



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS,
DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N° 04-012-01

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES
N° 2003-0332-01

Paris, le 9 MARS 2004

NOTE

à l'attention de

**Monsieur le ministre
de l'équipement, du logement,
du tourisme et de la mer**

Objet : La gestion des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et Martinique

Réfer : Votre note conjointe du 20 novembre 2003

Par note citée en référence, vous avez confié à l'inspection générale de l'administration et au conseil général des ponts et chaussées une mission d'évaluation sur l'application en Guadeloupe et en Martinique de la loi de 30 décembre 1996 sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques.

Vous trouverez ci-joint le rapport réalisé par M. Gérard Bougrier, inspecteur général de l'administration en service extraordinaire et Mme Catherine Bersani, inspecteur général de l'équipement, chargés de cette mission.

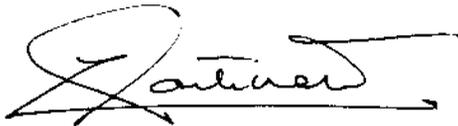
Les membres de la mission se tiennent à votre disposition pour le commenter devant vos services, sachant qu'une restitution verbale de ses principales conclusions a eu lieu le lundi 12 janvier dernier devant M. Samsoen, conseiller technique à votre cabinet et M. Charbonnier, conseiller technique au cabinet de la ministre de l'Outre-Mer.

... / ...

Le rapport concerne aussi, par certains de ses aspects, d'autres ministères, notamment ceux du budget, des transports, de la justice, de l'écologie et de l'agriculture. Il pourra leur être communiqué.

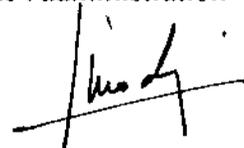
Nous vous serions reconnaissants de nous faire savoir s'il peut être diffusé auprès de ces administrations.

Le vice-président du conseil général
des ponts et chaussées



Claude MARTINAND

Le chef de l'inspection générale
de l'administration



Daniel LIMODIN

Diffusion du rapport n° 2003-0332-01

- le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer	1 ex
- le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	4 ex
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- le coordonnateur de la MIGT n° 12	1 ex
- Mme BERSANI	30 ex
- archives	1 ex



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES
LIBERTES LOCALES**

**MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER**

**INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION**

**CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET
CHAUSSÉES**

N° 04-012-01

N° 2003 - 0332 -01



**RAPPORT
SUR
LES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES
EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE**

Février 2004



**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA
SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES
LIBERTES LOCALES**

**INSPECTION GÉNÉRALE DE
L'ADMINISTRATION**

N° 04-012-01

**MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT,
DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT,
DU TOURISME ET DE LA MER**

**CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET
CHAUSSÉES**

N° 2003 - 0332 -01

RAPPORT

SUR

LES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES

EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE

Rapport présenté par :

**M. Gérard BOUGRIER,
Préfet,
Inspecteur Général de l'Administration
en service extraordinaire**

**Mme Catherine BERSANI
Inspecteur Général de l'Équipement**

Février 2004

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	5
NOTE DE SYNTHÈSE	7
I - L'HISTOIRE ET LE DROIT SUR LES CINQUANTE PAS	7
II - DES ENJEUX STRATÉGIQUES TRÈS IMBRIQUÉS	8
III - L'APPORT DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1996	10
IV - VERS UN ÉLARGISSEMENT DES PROBLÉMATIQUES ET DES MOYENS	11
FICHES OPÉRATIONNELLES THÉMATIQUES	15
<u>Fiche n° 1</u> L'identification et la délimitation de la zone des cinquante pas géométriques...	16
<u>Fiche n° 2</u> Les exondements	22
<u>Fiche n° 3</u> Gestion de l'espace naturel	25
<u>Fiche n°4</u> La servitude d'accès au littoral.....	30
<u>Fiche n° 5</u> Les constructions illicites	34
<u>Fiche n° 6</u> Le conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres	37
<u>Fiche n° 7</u> Le processus de cession aux particuliers.....	40
<u>Fiche n° 8</u> Les agences pour la mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques	46
<u>Fiche n° 9</u> Le cas particulier de Saint-Martin.....	57
<u>Fiche n° 10</u> Le pilotage de l'État.....	60
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULÉES PAR LA MISSION	62

A N N E X E S..... 64

<u>Annexe 1</u>	Lettre de mission	66
<u>Annexe 2</u>	Composition de la zone dite des 50 pas géométriques en Guadeloupe.....	69
<u>Annexe 3</u>	Composition de la zone dite des 50 pas géométriques en Martinique	73
<u>Annexe 4</u>	Guadeloupe – commune de Sainte Rose Exemple de bonne identification et densité d’occupation.....	77
<u>Annexe 5</u>	Guadeloupe – commune de Saint François Exemple de mitage de la FLD.....	79
<u>Annexe 6</u>	Ilets de la Martinique.....	81
<u>Annexe 7</u>	Martinique – Commune des Trois Ilets.....	83
<u>Annexe 8</u>	Valeurs vénales unitaires de parcelles situées dans la zone des 50 pas géométriques dans les communes de la Martinique	85
<u>Annexe 9</u>	Liste des personnalités rencontrées au cours de la mission	87

AVANT-PROPOS

Par lettre du 20 novembre 2003, les ministres chargés de l'outre-mer et de l'équipement ont confié à l'inspection générale de l'administration et au conseil général des ponts et chaussées une mission d'évaluation sur la gestion de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique (cf. annexe 1)

Cette lettre soulevait deux catégories de questions :

- celles qui relèvent du statut de la zone des cinquante pas géométriques dans sa logique générale, mais aussi par rapport au processus de décentralisation d'une part, à l'évolution institutionnelle que pourraient connaître Guadeloupe et Martinique d'autre part ;
- celles qui concernent la mise en œuvre de la loi du 30 décembre 1996, soit :
 - * l'action de l'État et de ses établissements publics ;
 - * l'activité des agences des cinquante pas géométriques ;
 - * le processus d'identification de la zone ;
 - * la procédure de cession de parcelles de la zone aux collectivités territoriales comme aux particuliers, et ses résultats.

