forêts de Martinique (ONF)* : **MM. Vincent Chery**, directeur régional, **Denis Nebel**, responsable foncier, et **Melle Audrey Dib**, juriste ;

– *Ministère des outre-mer* : **MM. Nicolas Mazières**, conseiller spécial auprès du ministre, chargé des relations avec le Parlement, et **Bertrand Mazur**, conseiller technique, et **MM. Cédric Loret**, chef du département écologie, logement, développement et aménagement durables, et **Bruno Le Bouquin**, chargé de mission urbanisme à la *Délégation générale à l'outre-mer (DEGEOM)*.

ANNEXE II

LISTE DES PERSONNES AYANT TRANSMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE

– *Conseil régional de la Guadeloupe* : **Mme Corinne Vingataramin**, directrice de l'aménagement du territoire.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte de la commission
<p>Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer</p>	<p>Proposition de loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques</p>	<p>Proposition de loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques <u>et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin</u></p>
	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
	<p>Le premier alinéa de l'article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer est ainsi modifié :</p>	<p>Sans modification</p>
<p>Art. 4. – Dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique, il est créé, pour une durée de quinze ans, un établissement public d'Etat dénommé « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ». Cette durée peut être prolongée par décret pour une durée maximale de deux ans. Elle peut aussi être réduite par décret portant création d'un établissement public foncier.</p> <p>.....</p>	<p>1° À la deuxième phrase, les mots : « maximale de deux ans » sont remplacés par les mots : « qui ne peut excéder le 1er janvier 2016 » ;</p>	
	<p>2° La dernière phrase est supprimée.</p>	

Textes en vigueur

Code général de la propriété des personnes publiques

Cinquième partie : Dispositions relatives à l'outre-mer

Livre I^{er} : Dispositions spécifiques aux départements d'outre-mer

Titre I^{er} : Zone des cinquante pas géométriques et terrains exondés relevant du domaine public maritime

Chapitre II : Dispositions particulières à la Guadeloupe et à la Martinique.

Art. L. 5112-5. – Les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2, peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux occupants qui y ont édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions affectées à l'exploitation d'établissements à usage professionnel. La cession à une personne morale est soumise pour avis à la collectivité territoriale ou au groupement de collectivités territoriales concerné, qui dispose de trois mois pour faire connaître son avis.

Les demandes de cession faites en application du présent article doivent, sous peine de forclusion, être déposées avant le 1^{er} janvier 2013.

Le prix de cession est déterminé d'après la valeur vénale du terrain nu à la date du dépôt de la demande de cession. Il est fixé selon les règles applicables à l'aliénation des immeubles du domaine privé.

La superficie cédée est ajustée en fonction des nécessités de l'équipement du secteur en voirie et réseaux divers et des conditions de cession des fonds voisins. Elle ne peut excéder de plus de la moitié la superficie occupée par l'emprise au sol des bâtiments et installations édifiés avant le 1^{er} janvier 1995.

Texte de la proposition de loi

Article 2

Au deuxième alinéa de l'article L. 5112-5 et au troisième alinéa de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, la date : « 1^{er} janvier 2013 » est remplacée par la date : « 1^{er} janvier 2015 ».

Texte de la commission

Article 2

Sans modification

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Art. L. 5112-6. – Les terrains situés dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2, peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d'habitation.

À défaut d'identification des personnes mentionnées à l'alinéa précédent, ces terrains peuvent être déclassés aux fins de cession à titre onéreux aux occupants de constructions affectées à leur habitation édifiées avant le 1^{er} janvier 1995.

Les demandes de cession faites en application du présent article doivent, sous peine de forclusion, être déposées avant le 1^{er} janvier 2013.

Le prix de cession est déterminé d'après la valeur vénale du terrain nu à la date du dépôt de la demande de cession. Il est fixé selon les règles applicables à l'aliénation des immeubles du domaine privé.

La superficie cédée est ajustée en fonction des nécessités de l'équipement du secteur en voirie et réseaux divers et des conditions de cession des fonds voisins. Elle ne peut excéder un plafond fixé par décret.

Textes en vigueur

**Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009
pour le développement économique
des outre-mer**

Art. 35. – I. – Est autorisée la création d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus, dans les conditions prévues aux articles L. 341-1 à L. 341-4 du code de la recherche. A cet effet, il peut prendre toute mesure permettant de définir ces biens et d'en identifier les propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet.

