

JOURNAL OFFICIEL

DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉBATS PARLEMENTAIRES

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMPTE RENDU INTEGRAL DES SEANCES

Abonnements à l'Édition des **DEBATS DE L'ASSEMBLEE NATIONALE** : FRANCE ET OUTRE-MER : 22 F ; ETRANGER : 40 F
(Compte chèque postal : 9063-13, Paris.)

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

26, Rue Desaix, 75732 Paris CEDEX 15.

Téléphone { Renseignements : 579-01-95
Administration : 578-61-39

Le bureau de vente est ouvert tous les jours, sauf le dimanche et les jours fériés, de 8 h 30 à 12 h et de 13 h à 17 h.

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

5^e Législature

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1974-1975

COMPTE RENDU INTEGRAL — 24^e SEANCE

1^{re} Séance du Vendredi 25 Avril 1975.

SOMMAIRE

1. — **Création du conservatoire de l'espace littoral.** — Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat (p. 2143).

M. le président.

Suspension et reprise de la séance (p. 2144).

M. Baudouin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

M. Raymond, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

Discussion générale : MM. Charles Bignon, Josselin, Mauger, Porelli, Max Lejeune, le ministre d'Etat. — Clôture.

Passage à la discussion des articles.

Art. 1^{er} :

Amendement n° 1 de la commission des lois : MM. le rapporteur, le ministre d'Etat. — Adoption.

Amendements n° 6 corrigé de M. Charles Bignon et 2 de la commission des lois : MM. Charles Bignon, le ministre d'Etat, Bernard Marie, Foyer, président de la commission des lois ; le rapporteur, le président. — Retrait des deux amendements.

Amendements n° 21 de M. Porelli et 26 de M. de Poulpiquet : MM. Porelli, de Poulpiquet, le rapporteur, le ministre d'Etat, le rapporteur pour avis. — Rejet de l'amendement n° 21 ; retrait de l'amendement n° 26.

Amendement du Gouvernement. — Adoption.

Adoption de l'article 1^{er} modifié.

Renvoi de la suite de la discussion.

2. — **Ordre du jour** (p. 2153).

PRESIDENCE DE M. EDGAR FAURE

La séance est ouverte à dix heures trente.

M. le président. La séance est ouverte.

— 1 —

CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL

Discussion d'un projet de loi adopté par le Sénat.

M. le président. L'ordre du jour appelle la discussion du projet de loi, adopté par le Sénat, portant création du conservatoire de l'espace littoral (n° 1402, 1558).

Je suis avisé que la commission des lois n'a pas encore achevé ses travaux.

Je vais donc suspendre la séance pendant quelques instants.

La séance est suspendue.

(La séance, suspendue à dix heures trente-cinq, est reprise à dix heures cinquante-cinq.)

M. le président. La séance est reprise.

La parole est à M. Baudouin, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

M. Henri Baudouin, rapporteur. Monsieur le président, monsieur le ministre d'Etat, mes chers collègues, le texte soumis à notre examen a été adopté par le Sénat le 12 décembre 1974.

Ce projet de loi a pour objet de créer un conservatoire de l'espace littoral, établissement public de l'Etat qui aura pour mission de mener dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et des plans d'eau une politique foncière contribuant à la sauvegarde de l'espace littoral, au respect des sites naturels et au maintien de l'équilibre écologique.

La protection du littoral s'avère particulièrement nécessaire compte tenu de la croissance urbaine et du développement des activités économiques qui s'y déploient. Ces activités sont de natures différentes.

Les activités traditionnelles sont nées du contact terre-mer, telles que la pêche, l'exploitation des marais salants, les chantiers de construction et de réparation de navires.

Les activités portuaires, de leur côté, ont connu ces dernières années d'importantes transformations. Au port traditionnel dont le trafic se partageait entre le transport des passagers et celui du fret se substituent aujourd'hui de vastes complexes destinés à accueillir pétroliers et minéraliers de très fort tonnage. C'est ainsi qu'autour des trois grands ports de Dunkerque, du Havre-Basse-Seine et de Fos se sont fixées des industries de première transformation, telles que raffineries de pétrole et usines sidérurgiques et, à leur contact, des centrales thermiques et des usines pétrochimiques qui s'étendent sur des zones industrielles de très vaste dimension.

Enfin, la troisième activité qui se développe sur nos côtes est le tourisme de masse. Aujourd'hui, un vacancier sur deux se rend au bord de la mer : au total douze millions de Français auxquels s'ajoute un million d'étrangers. En quelques jours, la population de l'île de Noirmoutier, d'une superficie de quarante kilomètres carrés, passe de 8 000 à 60 000 habitants auxquels s'ajoutent plus de 20 000 visiteurs.

L'importance de la croissance urbaine doit être soulignée. Les 928 communes du littoral comptaient en 1972 environ 2 250 000 logements, soit 117 logements au kilomètre carré, alors que la moyenne nationale est de 33 logements au kilomètre carré, soit 3,5 fois moins. L'évolution récente tend à accroître la différence. Chaque année, 12 p. 100 en moyenne des constructions neuves sont réalisées dans les communes littorales, soit environ 50 000 résidences principales et 13 000 résidences secondaires. La densité des logements dans ces communes continue à augmenter trois fois plus vite que la moyenne nationale.

Quelles sont les perspectives d'avenir pour le secteur industriel ? Essentiellement la mise en exploitation systématique du plateau continental, l'occupation de vingt à trente sites du littoral par des centrales nucléaires et l'implantation de complexes industriels géants.

Sur le plan du tourisme, il faut envisager un accroissement de moitié des chiffres actuels de fréquentation du littoral d'ici une vingtaine d'années. Nos rivages doivent donc s'approprier à accueillir une masse de vingt à vingt-cinq millions de touristes vers la fin du siècle. La priorité devra être donnée sur la côte à l'habitat collectif. L'accès à la mer risque de poser des problèmes aigus qui ne pourront être résolus que par une définition plus extensive du domaine public maritime.

Le littoral est donc un bien fragile et un bien rare. Il est un bien essentiellement fragile car la beauté de certains sites peut être compromise par la croissance industrielle et par une expansion touristique incontrôlée. Cette richesse est également biologique ; les estuaires, les étangs, les marais conditionnent la prospérité de la vie marine. Certains points du littoral constituent des zones de reproduction et d'élevage ou d'escale et d'hivernage pour les oiseaux migrateurs. Mais cet « état de nature » demeure précaire face aux activités humaines.

Bien fragile, le littoral est également un bien rare : 3 500 kilomètres de côtes ; certes — 7 000 même si l'on prend en compte l'ensemble des découpures ; mais toutes les parties du littoral ne sont pas également recherchées. En matière touristique, joue « l'écrémage » des sites d'accessibilité et de beauté décroissante, alors qu'il paraît indispensable de préserver pour les générations futures le libre accès et l'intégrité des sites les plus remarquables.

L'orientation préconisée pour remédier à cet état de fait est l'aménagement en profondeur du littoral, qui doit favoriser les relations entre la mer et l'arrière-pays et l'occupation de l'espace en fonction d'un critère de « spécificité littorale ».

Ainsi pourrait être mise en œuvre la notion de « tiers naturel » qui tend à préserver de toute urbanisation et de toute industrialisation les terrains présentant un intérêt sur le plan esthétique, géographique ou écologique.

Quels sont les moyens de protection dont nous disposons ? Ces moyens sont actuellement insuffisants. L'action menée dans ce domaine par la puissance publique est orientée dans deux directions : lutte contre l'appropriation privée du littoral et lutte contre la dégradation des sites.

S'agissant de la lutte contre l'appropriation privée du littoral, l'incorporation des rivages à la mer dans le domaine public de l'Etat en garantit l'inaliénabilité et l'affectation à un usage public. Deux extensions de ce domaine ont été récemment créées, l'une par voie jurisprudentielle, l'autre par voie législative.

L'extension jurisprudentielle des rivages de la mer résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat en date du 12 octobre 1973 qui interprète les dispositions de la célèbre ordonnance du Colbert. Cette interprétation s'appliquera désormais également aux rivages méditerranéens.

L'extension du domaine public maritime par voie législative résulte de la loi n° 28 novembre 1963 qui prévoit l'incorporation au domaine public des lais et relais de la mer et des terrains artificiellement soustraits à l'action des flots et l'institution au profit des collectivités locales d'un droit de préférence pour les concessions d'« endiguage » ainsi que pour la concession de création et d'usage des plages artificielles.

Cette loi ouvre également la faculté à l'Etat de réserver des terrains privés sur une profondeur de vingt mètres pour les terrains bâtis et de cinquante mètres pour les terrains non bâtis, en vue de satisfaire les besoins d'intérêt public. Cette réserve est valable pour une période de cinq ans, renouvelable.

Il est apparu à l'expérience que cette législation ne donnait pas tous les résultats escomptés. En effet, les concessions d'« endiguage » ont eu tendance, en fait, à devenir la règle et les collectivités locales n'ont fait que très rarement usage du droit de préférence qui leur était accordé.

Il est également arrivé que des communes détentrices de telles concessions aient fini par aménager un port de plaisance consentant sur une partie du terrain un bail emphytéotique à des sociétés privées qui y construisent des restaurants ou des appartements.

La circulaire du ministre de l'équipement en date du 3 janvier 1973 s'est efforcée de remédier aux défauts du régime actuel, mais elle n'a pas formellement interdit l'octroi de concessions d'« endiguage » impliquant transfert de propriété. Je ne sache pas d'ailleurs qu'une circulaire puisse remettre en cause une disposition législative.

En ce qui concerne enfin la réservation de terrains prévue par la loi de 1963, elle ne consiste à établir qu'une servitude *non ædificandi* et ne permet pas à l'Etat d'exiger la cession de la part du propriétaire. Il est à noter d'ailleurs qu'il n'a été fait qu'un très faible usage de cette procédure.

La réglementation des périmètres sensibles, prévue à l'origine pour le seul littoral Provence-Côte d'Azur, a été progressivement étendue à d'autres départements.

A l'intérieur de ces périmètres, il a été institué, au profit de ces départements, un droit de préemption leur permettant d'acquérir des terrains destinés à la création d'espaces verts et une redevance départementale d'espaces verts qui tient lieu de participation forfaitaire aux dépenses engagées par les départements pour l'acquisition des terrains. Ceux-ci sont incorporés au domaine public départemental et aucune construction, même provisoire, à usage privatif, autres que celles nécessaires à la gestion des espaces libres ne peut y être édifiée.

Les dispositions du décret de 1959 ont été appliquées à la totalité des départements littoraux, à l'exception de la Somme, de la Seine-Maritime et de l'Eure.

Il faut bien noter que la redevance pour espaces verts ne permet pas de mener une politique foncière de grande ampleur. Mais il est vrai aussi que les départements n'ont pas su tirer de cette ressource tout le parti souhaitable.