Ces différentes questions s'inscrivent dans une réalité humaine, économique et sociale aux très forts enjeux pour les territoires insulaires concernés ; elles sont évoquées, d'une part, dans une note introductive de synthèse, d'autre part, dans une série de fiches opérationnelles thématiques.

Compte tenu du délai assez court dans lequel devait s'inscrire la mission, les propositions contenues dans le rapport qui suit restent pour une bonne part d'entre elles au niveau de l'identification d'un besoin sans toujours en détailler la mise en œuvre. Un approfondissement ultérieur sera donc souvent nécessaire, en fonction de l'intérêt qu'elles auront suscité.

La mission s'est organisée de la façon suivante :

- en novembre 2003, contacts avec les ministères commanditaires, les administrations centrales et organismes divers concernés par le sujet, à Paris ;
- du 7 au 20 décembre 2003, déplacement en Guadeloupe et en Martinique ;
- janvier 2004, phase de synthèse et de restitution.

La mission tient à remercier ses différents interlocuteurs pour la disponibilité et la confiance qui lui ont été témoignées. Elle remercie en particulier M. Michel Cadot, préfet de la Martinique, et M. Dominique Vian, préfet de la Guadeloupe, pour leur accueil attentionné et la qualité du programme qui lui a été proposé sur place, ayant permis les plus riches contacts. Elle leur demande de transmettre à leurs collaborateurs respectifs et aux services qui l'ont accompagnée dans ses déplacements l'expression de leur gratitude.

NOTE DE SYNTHÈSE

La zone des cinquante pas géométriques correspond à une bande de terre de 81,20 mètres de large, qui court le long du littoral. Incorporée au domaine public maritime de l'État, cette zone concentre des problématiques complexes et enchevêtrées, liées à une occupation massive sans droit ni titre.

Fondée initialement sur des motivations stratégiques, mais rapidement exposée à une occupation humaine en expansion continue, la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique reste aujourd'hui le lieu d'une forte pression urbanistique, sur laquelle les nécessités du développement viennent souvent contrarier les objectifs de protection d'un patrimoine naturel heureusement encore bien présent.

L'observateur est frappé par le poids de l'histoire dans l'approche du dossier par la plupart des acteurs locaux (I). Il est obligé de constater la grande sensibilité des enjeux qui se combinent sur ces espaces (II), que la loi du 30 décembre 1996 a tenté, avec un certain pragmatisme, de concilier (III), mais dont l'application concrète peut suggérer quelques compléments d'outillage, et même une réflexion plus ambitieuse sur l'avenir du littoral guadeloupéen et martiniquais (IV).

I - L'HISTOIRE ET LE DROIT SUR LES CINQUANTE PAS

Soulignée par tous ceux qui ont eu à s'approcher de la question, la situation juridique et humaine des cinquante pas aux Antilles n'a cessé de se complexifier au fil du temps.

On le sait, l'institution de cette réserve résulte de motivations liées à la défense des colonies, et à la nécessité d'y garantir les communications et les approvisionnements.

Si de grandes exploitations agricoles ont pu se constituer à l'origine, notamment en exécution du mandat de la Compagnie des Indes, les ouvriers agricoles, soumis au régime de l'esclavage, ne pouvaient avoir accès à la propriété de la terre. En revanche, les cinquante pas ont pu faire, dès l'origine, l'objet de concessions ou de droits d'occupation au bénéfice des familles d'exploitants.

L'abolition de l'esclavage a naturellement conduit les travailleurs des plantations à se diriger vers les terres disponibles de la montagne ou du littoral afin de s'y établir, faute, le plus souvent, des moyens nécessaires pour acquérir des terrains mieux situés.

Il était illusoire de penser que le littoral et ses cinquante pas puissent rester inviolés sans disposer des moyens suffisants pour s'opposer à leur occupation.

Face à un processus contre lequel elle n'a pas pu ou voulu lutter, l'Administration, dès le début du XIX^e siècle, a délivré des autorisations d'installation, en principe révocables, au départ fondées sur de seules motivations économiques. Ces installations sont devenues au fil du temps définitives et ont concerné de plus en plus de particuliers.

La zone a été très vite identifiée dans beaucoup de consciences comme un territoire qui, n'appartenant en propre à personne (sauf au roi ou à la République) constituait un bien collectif ouvert. Aux autorisations de l'Administration se sont ajoutées des permissions, écrites ou même verbales, octroyées par des autorités non habilitées, sans compter celles consenties à des proches par les occupants eux-mêmes.

C'est pourquoi, le statut de la propriété dans ces îles, qu'il soit public ou privé, s'est trouvé très intimement lié au droit des personnes et à l'évolution des mentalités.

La gestion de ces héritages assez disparates, sinon contradictoires, s'est révélée quasi-impossible dans de bonnes conditions, entre la réaffirmation de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité de la zone, son basculement, au moins à deux reprises, dans le domaine privé de l'État, l'hétérogénéité des procédures d'attribution ou de reconnaissance des titres, la pratique non maîtrisée de l'occupation spontanée.

Ainsi, s'est-il creusé au fil du temps un fossé entre le droit positif et la réalité du terrain, à la fois imprécise et enchevêtrée, de laquelle il ressort principalement que des dizaines de milliers de nos concitoyens ont construit leurs habitations sur des parcelles qui ne leur appartenaient pas.

On rapportera enfin cette situation aux réalités physiques du terrain : la terre est un bien rare aux Antilles, du fait de l'exiguïté, du relief et des risques naturels, du fait aussi de la pression démographique et de l'extension des superficies urbanisées, que les pouvoirs publics ne parviennent pas toujours à anticiper dans de bonnes conditions.