II. – Le groupement d'intérêt public est constitué de l'Etat, titulaire de la majorité des voix au sein de l'assemblée générale et du conseil d'administration, des régions d'outre-mer, de la collectivité de Saint-Martin ainsi que d'associations d'élus locaux et de représentants des officiers publics ministériels intéressés des collectivités concernées.

Toute autre personne morale de droit public ou privé peut être admise comme membre du groupement dans les conditions fixées par la convention constitutive. La représentation de chacun de ces membres au conseil d'administration du groupement est déterminée par la même convention.

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

Article 3 (nouveau)

L'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer est ainsi rédigé :

« Art. 35. – I. – En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin, il peut être mis en œuvre une procédure, dite "procédure de titrement", ayant pour objet :

« - de collecter et d'analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété ainsi que les occupants ne disposant pas de titres de propriété ;

« - d'établir le lien entre un bien et une personne, afin de constituer ou de reconstituer ces titres de propriété.

« II. – La procédure de titrement mentionnée au I peut être conduite :

« - soit par un groupement d'intérêt public qui peut être constitué, dans chacun des territoires concernés, dans les conditions prévues au chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

« Chaque groupement est constitué de l'État, de la région d'outre-mer concernée ou, selon le cas, du Département de Mayotte ou de la collectivité de Saint-Martin, ainsi que d'associations d'élus locaux et de représentants des notaires. Compte tenu des compétences spécifiques exigées par la procédure de titrement qui lui est confiée, le groupement peut, par exception aux dispositions du 3° de l'article 109 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 précitée, recruter directement et en tant que de besoin des agents contractuels de droit public ou de droit privé ;

Textes en vigueur

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

III. – Le président du conseil d'administration est désigné par arrêté conjoint du ministre de la justice, et du ministre chargé de l'outre-mer après avis des présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion et du président du conseil territorial de Saint-Martin.

IV. – Le personnel du groupement est constitué de personnes mises à disposition du groupement par ses membres par application de l'article L. 341-4 du code de la recherche. Le groupement peut par ailleurs recruter, en tant que de besoin, des agents contractuels de droit public ou de droit privé.

V. – Le groupement d'intérêt public ainsi que les personnes déléguées par lui peuvent se faire communiquer de toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la mission du groupement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel, sans que puisse leur être opposé le secret professionnel.

« - soit par un opérateur public foncier, sous réserve que le statut de cet opérateur soit complété par des dispositions permettant la mise en œuvre de cette nouvelle mission.

« L'organe délibérant de cet opérateur est alors complété par les représentants des personnes mentionnées au troisième alinéa du présent II.

« III. – L'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement crée et, le cas échéant, gère l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun, et effectue les travaux et missions connexes ou complémentaires rendus nécessaires par la conduite de la procédure de titrement.

« Pour l'accomplissement de sa mission, l'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement peut créer un fichier de données à caractère personnel dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

« Sans que puisse leur être opposé le secret professionnel, l'opérateur public foncier ou le groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement ainsi que les personnes qu'il délègue peuvent se faire communiquer par toute personne, physique ou morale, de droit public ou de droit privé, tous documents et informations nécessaires à la réalisation de la procédure de titrement, y compris ceux contenus dans un système informatique ou de traitement de données à caractère personnel.

Textes en vigueur

Les agents du groupement et les personnes déléguées par lui sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission sous peine des sanctions prévues aux articles 226-13 ,226-31 et 226-32 du code pénal.

Toutefois, ces informations peuvent être communiquées aux officiers publics ministériels quand elles sont nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Le groupement d'intérêt public établit chaque année un rapport public rendant compte des conditions d'exécution de sa mission et précisant les résultats obtenus.

VI. – Pour l'accomplissement de sa mission, le groupement peut créer un fichier de données à caractère personnel dans les conditions définies par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

VII. – Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés en ce qui concerne les dispositions d'application des V et VI.

Texte de la proposition de loi

Texte de la commission

« Les agents de l'opérateur public foncier ou du groupement d'intérêt public chargé de la procédure de titrement et les personnes qu'il délègue sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission sous peine des sanctions prévues aux articles 226-13, 226-31 et 226-32 du code pénal.

« Ces informations sont communiquées aux officiers publics ministériels concernés, aux représentants de l'État ainsi qu'aux responsables des exécutifs des collectivités territoriales. »