S'agissant de la lutte contre la dégradation des sites, en dehors de l'inscription dans le domaine public, les pouvoirs publics disposent de deux moyens d'action : l'inscription de dispositions protectrices dans les plans d'urbanisme et les plans d'occupation des sols, et l'application de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites à caractère pittoresque.

En ce qui concerne la protection résultant des documents d'urbanisme, il faut noter que si les schémas d'aménagement régionaux et les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ne constituent, compte tenu de leur valeur indicative, que des déclarations d'intention inopposables aux tiers, les plans d'urbanisme et les POS, par cont., peuvent entraîner des prescriptions impératives, notamment pour la hauteur des constructions et la création de réserves.

Mais ces plans sont établis par les collectivités locales elles-mêmes que la force des choses rend favorables à l'urbanisation. Les communes du littoral, petites pour la plupart, ne disposent que des ressources limitées qui sont celles des communes littorales en général. Comment exiger qu'elles protègent rigoureusement leur sol alors que la construction est bien souvent le seul moyen dont elles disposent pour développer leurs ressources et satisfaire, d'une part, les propriétaires qui cherchent à vendre leurs terrains et, d'autre part, les commerçants qui préfèrent avoir pour clients les touristes aisés, possesseurs de résidences secondaires ?

En outre, les collectivités locales sont souvent réduites à cette alternative : abandonner les sols à l'urbanisation ou procéder à leur acquisition, d'ailleurs difficile, faute de moyens financiers suffisants.

Quelle protection peut offrir la loi du 2 mai 1930 ? Cette législation offre à la puissance publique plusieurs moyens de protéger les sites et monuments naturels.

La protection la plus absolue résulte du classement d'un site en réserve naturelle. Cette procédure a pour effet d'interdire toute construction et permet d'imposer des servitudes tendant à assurer la protection d'espèces animales ou végétales. Cette mesure n'est utilisée que de façon exceptionnelle et pour de petites superficies. Dans certains cas, d'ailleurs, les servitudes ne suffisent pas à assurer la protection souhaitée et l'acquisition s'avère nécessaire.

Autre moyen de protection, l'inscription à l'inventaire des sites s'applique à de grandes surfaces avec des effets limités. Le propriétaire désireux de construire est tenu de communiquer à l'administration ses projets de travaux et de respecter certaines règles architecturales. Il s'agit d'un contrôle esthétique, hélas ! impuissant à freiner le développement de l'urbanisation. Si l'administration veut s'opposer au projet, elle doit recourir à la procédure du classement.

Le classement a été largement utilisé ces dernières années par les pouvoirs publics mais son caractère contraignant rend son application difficile sur de très vastes étendues. L'expérience récente a montré que le classement devait souvent être suivi par des acquisitions.

On constate qu'il ne suffit plus aujourd'hui, pour préserver le littoral, de grever de servitudes *non aedificandi* des terrains privés. L'expérience démontre que de telles servitudes ne sont véritablement admissibles que si elles sont limitées dans leur ampleur et leur durée.

Une fois admise la nécessité d'une politique d'acquisitions foncières, à des fins de conservation, il faut bien reconnaître que les moyens financiers existants sont inadéquats, tels les différents modes d'intervention du fonds national d'aménagement foncier et d'urbanisme qui sont orientés vers la création de réserves foncières pour l'urbanisation future.

D'autre part, l'acquisition des terrains par une collectivité publique suffit à désintéresser l'ancien propriétaire privé, mais ne garantit pas nécessairement une gestion adaptée aux fins de conservation de l'espace littoral. D'où la nécessité de créer un organisme spécialisé s'apparentant par plus d'un trait au *National Trust* britannique.

Fondation privée, indépendante de l'Etat, le *National Trust* est une association de défense de l'environnement, qui a été créée en 1895 par trois philanthropes inquiets des dommages infligés au milieu naturel par l'industrialisation et l'urbanisation. Il est actuellement propriétaire de plus de 150 000 hectares de terrain et en contrôle 30 000 par voie de convention.

L'opération Neptune lancée en 1965 pour lutter contre la dégradation accélérée du littoral a conduit le *National Trust* à acquérir 208 kilomètres de côtes. Il en possède aujourd'hui, au total, 570 kilomètres. Ses ressources proviennent des cotisations de ses 400 000 adhérents, de dons, de legs et du revenu de ses terres dont l'accès est libre et gratuit. Ses biens sont inaliénables lorsqu'il les déclare tels, et cette décision, qui s'impose aux pouvoirs publics, ne peut être remise en cause que par un vote du Parlement.

Alors que le *National Trust* est une institution privée qui s'est acquis une parfaite collaboration des pouvoirs publics pour mener une politique d'intérêt national, le Gouvernement vous propose de créer un établissement public de l'Etat qui aura à gagner la confiance la plus large possible du public afin d'élargir son assise et de développer son efficacité.

Les auteurs du projet de loi insistent sur le caractère décentralisé que revêtira l'action du conservatoire de l'espace littoral : il sera recouru systématiquement aux services administratifs normalement compétents — services des domaines notamment — et la gestion des terrains acquis sera confiée, par voie de convention, aux collectivités et associations d'intérêt public les plus proches des usagers. Celles-ci seront ainsi étroitement associées à une politique de sauvegarde de l'espace littoral, définie au niveau national.

Pour mener à bien cette politique, le conservatoire pourra acquérir des terrains à l'amiable, par voie d'expropriation ou, à défaut du département, par l'exercice du droit de préemption prévu à l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme. Il pourra être affectataire d'immeubles du domaine privé de l'Etat et sera habilité à recevoir des dons et legs.

Il convient, encore une fois, de souligner que le mécanisme ainsi institué doit avoir pour objet, non pas de se substituer aux mesures réglementaires de protection, mais de les compléter conformément aux leçons de l'expérience.

L'aliénation du patrimoine constitué devra demeurer exceptionnelle et sera soumise à une procédure très stricte.

La politique foncière du conservatoire sera définie, au niveau national, par un conseil d'administration comprenant, en nombre égal, des représentants de l'Etat et des personnalités qualifiées, d'une part, des représentants du Parlement et des assemblées régionales et locales concernées par son activité, d'autre part.

Au niveau interrégional, des conseils de rivage, vraisemblablement au nombre de cinq, composés de représentants des assemblées régionales et locales pourront proposer des opérations d'acquisition et seront consultés sur les opérations envisagées par le conseil d'administration, mais ils n'auront aucun pouvoir de décision. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants et de l'union des démocrates pour la République.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

M. Michel Poniatowski, ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Mesdames, messieurs, les 7 000 kilomètres du littoral français, ainsi que les rivages lacustres, sont une richesse nationale. Mais cette richesse est de plus en plus menacée.

Tout d'abord, en raison de sa densité d'occupation : les communes du littoral couvrent seulement 4 p. 100 du territoire, mais abritent 10 p. 100 de notre population ; les cantons littoraux contiennent 20 p. 100 de la population française.

M. le rapporteur l'a souligné, cette population s'accroît considérablement en été, puisque quelque douze millions d'estivants s'y ajoutent. Il n'est donc pas surprenant que la construction se développe sur nos côtes à un rythme triple de la moyenne nationale.

Le rôle du littoral a profondément changé. Hier, ce fut une frontière garnie de quelques ports, abritant aussi une population agricole ou maritime. Aujourd'hui, le littoral évoque aussi, pour chacun de nous, des images de loisirs.

Nous ne devons cependant pas oublier le rôle économique moderne du littoral. Dans une économie largement entrée dans le cycle des échanges internationaux, les façades maritimes sont des lieux privilégiés d'implantation d'activités industrielles de toute nature, favorisées par la diminution des coûts de transport, la disponibilité de vastes zones de terrain sans relief et l'abondance de l'eau.

Le littoral est donc une zone sensible et doit faire l'objet d'une politique globale d'aménagement du territoire.

Il faut à la fois ouvrir, organiser et préserver notre littoral.

Il convient de l'ouvrir, c'est-à-dire de veiller à ce que certaines catégories favorisées n'en monopolisent pas la propriété au détriment de tous les autres Français ; c'est un pas nécessaire vers plus de justice sociale.

Il convient de l'organiser, ce qui signifie : réserver aux activités économiques et au tourisme la place qui leur revient, régler les conflits d'occupations inévitables, prévoir la place des activités nouvelles.

Enfin, rien ne servirait de l'ouvrir et de l'organiser si disparaissait ce qui fait la valeur même du littoral. Il faut donc le préserver. Telles sont les bases de la politique du littoral poursuivie aujourd'hui.

Cette politique nécessite un aménagement en profondeur qui reporte plus à l'intérieur tout ce qui peut l'être. Cette extension de l'aménagement facilite aussi une meilleure répartition de ce dynamisme particulier du littoral en permettant à un plus grand nombre de communes d'y participer.

Cet aménagement se traduit d'abord par des schémas d'aménagement du littoral qui sont en cours d'étude, notamment en Basse-Normandie, en Bretagne, dans les Pays de la Loire et dans la région Poitou-Charentes. Après leur examen par les élus locaux et régionaux, ils devraient être approuvés l'année prochaine.

L'étude des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et des plans d'occupation des sols est activement menée avec ceux que concerne le littoral et qui concourent à la politique souhaitée. Il en va de même du tracé des divers réseaux, qu'il s'agisse des routes, de l'alimentation en eau ou de l'assainissement. Le Gouvernement sera amené à renforcer prochainement les directives données aux préfets et refuse désormais, par exemple, de nouvelles routes tracées en bord de mer.

Mais ces moyens ne sont pas toujours suffisants, car il est à craindre que, parfois, les intérêts à court terme, favorables à l'urbanisation, ne l'emportent sur le souci des préservations.

Aussi, dans certains cas, l'approbation publique de quelques terrains « stratégiques » est-elle nécessaire pour assurer la préservation d'un secteur du littoral. Les concours financiers du fonds national d'aménagement foncier et de l'urbanisme et de la caisse des dépôts permettent, certes, des acquisitions foncières, mais uniquement pour des terrains destinés à l'urbanisation.

Le classement des terrains par le recours à la loi du 2 mai 1930 conduit souvent, pour des raisons de psychologie, à leur acquisition au profit des réserves naturelles. Des servitudes très lourdes sont en effet imposées aux propriétaires alors qu'elles ne protègent les terrains que très partiellement.

Malgré ces procédures existent donc, mais aucune ne permet à l'heure actuelle d'acquérir de manière irréversible des sites significatifs pour les ouvrir au public sans pour autant les urbaniser.

Tel est le rôle dévolu au conservatoire de l'espace littoral dont le projet vous est aujourd'hui présenté.

Ce conservatoire devra acquérir pour conserver, de manière aussi ferme, aussi irréversible que ce fut jadis le cas pour le domaine forestier public. Et comme il s'agit bien d'une œuvre publique à entreprendre, ce conservatoire aura naturellement les moyens et prérogatives qui s'y attachent.