II - DES ENJEUX STRATÉGIQUES TRÈS IMBRIQUÉS

On l'a vu, les cinquante pas ne sont plus, s'ils l'ont jamais été, cet espace homogène exclusivement propriété publique d'État. La zone se divise aujourd'hui en trois grandes catégories de territoires (voir annexes n° 2 et 3) :

- tout d'abord, l'État a distrait de son domaine public de vastes parties du littoral pour en faire la forêt domaniale du littoral (FDL), qui dépend du domaine privé, et qui a été confiée en gestion à l'office national des forêts il y a plus de vingt ans. Cette forêt représente plus de la moitié du linéaire des cinquante pas en Martinique, un gros tiers en Guadeloupe ;
- ensuite, s'est constitué un patrimoine déjà important de propriétés publiques et privées, dans des conditions de droit incontestables, patrimoine qui ne relève donc plus de l'État. Celui-ci est particulièrement important en Martinique (750 hectares contre 588 en Guadeloupe) ;
- il ne reste donc de la zone des cinquante pas relevant du domaine public de l'État que les espaces urbanisés ou naturels sur lesquels la mise en valeur est

restée longtemps embryonnaire. Cette zone ne représenterait déjà plus que 800 hectares sur 3 550 en Martinique, mais encore 2 300 hectares sur 4 780 en Guadeloupe.

Chacune de ces catégories conserve une dimension identitaire très forte qui pèse sur le débat politique et la vision du territoire que peuvent avoir la population et les élus.

C'est compréhensible dès lors que la zone accueillerait aujourd'hui, dans chaque collectivité, selon des chiffres qu'il conviendrait de préciser, de l'ordre de 15 à 18 000 familles, soit 60 à 80 000 habitants occupant un logement dont le terrain d'assiette est susceptible ou non de leur être cédé.

La situation comporte d'ailleurs des nuances d'une île à l'autre.

En Guadeloupe, sans doute plus rurale que la Martinique, l'habitat traditionnel, modeste et communautaire, y est plus présent dans tous les bourgs. Par contre, des concentrations d'habitat spontané sur des zones en forte croissance urbaine (dans l'agglomération de Pointe-à-Pître l'anse du carénage et Grand'baie à Gosier, le quartier de Four-à-Chaux à Capesterre-Belle-Eau, par exemple), y cumulent des déficits importants en matière de salubrité et d'exposition aux risques naturels.

En Martinique, où l'organisation urbaine a peut-être davantage progressé, il reste principalement à traiter au titre de l'habitat très dégradé, quelques quartiers en centre-ville de Fort-de-France ou, non loin de là, du côté de Schoelcher ou du Lamentin.

On y perçoit aussi une contradiction non apaisée, qui fait débat, entre l'attachement à un patrimoine naturel accessible à tous et la réalité d'un certain grignotage de celui-ci par les résidences secondaires et les implantations touristiques de toute nature, surtout dans la partie sud de la Martinique et sur le linéaire côtier entre Gosier et la pointe des Châteaux sur la Grande Terre de la Guadeloupe.

Cet écheveau de situations est essentiellement dans les mains de l'État qui, en décalage par rapport aux compétences de droit commun des collectivités territoriales en matière d'urbanisme, conserve ici des responsabilités que la loi lui a sans doute confiées mais qui reposent sur deux fondements précaires :

- la propriété encore importante qu'il détient sur les cinquante pas, critère bien entendu incontournable, que la loi ou le temps va continuer à relativiser ;
- l'idée qu'en Guadeloupe et en Martinique, comme ailleurs peut-être, l'État serait encore le seul capable de maîtriser les politiques de préservation des espaces naturels et de répartition cohérente des espaces urbanisés sur le littoral (contrairement à La Réunion, notamment, qui, sur la base d'un cadrage réglementaire bien maîtrisé à l'époque, donne aujourd'hui l'image d'un aménagement du littoral volontariste et pertinent).

Il y a peut-être une part de vérité dans cette dernière assertion quand on compare le littoral de la Guadeloupe et celui de la Martinique aux littoraux des autres îles de l'arc antillais, souvent occupés de façon anarchique.

Il n'est pas exagéré non plus de constater que les administrations ont éprouvé des difficultés à mobiliser objectifs et moyens en vue de faire respecter efficacement les règles de la domanialité publique.

Un rapport daté de septembre 1994, rédigé par une commission présidée par M. Guy Rosier, conseiller-maître à la Cour des comptes, a précisément analysé le processus par lequel on en est arrivé à cette situation. M. Rosier avait alors formulé une série de recommandations qui ont été pour partie, mais pour partie seulement, reprises dans la loi du 30 décembre 1996.

III - L'APPORT DE LA LOI DU 30 DÉCEMBRE 1996

Avec un certain pragmatisme, la loi de 1996 sur les cinquante pas géométriques a pris en compte cette imprécision et cette diversité. Elle a entendu sortir du cercle vicieux dans lequel l'État était entraîné par la rigueur du droit sur la zone et son incapacité à le faire respecter complètement.

Elle a voulu privilégier, dans un équilibre certes difficile à atteindre, une mesure à caractère social : l'amélioration de la situation des occupants de bonne foi dépourvus de titres d'une part, et une perspective de développement durable liée à l'aménagement des zones urbaines et à la protection des espaces naturels d'autre part.

Elle s'est appuyée sur une forte demande des élus qui, à travers l'évolution du débat parlementaire, ont eu alors le sentiment d'avoir été largement entendus, même si certains d'entre eux avaient regretté à l'époque une insuffisante ouverture en direction des collectivités territoriales.

Les points positifs de ce texte résident :

- dans la constatation de l'occupation actuelle du littoral dans un document officiel, à travers l'identification des zones urbanisées ou d'urbanisation diffuse d'une part, et des zones naturelles d'autre part ;
- dans la réouverture de la procédure de validation des titres d'occupation, initiée par le décret de 1955, mais qui n'avait pu produire la totalité de ses effets, spécialement en Martinique et à Saint-Martin ;
- dans la possibilité de céder des parcelles de la zone aux collectivités territoriales ou à des organismes constructeurs du logement social ;
- dans la possibilité offerte, sous certaines conditions, aux particuliers occupant ou loueurs de maisons d'habitation sur la zone urbanisée, d'acquérir le terrain d'assiette en pleine propriété ;
- dans l'incitation à subordonner les cessions à la réalisation d'aménagements publics ou de travaux de viabilisation et d'assainissement, par l'intermédiaire d'établissements publics de l'État, les agences des cinquante pas géométriques, en concertation avec les communes.

Il s'est donc agi, au delà de la clarification du foncier, d'engager les acteurs publics, État et communes en particulier, à identifier plus exactement leurs responsabilités respectives en matière d'aménagement, spécialement dans les zones densément peuplées.

Mais la réussite de la loi suppose un accompagnement serré. Or, sa mise en œuvre a pu être ralentie par :

- une mise en route trop tardive des actions, qui a affaibli la crédibilité de l'État dans cette affaire ;
- une trop grande dilution des objectifs éminemment sociaux du processus de cession dans un juridisme parfois excessif ;
- un insuffisant cadrage des agences, qui découvraient leur métier, auxquelles il a sans doute manqué une « feuille de route » et un guidage ultérieur de la part des autorités de tutelle.

IV - VERS UN ÉLARGISSEMENT DES PROBLÉMATIQUES ET DES MOYENS

La mission a pris en compte les avancées de la loi de décembre 1996 et tient à saluer le travail de terrain accompli sous l'autorité des préfets par des fonctionnaires et agents, à tous les niveaux de responsabilité, conscients du caractère primordial et même incontournable de leur mission, dans un environnement professionnel très complexe.

De la brève synthèse de situation qui précède, cinq niveaux de réflexions/propositions se dégagent :

1 - Optimiser les effets de la loi.

A l'usage, le texte de 1996 a révélé quelques ambiguïtés ou lacunes qui en contrarient l'efficacité. Par exemple :

- il apparaît urgent d'étendre aux deux collectivités insulaires les dispositions relatives à l'institution des servitudes de passage perpendiculaires et longitudinales permettant le libre accès au littoral. Attendre encore, au moment où la jurisprudence relative à la validation des titres de propriété va se formaliser, ne pourrait que compliquer la tâche des administrations dans l'avenir. Cette extension se révèle tout aussi opportune par rapport au processus de cession de parcelles aux particuliers sur la zone des cinquante pas ;
- il apparaît tout aussi urgent et pertinent de régulariser les exondements sur lesquels ont été installés des ouvrages et des services publics, ou se sont progressivement constitués des quartiers d'habitation. Tout travail intelligent de reconstitution urbaine sur ces espaces nécessite une identification domaniale explicite qui pourrait, par exemple, passer dans un premier temps par une incorporation à la zone des cinquante pas géométriques.

2 - Réaffirmer le positionnement de l'État.

Il importe que ses services soient mis en mesure de mener à leur terme les grands acquis de la loi de 1996 :

- processus de cession ;
- action sur l'urbain dégradé ;
- sauvegarde de l'environnement.

L'État y est légitime non seulement en raison de sa propriété sur les cinquante pas mais parce que la loi -que le préfet a pour mission de faire respecter localement- est bien le cadre de référence de ces différentes actions publiques.

Mais, il est tout aussi clair que la loi de 1996 est en quelque sorte un texte de réparation urbaine et sa mécanique n'a pas vocation à se pérenniser. Au risque de provoquer de pernicious effets d'entraînement, tout processus renouvelé ou même prorogé de régularisation devrait maintenant être définitivement écarté. D'ailleurs, il n'est déjà plus possible d'envisager les cinquante pas comme un territoire sui generis déconnecté du littoral d'un côté, des fonds dominants de l'autre.

Quoi qu'il en soit de l'évolution statutaire de la Guadeloupe et de la Martinique, l'État n'a plus de raison d'imposer sur des territoires voués au développement sous toutes ses formes une domanialité publique sans lien avec l'exercice de ses compétences. De fait, l'existence même des cinquante pas apparaît à beaucoup comme un anachronisme. Sans tarder, des outils modernisés de protection et de mise en valeur des espaces littoraux devront prendre le pas sur les dispositions spéciales liées à la gestion des cinquante pas.

3 - Conforter le binôme : aménagement et environnement.

Dans une saine respiration de l'action publique sur le territoire, ces deux volets doivent se compléter plus que s'opposer.

Avec l'aide de l'État, les collectivités locales examineront les moyens de renforcer les outils nécessaires à une gestion intégrée de l'espace, dans le domaine foncier comme dans celui de l'urbanisme. L'effacement plus ou moins accéléré des cinquante pas appelle dès à présent un recours plus systématique au référentiel que constitue, remanié ou non, le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) dans le cadre du schéma d'aménagement régional (SAR). Il devrait aussi entraîner – et il faut l'expertiser sans retard - la mise en application des grands principes d'aménagement et de protection du littoral, tels qu'ils s'expriment notamment dans la loi du 2 janvier 1986.

S'agissant des espaces naturels, l'État devrait être conduit à un réexamen de ses capacités réelles à assumer ses responsabilités sur les territoires dont il prétend conserver la maîtrise, qu'il s'agisse de l'entretien courant, de la prévention des occupations illégales ou de la mise en valeur à plus long terme. Le conservatoire de l'espace littoral comme l'ONF, dont l'implication localement doit être saluée même si elle n'est pas toujours comprise, disposent à cet égard de compétences et de moyens circonscrits qui pourraient être relayés par la participation d'acteurs nouveaux.

4 - Améliorer l'efficacité des services.