D'une façon exemplaire, le conservatoire montrera concrètement que l'utilisation du littoral ne passe pas nécessairement par l'appropriation privée ou la construction et qu'il est possible de le rendre accessible sans détruire. Il s'agit donc d'une action sociale.

Le conservatoire du littoral, tel qu'il vous est proposé, sera un établissement public à caractère administratif, qui pourra procéder à toutes les opérations foncières nécessaires.

Toutefois, et c'est là un point de fond, l'aliénation d'immeubles de son domaine propre nécessitera un décret en Conseil d'Etat pris sur proposition du conseil d'administration du conservatoire, statuant à la majorité des trois quarts.

Une exception a été instituée par le Sénat en faveur des aliénations éventuelles au profit des collectivités locales. Vos rapporteurs vous proposent, par voie d'amendement, de supprimer cette exception, et c'est bien volontiers que je me rallie à leur thèse.

Ainsi se trouvera assurée la pérennité nécessaire de son action, action facilitée par le droit d'expropriation et celui de préemption dans les espaces sensibles.

Son fonctionnement sera aussi décentralisé que possible, afin d'associer les collectivités locales à cette œuvre collective. Cette association se traduira, dans la gestion du conservatoire et dans l'utilisation des terrains acquis.

Le conseil d'administration du conservatoire associera les administrations concernées, des membres du Parlement, des élus locaux et des personnalités qualifiées. Je proposerai au Premier ministre de nommer, à ce titre, au conseil d'administration les représentants de quelques grandes associations nationales de défense et de protection de la nature, traduisant ainsi, concrètement, le vœu du Président de la République d'associer plus étroitement les usagers à la gestion des affaires publiques.

Le conservatoire comprendra aussi des conseils de rivage composés exclusivement d'élus départementaux et régionaux. Ces conseils proposeront des acquisitions et seront consultés sur les opérations envisagées.

Les terrains acquis seront concédés à des collectivités, groupements de collectivités, établissements publics ou associations autorisés, selon un cahier des charges respectant la vocation de ces sols publics.

Cette pratique de la concession permettra d'associer tous ceux qui vivent sur le littoral à la politique menée par le conservatoire, ce qui apparaît à la fois impératif et fructueux.

Très naturellement donc, le conservatoire sera un organisme léger. Il disposera de moyens financiers variés, puisqu'il pourra recevoir des subventions, aussi bien du budget de l'Etat que des collectivités locales ou régions, et aussi des dons et legs, bien entendu.

Cependant, pour les premières années au moins, ses ressources proviendront essentiellement de l'Etat et j'estime qu'il doit obtenir une subvention annuelle d'au moins trente millions de francs qui lui permettrait ainsi d'acquérir quelque 1 000 hectares par an. Il ne s'agit pas d'acquérir toutes nos côtes, pas plus que d'étaler le littoral.

Mais le conservatoire sera, si vous votez le projet de loi que j'ai l'honneur de vous présenter au nom du Gouvernement, un élément complémentaire et novateur de notre politique d'aménagement du littoral.

J'ai le sentiment qu'ainsi nous mettrons en place un instrument efficace répondant au désir de la plupart des Français de voir leur littoral ne pas continuer à se défigurer. (*Applaudissements sur les bancs des républicains indépendants, de l'union des démocrates pour la République et des réformateurs, des centristes et des démocrates sociaux.*)

M. le président. La parole est à M. Raymond, rapporteur pour avis de la commission de la production et des échanges.

M. Alex Raymond, rapporteur pour avis. Monsieur le ministre, mes chers collègues, la protection du littoral français comme, d'une manière plus générale, la sauvegarde de l'environnement et du cadre de vie, n'est pas seulement une affaire de textes.

Seule, la volonté politique de substituer à l'actuelle recherche du profit un critère d'investissement et d'aménagement, fondé sur la prise en compte des besoins, permettra de sauver le littoral et les rives des lacs et plans d'eau importants, d'une urbanisation spéculative incontrôlée, sans pour autant sacrifier le développement des activités liées à la mer.

Cette sauvegarde implique donc la mise en œuvre de profondes réformes de structures, et notamment d'une nouvelle politique foncière.

La situation est suffisamment grave — comme le montre le rapport de la D. A. T. A. R. de novembre 1973 sur le littoral français — pour que, avant même que ne prévale un nouveau modèle de croissance, soient prises des mesures de sauvegarde.

C'est pourquoi le projet de loi adopté par le Sénat portant création du conservatoire de l'espace littoral a retenu toute notre attention.

L'objet de ce texte est la création d'un établissement public d'Etat, dont la mission est la mise en œuvre d'une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique dans les zones suivantes : cantons côtiers, soit 273 cantons couvrant 40 000 kilomètres carrés et communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares, auxquels s'ajoutent, bien sûr, les côtes des départements d'outre-mer.

De plus, cet organisme se voit offrir la possibilité de présenter aux collectivités publiques toute suggestion en rapport avec sa mission ; en particulier, il peut proposer des mesures propres à éviter les opérations de construction dans les zones contiguës au domaine public maritime.

La création d'un tel organisme inspiré de l'exemple du National trust britannique, paraît souhaitable à l'heure où l'opinion ressent avec acuité les problèmes posés par la destruction de la nature et de l'environnement.

Le littoral ainsi que les rivages de nos lacs paraissent, à cet égard, des zones particulièrement menacées. Aux activités traditionnelles — pêche et activités induites par la navigation, marais salants, aquaculture — se sont ajoutées, depuis trente ans, des activités nouvelles : tourisme de masse, complexes industriels, ceux de Fos et de Dunkerque notamment. Et l'on parle d'installer des centrales nucléaires sur nos côtes.

L'urbanisation a accompagné ce développement des activités, et il est exact que les communes du littoral qui couvrent 3,8 p. 100 du territoire national rassemblent plus de 10 p. 100 de la population.

La confrontation d'une demande croissante d'espace littoral et d'une offre d'autant plus limitée que nos 3 500 kilomètres de côtes n'offrent pas tous les mêmes conditions de mise en valeur entraîne la multiplication des conflits entre les activités qui prétendent à l'occupation des mêmes sites.

Dans ces conditions, les nécessités de la protection de la nature et la sauvegarde de l'environnement ont été souvent négligées au profit du développement d'activités jugées rentables et disposant des ressources nécessaires pour se placer sur un marché où la priorité va au plus offrant.

Il en résulte d'une part, le développement de la spéculation ; d'autre part, un gaspillage certain de l'espace littoral.

Ainsi l'espace naturel littoral diminue comme la « peau de chagrin ». Bien plus, l'espace qui reste disponible se trouve exposé aux pollutions qui sont encore trop souvent la rançon de l'industrialisation et de l'urbanisation.

La constitution et la conservation de réserves foncières, réalisées par un établissement public d'Etat, sont donc d'une incontestable nécessité.

Qu'il nous soit permis de regretter la présentation tardive d'un tel projet. Mais il n'est jamais trop tard pour bien faire. Je rappellerai seulement à ce sujet que l'établissement britannique précité a aujourd'hui près de quatre-vingts ans d'existence.

Mais venons-en au projet qui nous intéresse. Il a été adopté par le Sénat. Toutefois, à notre avis, il comporte encore de nombreuses imperfections ou imprécisions.

Pour qu'un tel établissement puisse accomplir pleinement sa mission, il doit disposer de moyens financiers suffisants, et la seule perspective d'une inscription budgétaire nous laisse perplexes.

L'ampleur de la politique de réserves foncières que mènera le conservatoire dépendra en effet essentiellement des ressources dont il disposera.

Peut-on espérer que la situation financière du pays autorisera une priorité en ce domaine ?

Est-il possible d'envisager une nouvelle taxe ?

Doit-on répartir l'utilisation des taxes existantes ?

Autant de questions que nous sommes sommes posées.

Autre point primordial : la composition et le fonctionnement de l'établissement public national, ainsi que des conseils de rivage.

Il semble en effet souhaitable d'assurer au sein d'un établissement public une place aux représentants des associations spécialisées dont l'action a fortement contribué à la sensibilisation de l'opinion aux problèmes posés par la dégradation de la nature et des sites ainsi qu'à la sauvegarde des zones particulièrement menacées.

Les représentants des associations ayant pour objet le développement du tourisme et des activités maritimes ont également leur place au sein d'un tel organisme.

Leur présence ainsi que la concertation la plus large — notamment avec les élus locaux — qu'il convient d'instituer à tous les niveaux de la décision permettront d'assurer le développement harmonieux de l'ensemble des activités qui ont leur place sur le littoral.

En outre, les garanties données par le projet de loi paraissent insuffisantes en ce qui concerne l'aliénation des biens du conservatoire et leur gestion.

Pour conserver l'espace, il faut que son aliénation ne soit autorisée que dans des conditions exceptionnelles et selon une procédure stricte. Pour conserver l'espace, il faut aussi que sa gestion ne puisse pas s'écarter des objectifs assignés à l'établissement public.

Enfin, il convient d'éviter deux écueils.

Le premier consisterait à considérer l'organisme qui va être créé comme un alibi. Sa création ne doit pas être pour les uns ou les autres une occasion de se désintéresser de la protection de l'espace littoral. Bien au contraire, sa naissance doit contribuer à rendre plus efficaces les procédures existantes et susciter des initiatives à tous les niveaux.

Second écueil à éviter : les acquisitions effectuées par le conservatoire de l'espace littoral ne doivent pas être considérées comme un moyen facile de violer certaines dispositions législatives existantes. Je fais ici allusion à l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme aux termes duquel les servitudes d'urbanisme ne peuvent ouvrir droit à aucune indemnité.

Ces différents points feront donc l'objet d'amendements de la part de la commission de la production et des échanges qui, sous réserve de leur adoption, émet un avis favorable au vote du projet de loi créant un conservatoire de l'espace littoral. (Applaudissements.)

M. le président. Dans la discussion générale, la parole est à M. Charles Bignon.

M. Charles Bignon. Mesdames, messieurs, ce projet de loi, excellentement étudié dans le rapport de M. Baudoin, tend à créer un conservatoire de l'espace littoral, établissement public qui aura pour mission de mener une politique foncière contribuant à la sauvegarde de l'espace littoral et au respect des sites naturels. Or, curieusement, il ne vise que la sauvegarde de l'espace littoral de l'intérieur, ignorant que cette sauvegarde et que le respect des sites naturels passent également par la défense contre les assauts de la mer.

Cela équivaudrait, monsieur le ministre d'Etat, si vous étiez ministre des armées, à proposer à l'Assemblée l'établissement d'une ligne fortifiée tournée vers l'intérieur, en méconnaissant que le territoire peut être envahi de l'extérieur.

Or, si tous les côtiers aiment la mer, nombre d'entre eux redoutent les tempêtes et les marées. Conserver le littoral, c'est d'abord maintenir la côte. Ensuite, bien sûr, il est excellent de la protéger de l'intérieur.