À moyens constants, il est indispensable de faciliter l'intervention des différents services de l'État impliqués dans la mise en œuvre de la loi de 1996. Le partage de l'information, la validation des procédures communes, le recentrage régulier, sont autant d'habitudes qui devront se développer. Trois illustrations peuvent en être données :

- l'élaboration des arrêtés préfectoraux de répartition des cinquante pas géométriques entre zones naturelles et zones habitées a constitué un travail très minutieux. C'est aussi un travail utile car à travers la cartographie produite, il est possible de mieux appréhender les situations à l'intérieur d'une même commune et d'une commune à l'autre. Les arrêtés de la Guadeloupe datent de juillet 2002 mais le fond de carte utilisé remonte à plusieurs années en arrière. Les arrêtés de la Martinique, pris en 1999 et en 2000, mettent en valeur le parcellaire cadastral au détriment d'une bonne perception des différentes catégories de propriétaires ou gestionnaires de la zone. Une mise à jour des uns comme un complément des autres devraient se révéler utiles ;
- le processus de cession de parcelles aux particuliers est un des points nodaux de la loi. Les principes d'équité, de régularité et de justice sociale se combinent dans une procédure déjà assez lourde au travers de la fixation du prix de cession au mètre carré et du calcul de la superficie cédée (qui, aux termes du décret du 18 avril 2000, ne doit pas excéder 500 m² hors les délaissés). Il est patent que de nombreuses cessions n'aboutissent pas en raison du prix proposé au regard des ressources réelles des demandeurs. Sans s'écarter de l'esprit et du texte de la loi, il apparaît à la fois opérant et équitable de distinguer les parcelles d'une superficie inférieure ou égale à 500 m² sur lesquelles devrait s'appliquer une évaluation «sociale» tenant compte de l'ancienneté d'occupation. Sur les parcelles d'une surface supérieure, les mètres carrés excédant les 500 premiers mètres carrés seraient alors cédés selon des modalités de calcul directement tirées de l'observation du marché foncier ;
- les services chargés du contrôle des règles d'urbanisme doivent porter un regard équilibré sur la vocation des cinquante pas à recevoir des équipements publics, sans vouloir, en particulier, sanctuariser à l'excès les terrains de la zone naturelle (en refusant par exemple la réalisation d'un terrain de sports ou d'une station d'épuration sans autre possibilité de l'implanter ailleurs sans dépenses exorbitantes).

5 - Conforter les agences dans leur métier.

Organismes dont la vocation d'interface entre l'État (dont ils dépendent statutairement) et les communes est clairement affirmée par la loi, les agences sont des structures toutes récentes qui doivent encore gagner en méthode et en résultats par une meilleure identification de leurs priorités.

Une feuille de route devrait pouvoir leur être délivrée, précisant les objectifs opérationnels à atteindre, les calendriers à tenir, les partenariats à construire. En interne, une nouvelle formulation des profils de postes et des qualifications nécessaires pourrait avantageusement intervenir.

Les administrations concernées devraient enfin procéder sans tarder à une évaluation des capacités financières des agences, à comparer avec leur plan de charge probable, de telle sorte que leur action, décidée par le législateur, ne soit pas au dernier moment contrecarrée par une insuffisance de trésorerie dont l'État porterait la responsabilité.

Ces cinq niveaux de préoccupation irriguent les dix fiches qui suivent.

**FICHES OPÉRATIONNELLES
THÉMATIQUES**

<p>Fiche n° 1 L'identification et la délimitation de la zone des cinquante pas géométriques</p>

L'ambition de la loi de 1996 est d'établir une politique de gestion durable du littoral, territoire d'autant plus symbolique qu'il s'agit des îles antillaises ; cette politique doit faire sa part au règlement de la situation des occupants sans titre même si on peut s'interroger sur la priorité qu'elle entend lui accorder par rapport à un projet d'aménagement public. Selon la nature de la zone dans laquelle ils se trouvent, des droits personnels à régularisation leur sont ouverts.

Ces enjeux imposent une qualification précise de l'état des lieux.

Si la loi elle-même laisse place à une certaine ambiguïté entre son parti pris de pragmatisme et une attente de cohérence institutionnelle et juridique¹, sa mise en œuvre a soulevé et soulève encore diverses difficultés pour les services de l'État.

La délimitation doit porter, d'une part, sur la localisation et la consistance de la zone des « 50 pas géométriques », d'autre part, sur la nature de son occupation :

I - La première exigence est de dire où se trouve la zone des 50 pas géométriques par rapport au rivage de la mer.

Il s'agit de préserver le domaine public maritime naturel, inaliénable, imprescriptible, gage d'une gestion démocratique du territoire, aspiration très présente localement comme en témoignent divers incidents auxquels le mouvement associatif a pris une part certaine².

- La tâche de délimitation est assurée, dans chaque région, de par la loi, par deux autorités « concurrentes », le préfet et la commission de vérification des titres. Cette instance (présidée par un magistrat) se prononce sur la reconnaissance de la propriété privée établie régulièrement avant 1955 sur un littoral dont le régime juridique fluctuant³ a tantôt permis, tantôt proscrit avec plus ou moins de réserves, l'appropriation.

¹ art.L-89-III du code du domaine de l'État « constate l'état d'occupation du sol », « constructions éparses ne faisant pas obstacle à l'identification comme espace naturel », « prise en compte du schéma d'aménagement régional (SAR), des schémas directeurs et des P.O.S... » ; la question de la cohérence avec les plans de prévention des risques est également posée.

² Voir communiqué de la préfecture de Martinique en date du 9 mars 2002 : occupations répétées du littoral à Saint François en Guadeloupe et en Martinique à la Pointe royale et sur les îlets dont le statut juridique est contesté par des propriétaires de fonds dominants, privés ou publics (ONF), par l'ASSAUPAMAR...

³ l'origine coloniale, l'application controversée de l'ordonnance du 5 août 1681 de Colbert, l'ordonnance de 1827 et le changement de « mesure » du pas du roi en pas géométrique, les décrets de 1882 et 1887, puis de 1955, la loi « littoral » de 1986 appliquant aux D.O.M. la loi de 1963 sur le domaine public.

Dans chacune des deux régions, des contestations se sont fait jour : la reconnaissance de propriétés s'étendant jusqu'« au rivage de la mer » et la définition de celui-ci⁴ mettent en cause non seulement la notion même de domaine public maritime, mais encore la consistance des propriétés qui en résulte rend théorique le droit de circulation le long du rivage et l'accès aux plages solennisé par la loi « littoral » de 1986.

Ce déni prend une dimension médiatique singulière à raison d'une particularité du rivage des Antilles cerné de nombreux îlets⁵ dont la valeur patrimoniale, naturelle et culturelle est indiscutable. Leur statut juridique est incertain au regard de la notion de domaine public maritime⁶ tandis que la délimitation de celui-ci, souvent inachevée⁷ à la date de référence des titres de propriétés, n'a pas forcément retenu l'attention des membres de la commission⁸.

Compte tenu de la nature juridictionnelle des décisions de la commission de vérification des titres, cette difficulté conduit les préfets à faire appel⁹ de certaines de ces décisions tant en Guadeloupe qu'en Martinique¹⁰.

La mission approuve cette orientation et encourage à poursuivre en cassation l'argumentaire sur la réserve des droits de l'État à propos du caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public maritime quelle que soit l'imprécision des délimitations littorales prises en considération par les commissions de vérification.

- L'autre difficulté réside dans l'évolution du trait de côte soit du fait de la nature, érosion marine essentiellement, soit du fait de remblaiements « sauvages » de la mangrove (fiche n° 2 sur les exondements effectués à des dates indéterminées par des occupants sans titre de la zone littorale)

⁴ S'agit-il de la limite à laquelle le flot atteint le rivage au sens du domaine public maritime ou faut-il considérer que le domaine public maritime n'existerait pas dans certaines configurations de propriété. cf. la décision «Lagarrigue de Meillac » de la Cour d'appel de Fort de France du 3 mai 2002 citant un acte de vente de 1922 à propos d'une propriété vendue initialement en 1828 par adjudication à la barre du tribunal en 1828 et « bornée à l'est par la mer » ?

⁵ 48 en Martinique dont la grande majorité située dans la zone la plus convoitée touristiquement

⁶ Il semblerait que lors de la vente de propriétés incluant d'ailleurs les 50 pas géométriques, les îlets aient été considérés comme des dépendances dans leur intégralité, comme s'il n'y avait pas lieu d'y prévoir une réserve quelconque de domanialité publique (cf. a contrario l'arrêté du 5/3/1907 venant changer (?) cette situation « les îlets adjacents aux rivages sont réputés annexes de la réserve de bord de mer »-validation du 13 mai 2002 de la CVT de Martinique concernant les îlets Rat et Chevalier. A l'inverse dans d'autres cas de figure « les droits de l'État ont été expressément réservés » : acte de 1917 cité par la décision du 17/7/2002 de la CVT à propos de l'îlet de la Grotte.

⁷ Ce cas n'est nullement exceptionnel et concerne les deux régions : voir notamment cas l'îlet Cochon en Guadeloupe cité au conseil d'administration de l'agence des 50 pas du 17 juin 2003 et de nombreux îlets en Martinique –voir carte en annexe– pour lesquels la question du caractère privé des plages a été expressément posée...

⁸ Malgré les instructions précises données par exemple au représentant de la DDE Martinique de proposer à la commission un plan de bornage incluant le tracé d'une servitude d'accès au littoral.

⁹ Ceci concerne 29 décisions en Guadeloupe dont un appel interjeté par l'État et 101 décisions en Martinique dont 29 appels interjetés par l'État et un recours en cassation contre une décision favorable à l'État concernant l'îlet Frégate. Près de ¾ des décisions d'appel concernent les communes du Sud-Atlantique de la Martinique dont les enjeux environnementaux et touristiques sont particulièrement élevés. Selon l'ONF, 800 hectares de forêt domaniale du littoral seraient en contentieux dont la moitié situés dans la zone dite des 50 pas géométriques.

¹⁰ Le nombre élevé de décisions en Martinique s'explique par la géographie locale et la répartition foncière encore très proche des concessions du 17^{ème} siècle. La vérification des titres concerne aujourd'hui de l'ordre de 10% de la superficie des 50 pas dont 85% en espace naturel et 8% en espace d'urbanisation diffuse.

La définition de la limite «basse» de la zone des 50 pas est essentielle à l'ouverture d'un droit de cession des terrains habités par les occupants sans titre aux conditions prévues par la loi de 1996 c'est-à-dire avec l'éventuel bénéfice d'une aide exceptionnelle. Cette cession est évidemment impossible si l'occupation se trouve sur le domaine public maritime.

Une difficulté particulière apparaît lorsque, conjugaison de phénomènes naturels et de la main de l'homme, des terrains ont été soustraits à l'action de la mer et progressivement construits.

Le quartier dit de Volga-plage à Fort de France en est l'illustration avec l'intrusion de parties remblayées «en doigts de gants» au milieu de zones anciennement dites des « 50 pas », occupées de manière équivalente par des dizaines d'habitations (cf. fiche n° 2).

II - La délimitation doit également conduire à dire quelle est la caractéristique de l'occupation de la zone « dite des 50 pas géométriques » : naturelle, urbaine ou d'urbanisation diffuse.

Il s'agit de prendre en compte l'opportunité des « 50 pas » dans une stratégie de valorisation du territoire, depuis la préservation du patrimoine naturel jusqu'à l'élaboration de politiques de développement économique, notamment touristique, et de politiques de l'habitat conformes aux réalités du terrain et à l'exigence de sécurité des biens et des personnes.

La qualification détermine, d'une part, les responsabilités de l'État et des collectivités territoriales distinguées nettement selon qu'il s'agit de protection ou d'aménagement, d'autre part, l'organisation des partenariats nécessaires à une gestion durable du territoire ; de surcroît elle confirme les droits ouverts aux particuliers résidant dans la zone des « 50 pas géométriques ».

Les trois étapes nécessaires ont été, dans le délai rapide imposé par la loi :

- d'analyser la réalité du terrain en mettant au point les outils de repérage qui resteront nécessaires à l'ensemble des acteurs devant ensuite intervenir¹¹ ;

D'une manière générale sur la délimitation, la mission a constaté la grande mobilisation des représentants de l'État dans les deux régions, la relative faiblesse des éléments d'information fiables et les efforts entrepris par tous les services pour constituer des bases de données partageables et mises à jour régulièrement¹².