Vous avez dit vous-même, il y a quelques instants, que vous souhaitiez « une politique globale d'aménagement du littoral ». Mais, je le répète, le littoral a deux faces ; une politique globale doit tenir compte de cette réalité.

Nous reprenons ainsi un vieux débat, car ce problème a été déjà maintes fois évoqué dans cette assemblée. M. Pleven, lorsqu'il siégeait parmi nous, l'avait exposé magistralement et notre regretté collègue M. Cazenave avait fait sur le sujet une intervention fort remarquable le 14 juin 1973, lors d'une séance où ces questions ont été débattues pour la dernière fois.

Le Gouvernement était alors représenté par M. Aimé Paquet. Je rapportais alors le projet de loi relatif à la « défense contre les eaux », et j'avais fait remarquer au Gouvernement que ce texte ne résolvait pas le problème, qu'il reprenait une législation remontant à 1807 — quelque peu révisée, toutefois, sous le second Empire — mais qu'il maintenait les errements anciens.

D'après cette loi du 16 septembre 1807, baptisée assez curieusement « loi relative au dessèchement des marais », la totalité du poids de la défense contre la mer incombe aux collectivités locales concernées et, d'abord, aux habitants et aux riverains eux-mêmes.

En 1975, force est encore au juge administratif de constater que l'Etat, bien qu'il ait participé à la construction d'un ouvrage de protection à l'embouchure d'un cours d'eau faisant partie du domaine public, n'est pas tenu d'en assurer l'entretien et ne peut être tenu pour responsable des dommages causés par les eaux du fait de l'insuffisance ou du défaut d'entretien de l'ouvrage de protection ! On aboutit ainsi à une situation unique sur le plan juridique, à savoir que l'Etat est déchargé de toute obligation d'entretien, ce qui est contraire aux règles générales du droit administratif.

M. Paquet, au nom du Gouvernement, avait bien reconnu les insuffisances du texte, mais il avait souligné que les riverains restaient tenus de défendre leur propriété par leurs propres moyens, avec, éventuellement, une aide de l'Etat, les subventions n'étant pas attribuées dans tous les cas. Nous en étions restés là.

Aujourd'hui, le débat peut à nouveau être rouvert et c'est pourquoi je prends la parole. Les représentants des populations côtières peuvent ainsi inciter le ministre chargé de l'aménagement du territoire à mettre en place cette politique globale qui nous fait tant défaut. En effet, la défense côtière contre la mer ne peut être menée par les communes isolément, petit territoire par petit territoire, même si ces communes, voire les départements, consentent des efforts énormes, ou même si elles créent des associations syndicales libres ou forcées.

La circonscription de la Somme que je représente est frontalière de la Seine-Maritime. Or le génie maritime ignore ce qui se passe dans la Seine-Maritime, et les collectivités locales de ma circonscription n'ont aucun moyen d'obtenir que les opérations d'extraction de galets effectuées au nord de Dieppe ne perturbent pas les courants marins naturels. On leur oppose la loi de 1807 et on leur dit : « Occupez-vous donc de votre petit problème sur vos quatre kilomètres de côtes et laissez la nature faire le reste. Vous n'avez pas de compétence. »

Or, la mer est un ensemble, un bassin. On a bien créé des agences de bassin pour les eaux douces. Pourquoi ne pratiquerait-on pas pour le domaine maritime, qui est un tout, cette politique globale que vous avez réclamée avec juste raison, et ne réunirait-on pas l'ensemble des moyens de l'Etat, des régions, des départements, des collectivités locales et même des particuliers ?

Sans doute me répondrez-vous, monsieur le ministre d'Etat, lorsque viendra en discussion l'amendement adopté par la commission des lois sur ce point, que le conservatoire de l'espace littoral s'occupera essentiellement d'achats de terrains. Mais cette notion est insuffisante. Comme achètera-t-il, en effet, des terrains qui auront été envahis préalablement par la mer ?

Je ne cite pas souvent la presse à cette tribune, mais voici deux titres du journal local de ma circonscription *Le Courrier picard*. Le 23 novembre 1972 : « Catastrophe sur le littoral picard. La tempête a rompu la digue de galets. » Le 7 février 1974 : « Vie ou mort des Bas-Champ ? » car 700 hectares risquaient d'être envahis par la mer.

Comment un député peut-il expliquer à ses concitoyens qui vivent dans l'inquiétude à chaque tempête et à chaque invasion que, pour protéger l'ensemble des côtes françaises, le ministère de l'équipement ne dispose chaque année que de quatre millions de francs et que le ministère de l'agriculture n'alloue que quelques maigres subventions ? En revanche, pour aménager les espaces de loisir des millions de citoyens qui viennent au bord de la mer pendant quelques jours ou quelques semaines d'été, l'Etat accorde des crédits dix fois plus importants.

Que la mer rogne vos terres, que vos maisons s'écroulent lorsque les falaises sont attaquées, que vous soyez privés d'exercer votre activité, qu'importe ! C'est secondaire ! La loi de 1807, maintenue exclusivement à cette fin, vous sert d'alibi !

Monsieur le ministre d'Etat, je le dis nettement : ce n'est pas acceptable. Nous voulons nous aussi une « politique globale ». Je suis d'ailleurs heureux que vous ayez employé cette expression que je ne me lasse pas de répéter. Vous pourriez donner à votre conservatoire des moyens d'actions mieux équilibrés et plus importants en lui confiant aussi la protection totale du littoral et la défense contre la mer.

Certes, il convient d'aménager les espaces naturels réservés aux loisirs, mais nous devrions aussi pouvoir protéger notre territoire lorsqu'il est menacé non seulement de l'intérieur mais aussi de l'extérieur. Et, pour cela, il n'est même pas nécessaire de demander des crédits considérables au ministre de l'économie et des finances.

Tel est donc l'objet d'un amendement que j'ai soumis à la commission des lois et que celle-ci a adopté sans opposition, ce dont je la remercie. Je souhaite que tous ceux qui se sentent concernés par ce problème important ne votent pas le projet de loi sans qu'y soit insérée la petite phrase, d'une portée considérable contenue dans cet amendement. (Applaudissements.)

M. le président. La parole est à M. Josselin.

M. Charles Josselin. Mesdames, messieurs, ce projet de loi montre à l'évidence qu'il est bien difficile de vouloir concilier les droits de la propriété du sol et la protection de l'intérêt public.

Les différentes dispositions de notre appareil législatif — documents d'urbanisme ou loi du 2 mai 1930 relative à la protection des sites — se heurtent inévitablement à ce sentiment malheureusement trop répandu aujourd'hui dans l'opinion publique qu'il doit être possible de vendre les terrains à construire à des prix exorbitants; et il apparaît désormais comme scandaleux qu'un propriétaire ne puisse le faire.

Le résultat, qu'il s'agisse d'un classement, d'une limite de coefficient d'occupation des sols, est que la décision de la puissance publique ou de l'autorité locale est ressentie comme une injustice, comme une accentuation des inégalités à laquelle seule l'acquisition est susceptible de mettre fin. Or ce n'est pas demain, si le même gouvernement régnait toujours, que sera réglé ce problème général du foncier.

Le texte qui nous est proposé aujourd'hui nous donne tout de même le sentiment que certains abus pourront être évités, qu'un certain progrès pourra se manifester en matière de protection du littoral, ainsi que l'a indiqué notre collègue M. Raymond.

Le choix par l'établissement public sera le même que celui auquel est confronté le département lorsqu'il fait usage du droit de préemption prévu dans le cadre de la réglementation des périmètres sensibles. L'expérience que j'ai pu acquérir en ce domaine comme conseiller général m'amène à vous poser une question: achètera-t-on pour protéger ou pour permettre à un propriétaire d'un terrain, dont la valeur marchande est réduite du fait des servitudes qui le frappent, d'en tirer malgré tout un bon prix?

La disproportion entre la superficie des terrains que cette loi permettra d'acheter et les moyens nécessairement réduits dont disposera le Conservatoire rendront précisément ce choix très aigu. Des précautions nous semblent donc indispensables en ce qui concerne le choix des terrains et leur prix.

Pour le choix des terrains, le critère de l'aménagement paraît devoir s'ajouter à celui de la protection. Il paraîtrait normal qu'on achète de préférence là où, précisément, un aménagement est nécessaire. Je me réjouis d'avoir constaté, aussi bien dans le texte du projet de loi que dans le rapport qui nous a été présenté, que cette notion de protection ou de conservation du littoral n'était pas conçue dans un sens trop restrictif, c'est-à-dire qu'il ne s'agissait pas d'élever de grands murs autour de l'espace réservé pour l'intérieur au public, mais qu'au contraire la possibilité de réaliser certains aménagements pour favoriser l'accès du public était prévue.

Je souhaitais que soit pris en compte un élément très particulier, mais qui nous tient à cœur en Bretagne: favoriser une meilleure articulation avec le domaine maritime. Il est en effet impossible d'avoir accès par voie de terre à certains bassins de mouillage; or la préemption ou l'achat de terrains permettrait la réalisation d'aménagements. Il en est de même pour les sentiers piétonniers ou pour la mise en valeur d'un point de vue.

Un second élément me paraît important dans le choix des terrains et de leur localisation: l'information des vendeurs éventuels. En effet, on s'est aperçu, précisément dans le département des Côtes-du-Nord, lorsqu'on a eu recours à cette procédure de préemption d'un périmètre sensible, que très peu de vendeurs connaissaient l'existence de l'opération. Résultat, le propriétaire qui a la chance de connaître les textes peut céder son terrain à un bon prix, alors qu'un autre garde un terrain qu'il croit sans valeur parce que frappé de servitudes.

Il importe donc d'informer systématiquement les vendeurs. Peut-être serait-il alors judicieux de faire intervenir les notaires qui pourraient servir de relais. Mais l'information doit surtout atteindre les maires: j'ai été frappé, pour reprendre le même exemple, par le fait que si les services de l'équipement avaient bien soumis au maire d'une commune de mon département la carte des périmètres sensibles, lorsqu'il s'était agi en revanche de choisir parmi ces périmètres sensibles telle propriété à acheter, on avait oublié d'en prévenir le maire.

L'amendement n° 15 de M. Raymond prévoit précisément l'audition systématique des maires des communes concernées par les conseils de rivage. Il conviendra de veiller à ce qu'elle ait lieu.

En ce qui concerne les prix, les amendements n° 9 de M. Raymond et n° 20 que j'ai présenté proposent que la valeur des terrains soit appréciée compte tenu des servitudes qui les frappent.

Il serait en effet paradoxal que, par l'intermédiaire du Conservatoire du littoral, la politique de spéculation foncière se poursuive par l'achat de terrains au prix qu'ils pourraient atteindre s'ils n'étaient pas frappés de servitudes.

N'appartenant pas à la commission des lois, je n'ai pas pu suivre ses travaux de ce matin. Je pose donc la question suivante: pourquoi n'a-t-on pas envisagé la possibilité pour le Conservatoire de faire appel à des organismes existants, comme les S.A.F.E.R., qui ont une pratique confirmée des acquisitions de terrains et qui auraient surtout pu éviter le découpage trop net entre les zones littorales et les zones agricoles?

Je me suis entretenu ce matin avec mon collègue M. de Poulpiquet et il m'a signalé que les acheteurs rejetés du littoral, pour des raisons de protection de ce littoral, se heurtent ensuite à l'espace agricole où, bien souvent, il leur est, là encore, bien souvent interdit d'acheter.

La possibilité de confier à une S.A.F.E.R. un certain nombre d'acquisitions de terrains aurait permis une meilleure articulation entre espace littoral et espace à vocation agricole.

Une conclusion très rapide: notre aménagement de l'espace est souvent trop laxiste. Je veux dire par là que le manque de sélectivité avec lequel on décide de la vocation des différents espaces, des différents sols conduit à des abus en matière de zonage lors de l'élaboration des documents d'urbanisme. Autrement dit, et pour employer le jargon en usage, on a trop tendance à pratiquer largement le système de la « pastille » ou de la « patate ». Au lieu de choisir avec discernement telle ou telle vocation du sol, on a tendance, quitte à accorder ensuite des dérogations, à pratiquer l'interdiction systématique sur de très grandes zones, privant ainsi l'ensemble d'une commune d'activités essentielles.

Cette pratique est néfaste et il serait nécessaire de rechercher un dialogue plus étroit avec les collectivités locales pour éviter ces phénomènes de rejet que nous avons pu constater, notamment en ce qui concerne le schéma régional d'aménagement du littoral.

Je rappellerai enfin — et ce sera mon dernier mot — que demander à des collectivités locales de participer à l'effort national d'aménagement du littoral suppose qu'elles aient les moyens d'être généreuses. C'est poser là tout le problème de leurs ressources, monsieur le ministre.

M. le président. La parole est à M. Mauger.

M. Pierre Mauger. Monsieur le président, monsieur le ministre, mes chers collègues, le projet de loi qui nous est proposé part d'un bon sentiment, puisqu'il concourt à l'amélioration, sinon à la sauvegarde de la qualité de la vie: qui d'entre nous pourrait aller à l'encontre de ces principes?

Son application peut, toutefois, susciter quelques inquiétudes. N'y est-il pas affirmé, en effet, que la politique du conservatoire du littoral sera définie à l'échelon national? Nous pouvons craindre qu'elle ne tienne pas suffisamment compte des circonstances et des situations locales.

Il ne faudrait pas, sous prétexte de défendre la qualité de la vie, de protéger le littoral ou de l'utiliser au maximum pour la détente et les loisirs de nos concitoyens, que l'on paralyse des activités traditionnelles comme la conchyliculture et la pisciculture si importantes pour les habitants de nos côtes, puisqu'elles concourent à l'économie locale et vont se développant.

Monsieur le ministre, le souci légitime de conserver le littoral ne doit pas s'opposer aux intérêts — tout aussi légitimes — des populations du littoral.

Une des raisons invoquées à l'appui de ce projet — auquel, je le dis tout de suite, je suis favorable — est le développement du tourisme de masse. On a cité, en particulier, le cas de Noirmoutier, qui est dans la circonscription de Vendée que je représente.

Certes, je vois se développer avec beaucoup d'intérêt le tourisme sur la côte vendéenne; sa disparition entraînerait de graves difficultés pour l'économie locale, en particulier pour les agriculteurs. En effet, tout au long de cette côte les exploitations agricoles sont très petites; seuls le tourisme et le camping, grâce à l'apport d'estivants, peuvent permettre aux agriculteurs de vivre décemment en leur apportant un complément de ressources par la vente directe au consommateur.

Toutefois, il ne faudrait pas que le projet de loi remette en cause des opérations arrêtées depuis longtemps. Je pense notamment à la société d'aménagement de la Côte de Monts. Cette société a été constituée en 1966, à la suite d'une étude demandée par M. Olivier Guichard, alors chargé de l'aménagement du territoire. En 1964 déjà, il avait demandé au préfet de la Vendée de réunir une commission, composée de hauts fonctionnaires du département, afin de déterminer quelle pourrait être l'évolution de la côte vendéenne et de proposer des aménagements en vue d'un développement touristique. Des travaux de cette commission, il était résulté une répartition des forêts, en liaison avec l'Office national des forêts, et notamment avec M. Lhomme, conservateur en chef pour la région Ouest, et la création de la société d'aménagement de la Côte de Monts.

Trois projets avaient été retenus : ceux de Saint-Jean-de-Monts, de Notre-Dame-de-Monts et de La Barre-de-Monts.

Le projet de Saint-Jean-de-Monts a été réalisé.

Le principe des projets relatifs à Notre-Dame-de-Monts et à La Barre-de-Monts est acquis. Le premier doit utiliser quarante hectares de dunes, le second vingt. Entre les deux villes, six kilomètres de côte demeureront vierges. La nature sera donc parfaitement protégée.

Sous prétexte qu'il s'agit d'un site exceptionnel, le conservatoire de l'espace littoral ne risque-t-il pas de s'opposer à l'extension de Notre-Dame-de-Monts, extension qui doit être réalisée sur des dunes ne comportant aucune forêt, aucune végétation même, si ce n'est un centimètre et demi de lichen ? J'espère qu'il sera possible à la commune de Notre-Dame-de-Monts de se développer harmonieusement, car actuellement son prétendu site exceptionnel est plutôt un dépôt.

À La Barre-de-Monts, la situation est identique : il s'agit de vingt hectares recouverts d'un centimètre et demi de végétation.

L'administration prend des décisions sur le vu de dossiers présentés par des fonctionnaires, dossiers présentés parfois d'une manière quelque peu tendancieuse. En effet, j'ai été frappé par l'argument selon lequel il était difficile de demander aux Eaux et Forêts de céder 40 hectares à Notre-Dame-de-Monts car cela risquerait de détruire l'écologie locale et qu'il s'agissait, au surplus, de terrains « forestiers ».

Par « terrain forestier », l'administration entend « terrain appartenant aux Eaux et Forêts », mais le particulier, ignorant la terminologie administrative, pense, lui, qu'il s'agit de la forêt de Chambord. Or, je vous l'assure, les terrains en question ne sont composés que de dunes à peine couvertes de lichen. Voici près de dix ans que ce projet a été accepté par tous les intéressés, à tous les échelons, et même par l'office national des forêts après consultation et accord du ministre de l'agriculture de l'époque. Je ne comprends pas qu'il puisse aujourd'hui être remis en cause alors qu'il doit concourir au développement économique de La Barre-de-Monts et de Notre-Dame-de-Monts.

Monsieur le ministre, je le répète, je suis entièrement favorable à votre projet, mais j'espère bien qu'il sera tenu compte des situations locales, qui doivent être examinées de façon ponctuelle, surtout s'agissant, en définitive, d'opérations de petite envergure qui ne risquent nullement de détruire l'environnement.

Pour conclure, je m'associe entièrement à l'intervention de mon collègue M. Charles Bignon.

Ce projet, en effet, doit organiser la défense contre la mer. Cette défense ne saurait rester à la charge des seuls riverains qui défendent, certes, leur propriété, mais également tout l'arrière-pays.

Si à Noirmoutier, par exemple, la digue saute — peut-être parce qu'elle n'aura pas été suffisamment entretenue en raison d'un coût trop élevé — ce seront bel et bien les deux tiers ou les trois quarts de l'île qui seront inondés et, en particulier, tous les aménagements exécutés pour le compte des collectivités locales ou même de l'Etat.

Des sommes considérables ont été investies en routes, en ponts en déviations diverses, en viabilités de toutes sortes sur le plan national. Sur le plan local il est bien certain que chacun doit y participer. Aussi le projet devrait-il prévoir, pour des cas particuliers comme celui de Noirmoutier, une protection assurée en commun par l'Etat et par un syndicat groupant les propriétaires de terrains dans l'île.

Je voterai bien entendu ce projet, monsieur le ministre, mais je recommande à l'Assemblée de le compléter par l'adoption de l'amendement de M. Bignon. (Applaudissements sur divers bancs de l'union des démocrates pour la République.)

M. le président. La parole est à M. Porelli.

M. Vincent Porelli. Monsieur le président, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, lorsque le Gouvernement a pris la décision de soumettre à la discussion du Parlement le projet de loi portant conservation de l'espace littoral, il était déjà bien tard pour s'en préoccuper.

Dans les années précédentes, c'est le Gouvernement lui-même qui a contribué à urbaniser et souvent à saccager les grands espaces du littoral, par le lancement, sur des kilomètres, de grandes opérations d'aménagement touristiques le long du Languedoc-Roussillon ou de l'Aquitaine.

Cette dernière opération a provoqué en France des remous et même une dénonciation publique avec l'ouvrage de Philippe Saint-Marc qui a acquis une certaine renommée, et intitulé : « Socialisation de la nature ».

Est également un exemple significatif, l'installation au bord de mer, pour les seuls profits capitalistes, d'industries chimiques, pétrochimiques et sidérurgiques, sans que des mesures réellement efficaces ne soient prises contre la pollution — et je pense notamment à l'étang de Berre, livré à Shell et à la pétrochimie, ainsi qu'au golfe de Fos.

Citons aussi les permis de construire accordés à de puissants promoteurs privés pour édifier de véritables murailles de béton au bord de mer, avec privation et appropriation, sinon juridique et foncière, du moins de fait, du rivage maritime. La côte d'Azur fourmille d'exemples de ce type : comme Bormes-les-Mimosas, Cannes-Mandelieu ou la marina de la Baie des Anges.

Là aussi, le scandale est devenu flagrant et public, et on garde en mémoire l'ouvrage à grand retentissement, « La côte d'Azur assassinée ».

Ainsi donc, les divers ministres auteurs du projet de loi, y compris le ministre de l'économie et des finances d'alors, devenu depuis président de la République, ont une large part de responsabilité dans cette occupation urbanisée ou industrialisée de surfaces importantes du littoral.

Pourquoi ce projet de loi, quand le mal est déjà fait, si ce n'est pour tenter de sauver la face et de se donner bonne conscience ? d'autant plus que l'on avait déjà tout un arsenal de dispositions protectrices, que les auteurs du projet de loi, eux-mêmes, n'ont pas utilisées : qu'ils disposaient également — et disposent toujours — d'un outil, à peine signalé dans l'exposé des motifs, sans que soit précisé en quoi il serait insuffisant et incompétent : je veux parler de l'Office national des forêts.

Cet établissement public de l'Etat, certes, n'est pas soumis à une gestion particulièrement démocratique, mais il a au moins le mérite d'exister et de posséder une expérience en matière de conservation et de création d'espaces boisés. Il suffisait d'adapter ses statuts à la protection du littoral et d'en faire un outil à la disposition des collectivités locales concernées.