Elle tient à encourager les choix de cartographie les plus immédiatement lisibles et opérationnels, même s'ils doivent être moins exhaustifs. Dans un deuxième temps des travaux d'identification précis sur les appropriations publiques ou privées de la zone des « 50 pas géométriques » pourront être entrepris, ces derniers éclairant surtout le caractère apparemment

¹¹ On doit saluer la mise à disposition rapide et gratuite de son système d'information géographique à l'agence des « 50 pas géométriques » par la DIREN de Guadeloupe ainsi que l'organisation en pôles de compétence des services de l'État intervenant sur la zone dans la même région par le préfet.

¹² A la Martinique, le très ambitieux inventaire des propriétés publiques dans les 50 pas entrepris par la DDE et la création du site WEB accessible de façon partagée « Littoral-50 pas » connectant 12 bases de données et repérant plus de 12000 parcelles montre l'importance capitale de moyens pour achever l'entreprise et gérer la maintenance.

aléatoire des politiques de cessions menées depuis des décennies,¹³ qui peut contrarier la mise au point de projets collectifs d'aménagement.

Elle observera enfin qu'une liaison parfois insuffisante existe entre les unités chargées de qualifier les terrains et celles investies de leur gestion (défaut de communication des nouvelles versions des arrêtés en Guadeloupe) et recommande évidemment d'y remédier en organisant des réunions de pointage de l'avancement des divers dispositifs et dossiers en cours d'application sous l'autorité des chefs de service ou des sous-préfets associant les différents partenaires.

- De choisir des critères à la fois ambitieux et réalistes dans la durée, en particulier de mesurer la crédibilité d'objectifs dits de « reconquête » dans un contexte où plus de la moitié des constructions se réalise en dehors de la réglementation¹⁴ ;

La mission peut confirmer, par exemple, l'utilité d'une seconde délimitation intervenue en Guadeloupe à la suite d'un premier essai trop volontariste, et relever du même coup l'extrême souplesse, donc la relative fragilité, du dispositif réglementaire ouvert par la loi de 1996, limité exclusivement par le parallélisme des formes.

En particulier elle recommande l'achèvement de la délimitation en Martinique : Trinité, Macouba...dans un proche avenir.

Au plan général, tout en approuvant qu'une latitude d'ajustement soit maintenue sinon explicitement prévue, elle ne peut aussi qu'attirer l'attention sur la délicatesse de l'exercice dans la mesure où le constat pourrait apparaître comme un processus « facile » de remise en cause du SAR. et du SMVM¹⁵.

- D'élaborer une stratégie dynamique de gestion du territoire. Celle-ci passe par la constitution de partenariats permanents correspondant à la hiérarchisation des priorités découlant de la délimitation des zones.

Ces partenariats associant différents services et établissements publics de l'État doivent impliquer les collectivités territoriales ; ils sont indispensables tant en zone urbaine qu'en zone naturelle pour organiser la surveillance, prévoir la solution des problèmes posés par certaines implantations (relogements), et organiser le pilotage de l'action retenue.

Le choix des zonages est non seulement un constat, mais il peut également être un révélateur significatif¹⁶ des attentes en matière de politiques foncières.

Il suppose une mise en perspective du rôle respectif des services de l'État (directions départementales de l'équipement, de l'agriculture et de la forêt, et direction régionale de l'environnement notamment), du conservatoire du littoral, de l'office national des forêts, des SAFER ainsi que des communes qui, s'appuie nécessairement sur une vision partagée des mutations possibles de l'espace naturel ou agricole.

¹³ On le résumera avec le qualificatif de tapis-mendiant, expression créole du patchwork.

¹⁴ Les 4 critères retenus par le conseil des rivages d'Amérique et le conseil d'administration du conservatoire du littoral en ce sens témoignent d'un bon sens réaliste en éliminant des terrains que le conservatoire pourrait « prendre en gestion » au sens de la loi de 1996 ceux qui sont occupés par des constructions illicites.

¹⁵ Cas limites relevés dans le sud de la Martinique ou à Saint Martin par exemple.

¹⁶ Parfois jusqu'au conflit : vocation naturelle et touristique de certains îlets en Guadeloupe (Gosier) ou en Martinique (petit îlet à Rivière –Salée), Anse Dufour sur la commune Anses d'Arlet.

Le choix des zonages éclaire ainsi l'importance manifeste d'élaborer une politique foncière globale avec une implication accrue des régions, départements et des propriétaires privés.

Par exemple, il est important que le classement de l'espace naturel s'accompagne des dispositifs efficaces pour maintenir la pertinence de cette qualification sans que les dispositions à prendre relèvent toutes des mêmes perspectives d'usage à terme¹⁷.

Le classement en zone urbaine diffuse favorise les opportunités foncières pour les communes : cession gratuite éventuelle par l'État de terrains susceptibles de projets d'aménagement moins contraints par la question du relogement des occupants. Ce classement rend sa crédibilité au discours de l'État et de ses établissements publics (ONF) sur leur engagement dans la sauvegarde de l'espace naturel. C'est à ce titre qu'il sert de fondement aux « distractions » de l'espace forestier.

Le classement en zone urbaine autorise, le cas échéant, la délimitation de «quartiers d'habitat spontané» et facilite la participation active des communes en concrétisant les partenariats financiers avec l'agence des 50 pas géométriques

La mission tient à souligner la qualité de la dynamique qui associe les différents acteurs, notamment établissements publics de l'État, (agence des 50 pas, ONF, et conservatoire du littoral en Guadeloupe) avec le soutien de la DDE et relève la participation active des collectivités territoriales ; elle souligne que l'excellente articulation qui relie sous l'impulsion du préfet les services de l'État (DDE, DIREN, préfecture, DSF) en Martinique pourrait conduire à mieux valoriser les efforts de l'agence pour cibler plus efficacement les priorités de son programme et rechercher les soutiens nécessaires.

A propos des partenariats, la mission relève la coexistence des dispositifs de conventions de gestion entre l'État et les communes au titre de la loi de 1986 avec le nouveau système de cession gratuite¹⁸. En l'état, sa cohérence avec les constats d'occupation humaine opérés par les zonages n'est pas assurée (Bouillante...), et il peut être parfois perçu comme une pénalisation des collectivités qui s'étaient le plus résolument engagées dans une politique d'aménagement¹⁹.