Par conséquent, toutes ces observations ne peuvent que renforcer l'impression que ce projet de loi est pure démagogie, recherche d'un alibi face à la montée du mécontentement exprimé par l'opinion publique consciente des problèmes que pose la protection du littoral, ainsi que le libre accès à la mer.

Son examen ne peut d'ailleurs que susciter les plus expresses réserves, et tout d'abord sur son caractère centralisateur et antidémocratique.

Ce conservatoire, monsieur le ministre, assure le renforcement de la tutelle de l'Etat. Etablissement public de l'Etat à caractère administratif, il a pour mission de mener dans les cantons côtiers une politique foncière.

Alors, regardons d'un peu plus près : en ce qui concerne le conseil d'administration, le Sénat a proposé que les représentants des collectivités locales soient à parité avec les représentants de l'Etat et les personnalités qualifiées.

L'Assemblée nationale, je l'espère, adoptera la même attitude, sans quoi sera renforcé un fonctionnement déjà antidémocratique : il suffirait, en effet, que les personnalités qualifiées soient désignées par le Gouvernement parmi ses partisans pour que les élus soient minoritaires. L'exemple des conseils d'administration des ports autonomes et des établissements publics d'aménagement est là pour le prouver.

Encore ne s'agit-il là que d'un aspect secondaire. Ce qui ajoute au fonctionnement antidémocratique, à notre avis, de cet établissement, c'est que son directeur est nommé non pas par le conseil d'administration mais par le Gouvernement. C'est ce qui ressort de l'exposé des motifs, puisque cette disposition ne figure pas dans le texte même du projet. C'est la raison pour laquelle tout à l'heure je soumettrai à l'approbation de l'Assemblée un amendement tendant à obtenir que le directeur de l'établissement public à vocation administrative soit nommé par le conseil d'administration.

D'autre part — c'est l'article 5 du projet — si des conseils de rivage sont créés au sein de l'établissement public, leur composition sera fixée par décret; ils pourront proposer, ou être consultés, mais point décider.

C'est la raison pour laquelle, là aussi, je proposerai à l'Assemblée nationale de bien vouloir adopter quatre amendements qui tendent tous à solliciter l'accord des collectivités locales concernées pour toute opération envisagée par le conservatoire.

Enfin, le recours à des décrets d'application accentue encore le caractère peu démocratique du projet. Cela est particulièrement grave pour la fixation des ressources attribuées à ce conservatoire de l'espace littoral et destinées à lui permettre d'accomplir sa mission.

D'où proviennent ces ressources et quel en sera le montant? Le Parlement ne le saura pas et n'aura, dans ces conditions, aucun rôle à jouer en ce domaine, pourtant décisif.

De plus, aucune mesure contre la privatisation scandaleuse du bord de mer, que la référence à Colbert est bien impuissante à combattre, ne figure dans votre projet, monsieur le ministre. En revanche, y figurent des dispositions qui pourraient donner lieu à des abus. Le projet de loi fait en effet bénéficier ce conservatoire national des dispositions de l'article L. 130, cinquième alinéa, du code de l'urbanisme qui précise que « les collectivités territoriales et leurs groupements sont habilités à passer avec les propriétaires de bois, parcs et espaces naturels, situés sur leur territoire, des conventions tendant à l'ouverture au public desdits bois, parcs et espaces naturels ».

Mais dans quelle mesure — une fois les travaux d'entretien exécutés grâce au financement public — la convention permettant l'accès au public ne sera-t-elle point résiliée, au profit des particuliers avec lesquels elle a été signée? Quelle garantie est donnée pour que l'accès libre et gratuit au public — mais cet accès sera-t-il gratuit? — ne soit pas remis en cause par le bénéficiaire de la subvention?

Votre projet de loi est muet, monsieur le ministre, sur cet aspect pourtant important du problème.

En conclusion, à partir de l'idée foncièrement juste de la protection enfin assurée du littoral, dont l'opinion publique exige la mise en application, vous mettez en place un organisme technocratique, un de plus, autoritaire, quoi qu'on en dise, à l'égard des collectivités locales et sans efficacité réelle contre les banquiers, les groupes géants de la promotion immobilière et de l'industrie, responsables des agressions de toutes sortes qu'a subies et que continue de subir le littoral français.

Par conséquent, le groupe communiste n'approuvera pas, monsieur le ministre, votre projet de loi. (*Applaudissements sur les bancs des communistes.*)

M. le président. La parole est à M. Max Lejeune.

M. Max Lejeune. Monsieur le ministre, mes chers collègues, en ma qualité de président de la société d'économie mixte qui doit appliquer dans le département de la Somme le schéma d'aménagement et d'urbanisme de la côte picarde, premier schéma d'aménagement d'une côte approuvé tout récemment par le Gouvernement après de longs mois d'études avec les représentants des collectivités intéressées, je me réjouis de la discussion du projet de loi qui porte création du conservatoire de l'espace littoral.

La notion de « tiers naturel » ne me heurte nullement, car nous avons essayé, dans notre département, de garantir très largement la sauvegarde du milieu naturel, et bien au-delà de la proportion d'un tiers. En effet, c'est toute la baie de la Somme et toute la zone située entre les falaises d'Ault et cette baie qu'il importe de sauvegarder.

Mais je partage les préoccupations de mes collègues, MM. Charles Bignon et Mauger. En effet, pour protéger ce tiers naturel, il est absolument indispensable que le conservatoire soit associé à la défense de ce littoral.

Je reprends rapidement l'exemple que je citais tout à l'heure. La digue littorale entre les falaises et la baie de Somme est constituée d'un apport de galets qui, pendant des décennies, ont été largement exploités par l'administration des domaines, laquelle en tirait bénéfice. Cette digue de galets, cette flèche littorale est non seulement mise à mal par l'insuffisance d'entretien mais elle est aussi menacée par les apports de galets dus à l'érosion marine des falaises de Normandie. Or, cette digue protège tout un paysage, celui des Bas-Champs, comme nous l'appelons chez nous, fréquentés par les chasseurs ou par les estivants selon les époques. Ces Bas-Champs, situés derrière la digue, forment un véritable paysage de Hollande. Et si on veut le sauvegarder, il est absolument nécessaire de participer à l'entretien et à la défense de la digue littorale qui le protège.

M. Charles Bignon. Très bien!

M. Max Lejeune. En ma qualité de représentant de cette région, de président du conseil général — qui s'évertue depuis tant d'années à sauvegarder ce site naturel — et de président

de la société d'économie mixte chargée d'appliquer le schéma d'aménagement de la côte picarde approuvé par le Gouvernement, je me devais d'apporter ces quelques réflexions dans cette discussion. (*Applaudissements.*)

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Je répondrai d'abord à M. Charles Bignon et à M. Max Lejeune au sujet de la défense du littoral attaqué par la mer.

Depuis cinq mois, j'ai survolé en hélicoptère de longues portions de côtes, soit à peu près 2 500 kilomètres de rivages. Dans de nombreux endroits, le problème de la défense de ces côtes ne se pose heureusement pas. Mais dans d'autres, il prend un caractère aigu, par exemple dans la Manche et dans les Pyrénées-Atlantiques, où cette défense présente deux aspects.

Dans certains cas, elle implique une dépense considérable. L'effort d'une commune, d'une association de propriétaires ou une aide départementale suffit parfois à faire face aux besoins. Dans d'autres cas, la dépense est démesurée, même pour le département. Et là, il faudra examiner l'affaire en elle-même.

En outre — et ce point a été soulevé par M. Charles Bignon — l'on se trouve parfois devant des politiques contradictoires. C'est précisément ce qui se passe sur le littoral de la Somme. J'ai moi-même constaté l'apparition d'importantes digues de galets, ce qui ne fait que déplacer le problème en provoquant la dégradation du littoral soit en amont soit en aval. Il faut donc coordonner les efforts.

Le conservatoire de l'espace littoral ne peut pas régler ce problème. Il a un objet précis: acquérir des terrains qui sont actuellement menacés par des spéculations immobilières et foncières et qu'il faut protéger pour l'avenir. Ses moyens ne lui permettent pas d'aller au-delà de ces acquisitions.

Ce problème de la protection contre la mer doit être abordé dans son ensemble avec M. le ministre de l'équipement et avec les parlementaires intéressés. Je suis prêt à engager cette discussion d'autant plus qu'en ma qualité de responsable de l'aménagement du territoire, je puis disposer à cette fin des petites dotations inscrites à mon budget pour la protection de certains points du littoral particulièrement menacés.

M. Raymond s'est inquiété des moyens financiers du nouvel établissement. Naturellement, il s'agira essentiellement d'une dotation budgétaire. La dotation initialement prévue, pour l'achat de terrains — 1 000 à 1 200 hectares par an — est de l'ordre de trente millions de francs. Mais à ces terrains s'ajouteront ceux qui seront restitués par l'armée. Nous sommes déjà en pour-parler avec elle à ce sujet.

Il y aura même, monsieur Raymond, des dons et legs. Si le conservatoire avait existé l'année dernière, il aurait déjà pu recevoir un don très appréciable portant sur un rivage lacustre.

Dans mon exposé, j'ai donné toutes les précisions sur la composition des conseils d'administration et des conseils de rivage.

Je crois que la composition retenue est susceptible d'assurer la plus grande efficacité à l'action du conservatoire.

Naturellement, monsieur Josselin, les conseils de rivage respecteront les droits fondamentaux de la propriété privée.

Les critères d'acquisition des terrains visent, d'une part, à éviter un certain nombre d'opérations spéculatives sur des ensembles naturels qu'il nous semble souhaitable de protéger, et, d'autre part, à ménager des voies d'accès aux plages pour le public.

Nous voulons également créer, à côté des sites naturels, des ensembles de loisirs. Ces sites naturels seront d'autant mieux protégés qu'il y aura aussi, pour retenir le public — souvent nombreux — et l'empêcher de trop se disperser, des centres de loisirs aménagés.

Nous retenons votre suggestion, monsieur Josselin, concernant l'intervention des S. A. F. E. R. Normalement, ce sont les Domaines qui fixent le prix d'expropriation ou de rachat. Néanmoins, l'intervention des S. A. F. E. R. peut être utile, et des instructions seront données en ce sens.

M. Mauger a évoqué les conditions dans lesquelles sera définie la politique générale du conservatoire. J'indique qu'elle sera définie à l'échelon national par les conseils d'administration où les élus sont à parité avec les représentants de l'Etat et des associations.

Les propositions d'acquisition seront faites par les conseils de rivage qui comprennent uniquement des élus locaux. La protection des intérêts locaux à travers l'action des conseils de rivage est donc très grande. Il n'est pas question, naturellement, de porter atteinte aux intérêts économiques de la pisciculture ou de la conchyliculture.

Enfin, le développement du tourisme sera également l'une des principales préoccupations du conservatoire, et il convient d'y rattacher la création d'ensembles naturels, l'établissement de bases de loisirs ou le libre accès du public aux plages, c'est-à-dire la création d'un ensemble touristique plus attrayant.

M. Porelli s'est demandé si l'on ne pourrait pas confier l'action envisagée à l'office des forêts plutôt qu'à un conservatoire spécial.

En réalité, nous avons hésité sur ce point. La solution à laquelle nous nous sommes arrêtés avait un objet précis : faire intervenir les collectivités locales et les élus locaux. Dans notre projet, en effet, la propriété reste au conservatoire, mais la gestion est remise aux collectivités locales — collectivité départementale, collectivité municipale ou société d'intérêt public — dans lesquelles interviennent directement les élus locaux, municipaux et départementaux, responsables de la gestion et de la surveillance de cet ensemble.

Cette solution me paraît plus démocratique que celle qui consiste à confier la gestion à l'office des forêts, dont la compétence est certes grande en matière forestière mais qui n'a pas vocation pour gérer des problèmes d'intérêt touristique ou de plages. L'office des forêts se montre parfois réticent pour ouvrir les forêts au public : les maires des communes sur lesquelles se trouvent des forêts savent bien que l'office, essentiellement préoccupé, et à juste titre, de la protection de la forêt et de la nature, est souvent hostile à la présence du public sur ses domaines.

Il s'agissait donc de deux problèmes différents : le problème des loisirs, de l'accès aux plages, et le problème de la défense des ensembles forestiers.

Je précise enfin que les directeurs d'établissement public ne sont jamais désignés, dans la loi française, par les conseils d'administration.

Dernière réponse : les conventions passées avec les propriétaires privés prévoient les conditions d'ouverture au public, et nos instructions seront très précises à cet égard : si cette ouverture, contrôlée par le conservatoire, n'a pas lieu, il y aura non-respect de la convention et les subventions devront être restituées.

M. le président. Personne ne demande plus la parole dans la discussion générale ?

La discussion générale est close.

Aucune motion de renvoi en commission n'étant présentée, le passage à la discussion des articles du projet de loi dans le texte du Sénat est de droit.

Article 1^{er}.

M. le président. « Art. 1^{er}. — Il est créé, sous le nom de « Conservatoire de l'espace littoral », un établissement public de l'Etat à caractère administratif. »

« Cet établissement a pour mission de mener dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique. Il peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec sa mission. Il peut notamment proposer les mesures propres à éviter toute construction des terrains contigus au domaine public maritime.

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

M. Baudouin, rapporteur, a présenté un amendement n° 1 ainsi conçu :

« I. Dans le premier alinéa de l'article 1^{er} après les mots : « conservatoire de l'espace littoral », insérer les mots : « et des rivages lacustres ».

« II. En conséquence, compléter de la même façon le titre du conservatoire aux articles 3, 4 et 6 du projet. »

La parole est à M. le rapporteur.

M. Henri Baudouin, rapporteur. La compétence territoriale du Conservatoire s'étendra non seulement aux cantons côtiers mais encore aux abords des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares.

Le Sénat a fort justement inséré dans le projet cette extension que le Gouvernement entendait opérer ultérieurement par voie réglementaire. La commission des lois estime donc nécessaire de compléter l'appellation du nouvel établissement et de le nommer « Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Le Gouvernement accepte l'amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 1. (L'amendement est adopté.)

M. le président. Je suis saisi de deux amendements n° 6 corrigé et 2, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 6 corrigé présenté par M. Charles Bignon est libellé en ces termes :

« Rédiger ainsi la première phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er} :

« Cet établissement a pour mission, d'une part, de mener dans les cantons côtiers et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique, d'autre part, de mettre en œuvre les moyens permettant d'assurer la défense du littoral contre la mer. »

L'amendement n° 2 présenté par M. Baudouin, rapporteur, et M. Charles Bignon, est ainsi conçu :

« Dans le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, après les mots : « et de l'équilibre écologique », insérer les mots : « et de défense contre la mer ».

La parole est à M. Charles Bignon pour soutenir l'amendement n° 6 corrigé.

M. Charles Bignon. Je voudrais poursuivre le dialogue engagé avec M. le ministre d'Etat.

L'amendement n° 6 corrigé prévoit que la défense du littoral contre la mer constituera une mission propre du conservatoire alors que l'amendement n° 2, présenté conjointement par la commission des lois et par moi-même, a une portée plus limitée en faisant de cette défense l'un des objectifs de la politique du conservatoire, mais non une mission proprement dite.

Compte tenu des explications qui ont été données par M. le ministre d'Etat et du dialogue qu'il a proposé d'ouvrir avec les malheureux côtiers qui se trouvent en difficulté, je souhaiterais que l'Assemblée vote l'amendement n° 2 qui me paraît moins contraignant pour le Gouvernement. Le jour où celui-ci aura enfin la convenance de venir devant le Parlement annoncer que la loi de 1807 est abrogée et qu'elle est remplacée par un autre texte dû à l'initiative des ministres responsables de l'aménagement du territoire et de l'équipement, la petite précision que je propose d'ajouter ici sera abrogée du même coup.

C'est pour cette raison conditionnelle que je retire mon amendement n° 6 corrigé et que je demande très fermement à l'Assemblée — avant la révision de la loi de 1807 — d'adopter l'amendement n° 2 présenté par la commission et par moi-même.

M. le président. L'amendement n° 6 corrigé est retiré.

La parole est à M. le ministre d'Etat.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Pour répondre aux préoccupations de M. Charles Bignon, j'indique que nous avons l'arsenal législatif nécessaire : les lois de 1807 et de 1973.

M. Charles Bignon. Non, monsieur le ministre d'Etat !

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Mais le problème n'est pas là. Il est dans les moyens financiers d'intervention. Nous mettons en place un autre ensemble de mesures législatives permettant de préserver un certain nombre d'espaces.

Les moyens mis à sa disposition étant limités, le conservatoire ne pourra pas, si nous lui donnons un rôle considérable, comme le voudrait M. Bignon, et différent de celui qui est prévu, préserver le littoral comme nous le souhaitons. Face à ces deux problèmes différents, réels et sérieux, nous devons avoir deux attitudes différentes. Ce que je puis faire c'est mettre en place une commission d'études, en collaboration avec mon collègue de l'équipement et la charger d'un examen d'ensemble des moyens législatifs et financiers propres à assurer la défense du littoral contre la mer.

Je souhaite donc que l'Assemblée vote les dispositions prévues au sujet du conservatoire étant entendu que par ailleurs nous rechercherons la définition de cette politique de défense contre la mer.

M. le président. Je crois comprendre que le Gouvernement n'accepte pas l'amendement ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. En effet, monsieur le président.

M. le président. La parole est à M. Bernard Marie.

M. Bernard Marie. A titre de témoin, si je puis dire, car un problème de cette nature se pose dans ma circonscription, je partage l'avis du Gouvernement.

Il ne faut pas mélanger les genres et, quel soit l'intérêt de ce projet — que je voterai — il apparaît évident que les moyens mis à la disposition du conservatoire de l'espace littoral sont insuffisants pour assurer une véritable défense contre la mer. Pour une seule opération qui aura lieu dans ma circonscription, dans les deux années à venir, la dépense sera supérieure aux 30 millions de francs affectés au conservatoire par le projet de loi.

En revanche, monsieur le ministre, j'ai retenu votre proposition de rechercher, en liaison avec le ministère de l'équipement et la D.A.T.A.R., des moyens plus efficaces que ceux prévus par le présent projet. Le problème est trop vaste, en effet, pour que les collectivités locales ou les particuliers puissent le résoudre.

M. le président. La parole est à M. le président de la commission des lois.

M. Jean Foyer, président de la commission. En adoptant l'amendement de M. Charles Bignon, la commission des lois se préoccupait surtout de poser un problème législatif et de provoquer une prise de position de la part du Gouvernement.

Convenons que le Conservatoire de l'espace littoral, tel que le conçoit le projet, ne sera pas un établissement parfaitement adapté à la mission supplémentaire, qui dépassera d'ailleurs de beaucoup sa fonction principale, que M. Charles Bignon propose de lui confier.

Une difficulté subsiste néanmoins. La commission des lois avait essayé de la résoudre en 1973 sans y parvenir, parce que toutes ses initiatives dans ce domaine se seraient heurtées à l'application de l'article 40 de la Constitution, car elles entraînaient la création de dépenses nouvelles pour l'Etat. C'est pourquoi la commission a souhaité obtenir de M. le ministre de l'intérieur, une précision qu'il ne nous a pas encore donnée.

Certains de ses propos nous ont même plutôt inquiétés.

Vous avez déclaré, monsieur le ministre, qu'il existe un dispositif législatif fondé essentiellement sur la loi de 1807. C'est vrai et notre objectif est précisément de « volatiliser » la loi de 1807 pour la remplacer par un dispositif entièrement différent. En effet, en vertu de la loi de 1807 les responsabilités et les charges financières sont supportées à l'échelon local, dans de telles proportions que les parties intéressées sont incapables de faire face aux dépenses considérables que représente aujourd'hui la défense contre la mer.

Si vous consentiez à ajouter à votre précédente déclaration quelques précisions pour indiquer que la loi du Premier empire, malgré l'attachement que vous pouvez porter à cette loi, vous semble quelque peu dépassée et que vous seriez d'accord avec la commission pour admettre qu'il faut bâtir, en liaison avec le ministère de l'équipement, un dispositif totalement nouveau, déplaçant complètement les responsabilités et surtout les charges, je crois que le rapporteur ne trahirait pas son mandat en s'en rapportant à la sagesse de l'Assemblée, ou même en renonçant à l'amendement.

M. le président. La parole est à M. Charles Bignon.

M. Charles Bignon. L'affaire est d'importance et M. le président de la commission a traduit, avec sa précision juridique habituelle, des préoccupations que je vais m'efforcer de clarifier encore.

Si M. le ministre de l'intérieur indique que la loi de 1807 est périmée et que la commission d'étude va mettre en chantier un nouveau texte, tout est clair, et je fais entièrement confiance au Gouvernement.

Dans le cas contraire, je demande au rapporteur de ne pas retirer cet amendement. Il ne peut d'ailleurs pas le faire sans avoir réuni la commission car l'amendement n° 2 a été voté à l'unanimité.

M. le président. Que pensez-vous de cette loi du Premier empire, monsieur le ministre ?

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Certes, c'est une loi de l'Empire, monsieur le président, mais modifiée par une loi de la République en 1973.

Je ne la considère d'ailleurs pas comme totalement dépassée. Différents problèmes se posent. Certains secteurs du littoral peuvent être protégés par des associations de riverains parce que leur défense n'exige pas de grands moyens financiers. D'autres relèvent de l'effort départemental, auquel peut venir s'ajouter une subvention de l'Etat. Il reste que des secteurs du littoral réclament la mise en place d'une politique globale, soit que le coût de l'entreprise se révèle très lourd, soit que le rivage nécessite vraiment une politique coordonnée sur des ensembles assez vastes.

Il me paraît souhaitable d'examiner, en liaison avec le ministre de l'équipement et les représentants élus, préoccupés par ce problème, dans quelle mesure on peut amorcer une étude d'ensemble dans les secteurs où elle se révélera nécessaire. Puisque ce n'est pas le cas de tout le littoral, suivant les situations, il y aura donc à apprécier s'il convient de modifier la législation ou de verser, selon les procédures en vigueur, des subventions aux départements ou aux régions. Lorsque plusieurs départements seront intéressés, une politique régionale du rivage sera nécessaire. C'est sur ce point que la loi présente une lacune. Dans les autres cas, d'ampleur plus limitée, les départements, ou même les collectivités de riverains, peuvent prendre en charge la protection nécessaire.

Le conservatoire de l'espace littoral n'est vraiment pas destiné à assurer la défense contre la mer. Il n'en possède pas les moyens financiers : un seul kilomètre de côte, comme l'a rappelé M. Bernard Marie, absorberait toute la dotation du conservatoire pour l'année prochaine. Il n'a pas non plus les structures administratives adéquates.

M. le président. L'amendement est-il maintenu, monsieur le rapporteur ?

M. Henri Baudouin, rapporteur. Monsieur le président, je ne suis pas habilité à retirer cet amendement.

Les préoccupations exposées par M. Bignon sont partagées par la commission et le Gouvernement qui vient de s'expliquer longuement à leur sujet. Chacun admettra que le conservatoire de l'espace littoral ne possède pas les moyens nécessaires pour résoudre le problème posé par M. Bignon.

C'est pourquoi je ne crois pas trahir mon mandat en m'en remettant à la sagesse de l'Assemblée.

M. le président. Monsieur Bignon, la défense contre la mer ne présente-t-elle pas certains rapports avec le respect des sites naturels et de l'équilibre écologique menacés, le cas échéant, par les fureurs de la mer ?

M. Charles Bignon. Monsieur le président, je ne peux guère me montrer plus exigeant que le rapporteur, d'autant que le Gouvernement, répondant à une initiative de M. Foyer, vient de faire un nouveau pas en avant.

Si la commission en est d'accord, je ne vois pas d'inconvénient à ce que l'amendement n° 2 soit retiré, puisque nous avons pris note que le Gouvernement a clairement reconnu que certaines dispositions de la loi de 1807 sont imparfaites. Il s'est même engagé à ce qu'une commission étudie des modalités de remplacement. Il n'est plus tolérable, en effet, que le poids des dépenses occasionnées par la défense du rivage soit abandonné aux seuls riverains, ou même aux collectivités locales, lorsque les travaux sont trop onéreux.

Puisque sur ce point tout le monde semble d'accord et qu'il était très important que le Gouvernement le reconnaisse, j'accepte que l'amendement soit retiré.

M. le président. La manière dont vous avez pris acte des déclarations du Gouvernement ne semble pas choquer M. le ministre d'Etat.

Dans ces conditions, l'amendement n° 2 est retiré.

Je suis saisi de deux amendements, n° 21 et 26, pouvant être soumis à une discussion commune.

L'amendement n° 21, présenté par M. Porelli, est conçu comme suit :

« Compléter la première phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er} par les mots :

« ... et en accord avec les collectivités locales concernées, régions, départements et communes, selon l'importance de la compétence territoriale. »

L'amendement n° 26, présenté par M. de Poulpique, est ainsi rédigé :

« Après le deuxième alinéa de l'article 1^{er}, insérer le nouvel alinéa suivant :

« Cet établissement ne pourra, en aucun cas, agir sans l'accord du conseil municipal de la commune intéressée. »

La parole est à M. Porelli, pour soutenir l'amendement n° 21.

M. Vincent Porelli. Les conseils de rivage ne donnent qu'un avis consultatif et, selon nous, les collectivités locales intéressées, court-circuitées, si je puis dire, sont privées de l'exercice de leurs responsabilités en matière d'acquisitions foncières, par exemple. C'est pourquoi nous demandons que leur accord soit nécessaire. Nos amendements n° 23 et 24, à l'article 2, traduisent la même préoccupation.

M. le président. La parole est à M. de Poulpique, pour soutenir l'amendement n° 26.

M. Gabriel de Poulpique. Elu d'un département qui compte sept cent cinquante kilomètres de côtes, je mesure pleinement l'utilité du texte qui nous est soumis mais aussi ses dangers.

Connaissant les abus commis par les S. A. F. E. R. dans l'exercice de leur droit de préemption, je suis fondé à éprouver quelques craintes. Il ne doit pas être possible que des décisions soient prises sans que le conseil municipal ait son mot à dire, surtout si l'on tient compte des conditions dans lesquelles est opéré le classement des sites. Des communes entières sont parfois concernées sans que le conseil municipal ait été saisi. Les élus locaux et même les élus nationaux apprennent la décision par le journal.

Si l'on permet que le conservatoire de l'espace littoral effectue de semblables opérations, il faut que les conseils municipaux prennent la décision en dernier ressort.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur ces deux amendements ?

M. Henri Baudouin, rapporteur. Sur ces deux amendements, qui n'ont pas été soumis à la commission, je crois pouvoir formuler quelques observations en me fondant sur l'esprit dans lequel la commission a examiné ce projet.

Le conservatoire de l'espace littoral a pour objet, en partie, de pallier les défaillances de certaines collectivités. Il est bien évident que les collectivités locales, qu'il s'agisse des départements, lorsque sont concernés des périmètres sensibles, ou des communes, lorsqu'il s'agit de leur propre urbanisation, sont soumises à des pressions bien compréhensibles et à des impératifs économiques très respectables. Le projet vise, dans un esprit d'intérêt public, la protection d'un certain nombre de sites, quitte à ce que le conservatoire se substitue aux collectivités en certaines circonstances.

Je crains fort qu'en liant la décision du conservatoire à inopérante son action.

M. le président. La parole est à M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur.

M. le ministre d'Etat, ministre de l'intérieur. Je souligne que les collectivités locales et régionales sont associées étroitement aux décisions prises par le conseil d'administration et les conseils de rivage. Ces derniers, qui formulèrent des propositions d'achat, par exemple, sont composés d'élus locaux. Les collectivités jouissent donc déjà d'une garantie de base.

En précisant à l'article 2 que les décisions exigent l'accord des municipalités concernées, on accorde à celles-ci un droit de veto. La réalisation des opérations risque d'être compromise.

Pour améliorer le texte, je serais cependant disposé à accepter une modification prévoyant que l'avis des collectivités locales serait sollicité.

Cela pourrait faire l'objet d'un sous-amendement où, au lieu de : « en accord avec les collectivités locales concernées », on pourrait écrire : « et ce, après avis des conseils municipaux intéressés ».

M. le président. La parole est à M. le rapporteur pour avis.

M. Alex Raymond, rapporteur pour avis. La commission de la production et des échanges a repoussé l'amendement n° 26 à une large majorité.

Son adoption aurait pour conséquence d'entraver l'action du conservatoire. Je vous signale, en outre, qu'un amendement à l'article 5 prévoit la consultation des collectivités locales.

M. le président. L'amendement est-il maintenu ?

M. Vincent Porelli. Dans la modification proposée par le Gouvernement, je préférerais les mots : « avis conforme », monsieur le président.

M. le président. Entre le mot « accord », qui figure dans votre amendement, et ceux d'« avis conforme », je ne vois pas de différence de fond. Ne pouvons-nous nous en tenir à la première rédaction ?

M. Vincent Porelli. Je maintiens donc mon amendement.

M. le président. Je mets aux voix l'amendement n° 21.

(L'amendement n'est pas adopté.)

M. le président. Maintenez-vous votre amendement n° 26, monsieur de Poulpique ?

M. Gabriel de Poulpique. J'accepte de le retirer puisque M. le ministre de l'intérieur vient de nous donner certaines assurances.

Pourtant j'aurais aimé rendre plus conscients du problème ceux de mes collègues qui ne vivent pas comme moi les événements de notre littoral. Je m'étais inscrit dix minutes sur le sujet hier soir mais je n'ai pas lu mon nom dans la liste des orateurs inscrits dans la discussion générale et n'ai pas cru bon d'intervenir ce matin.

Actuellement, c'est la catastrophe sur nos côtes. Des communes entières voient leur territoire complètement gelé, si je puis dire. On importe le sable des carrières d'Angleterre, à 3 800 francs le mètre cube, parce que partout les ouvertures de carrières sont interdites. Les constructions le sont également : des centaines de permis de construire sont bloqués dans ma propre circonscription. Les industries qui s'intéressent aux ressources maritimes, à l'aquaculture et aux algues, par exemple, sont aussi bloquées. Quand j'essaie de savoir pourquoi, quand j'interroge le préfet pour deviner où se situe l'obstacle et où il faut intervenir, les différents services administratifs se renvoient la balle et je ne sais où intervenir. Pour l'instant, je constate que des fonctionnaires irresponsables tirent des plans sur la comète sans aviser les municipalités.

Vous venez de déclarer, monsieur le ministre, que les conseils municipaux auront leur avis à donner. Je souhaite qu'on en tienne compte.

M. le président. L'amendement n° 26 est retiré. Néanmoins, monsieur de Poulpique, je vois une solution qui répondrait aux suggestions du Gouvernement tout en vous donnant satisfaction dans une certaine mesure. Puisque le Gouvernement propose lui-même une procédure de consultation, il suffirait de compléter la première phrase du deuxième alinéa de l'article 1^{er} par les mots : « et ce, après avis des conseils municipaux intéressés ».

Qu'en pensez-vous ?

M. Gabriel de Poulpique. Je suis d'accord, monsieur le président.

M. le président. Quel est l'avis de la commission sur cet amendement.

M. Henri Baudouin, rapporteur. La commission y est favorable également.

M. le président. Je mets donc aux voix cet amendement.

(L'amendement est adopté.)

M. le président. Personne ne demande plus la parole ? ...

Je mets aux voix l'article 1^{er} modifié par les amendements adoptés.

(L'article 1^{er}, ainsi modifié, est adopté.)

M. le président. La suite de la discussion est renvoyée à la prochaine séance.

— 2 —

ORDRE DU JOUR

M. le président. Cet après-midi, à quinze heures, deuxième séance publique :

Suite de la discussion du projet de loi adopté par le Sénat, n° 1402, portant création du Conservatoire de l'espace littoral (rapport n° 1558 de M. Baudouin au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) ;

Suite de la discussion du projet de loi, n° 1479, modifiant et complétant certaines dispositions de procédure pénale ; (rapport n° 1499 de M. Gerbet, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République).

Eventuellement, à vingt et une heures trente, troisième séance publique :

Suite de l'ordre du jour de la première séance.

La séance est levée.

(La séance est levée à douze heures cinquante.)

Le Directeur du service du compte rendu sténographique
de l'Assemblée nationale,
JACQUES RAYMOND TEMIN.