Cet engagement semble aussi parfois se retourner contre les habitants éventuellement candidats à l'accession auxquels pourra être «facturée» une deuxième fois, après la fiscalité locale, la réalisation dans ce cadre d'équipements publics car celle-ci pèsera sur l'évaluation de la qualité des terrains.

¹⁷ Voir fiche sur la gestion de l'espace naturel.

¹⁸ En Guadeloupe, huit communes sont concernées : Vieux-Fort, Port-Louis, Bouillante Gourbeyre, Saint-François, Goyave, Petit-Bourg et Saint-Martin ; en Martinique, onze communes sont concernées : Le Marin, Trinité, Le Robert, Saint-Pierre, Schoelcher, Lamentin, Trois-Ilets, Le Diamant, Le Prêcheur, Macouba, Sainte-Anne. Le rapport Rosier relevait la longueur de l'instruction parmi les raisons qui militaient pour un changement de dispositif, cf. p.9 et 21.

¹⁹ Les maires du Marin et de Bouillante s'en sont expressément plaints auprès de la mission, notamment le premier qui a conclu une cession d'un montant de 110 680 euros.

La mission souligne la nécessité de clarifier explicitement et rapidement l'articulation des deux dispositifs qui peuvent dès lors se révéler utilement complémentaires dans le cas par exemple où seules des cessions à titre onéreux sont de nature à dénouer des situations locales «hors normes»²⁰.

En tout état de cause, elle recommande la pérennisation des solidarités établies pour atteindre l'objectif de délimitation à travers un dispositif de suivi et d'évaluation, ainsi que le maintien ou l'institution d'un partage de l'information avec les collectivités territoriales et même les juridictions.

La mission recommande enfin que soit formalisée une doctrine explicite sur la vocation et la gestion de l'espace permettant de rappeler à l'ensemble des partenaires la compatibilité entre les documents d'urbanisme et la cohérence de l'urbanisme avec l'aménagement opérationnel.

Cette doctrine pourrait inspirer le porter à connaissance que l'État aurait à fournir dans le cas probable de la révision du schéma d'aménagement régional (SAR). Elle préparerait également dans le nouveau contexte foncier l'application du droit commun de la loi littoral²¹.

²⁰ Voir fiche N°7 cessions.

²¹ Coupures d'urbanisation; bande des cent mètres; servitude de passage le long du littoral...

Fiche n° 2 Les exondements

La définition de la limite « basse » de la zone des 50 pas est essentielle à l'ouverture d'un droit de cession des terrains habités par les occupants sans titre aux conditions prévues par la loi de 1996, c'est-à-dire avec l'éventuel bénéfice d'une aide exceptionnelle. Cette cession est évidemment impossible si l'occupation se trouve sur le domaine public maritime.

Le cas de figure est illustré par le schéma ci-joint (page suivante) du quartier dit de Volga-plage à Fort de France avec l'intrusion en « doigts de gant » de zones dites remblayées au milieu de zones anciennement dites des « 50 pas », occupées de manière équivalente par des dizaines d'habitations.

L'objectif social de la loi a conduit le préfet de la Martinique à constater dans plusieurs communes, selon les formes réglementaires, une nouvelle délimitation du rivage de la mer, la précédente, incomplète au demeurant, remontant à plusieurs décennies.

Cette opération déplace la limite basse de la zone des 50 pas géométriques sans avoir d'effet sur la limite haute, figée par le cadastre en 1975.

Ipsa facto, l'espace soustrait à l'action permanente du flot et se trouvant occupé par des constructions deviendrait une dépendance du domaine public maritime terrestre que la circulaire interministérielle du 24 août 1990 permettrait d'inclure dans la zone des 50 pas géométriques.

Une autre hypothèse juridique aboutit peu ou prou au même résultat : s'agissant de terrains exondés avant 1986, date d'applicabilité de la loi de 1963 aux Antilles, on peut s'autoriser à les considérer comme des dépendances du domaine privé susceptibles de suivre le statut de la zone des 50 pas géométriques. Les deux raisonnements laissent à un simple arrêté préfectoral le soin de gérer des situations concrètes identiques dont les différences de statut seraient effectivement inexplicables pour les personnes.

A défaut d'admettre l'un ou l'autre raisonnement, seule une procédure interministérielle centralisée pourrait, considérant qu'il s'agit de lais ou de relais de mer appartenant au domaine public maritime, opérer un éventuel déclassement.

La mission relève que les terrains exondés concernent plus de 500 sites, soit une superficie estimée à environ 150 hectares au moins dans chacune des deux régions,²² cette pratique semble aujourd'hui abandonnée tant en Guadeloupe et en Martinique, le cas de Saint Martin étant réservé.

²² Le nombre de constructions, qui n'a pas fait l'objet d'un inventaire exprès serait au total de l'ordre de 600 selon certaines estimations : voir les lettres du 25 mars et du 26 novembre 2002 du préfet de Martinique et le rapport d'inspection de la DRE/DDE de Martinique (octobre 2002) citant expressément Magasins Zéline ou Trou-Etienne aux Trois-Ilets, Volga-plage à Fort de France... Voir aussi le JO des débats de l'Assemblée nationale du 26 juin 1996.

Commune de Fort de France

Volga Plage



En rouge : les cinquante pas géométriques
En jaune : les terrains endigués

Elle estime que l'objectif de la loi de 1996 (sortir la zone littorale de l'état de « non-droit » dans lequel la multiplicité et la succession des statuts l'ont placée), impose de traiter au plus vite la situation des terrains dits « exondés »²³ dès lors qu'ils font l'objet d'occupation permanente du type de celle que la loi entend régulariser.

Elle considère que, sur un plan opérationnel, le dispositif employé par le préfet de la Martinique est indiscutablement rapide et efficace, parce qu'il favorise un traitement global des implantations urbaines sur une même zone par les services de l'État, les collectivités, et l'agence des 50 pas.

Cependant, s'agissant de fonder des relations durables entre propriétés publiques et privées toujours susceptibles de contestations lors des mutations, une disposition législative doit sécuriser explicitement la délimitation opérée et inclure dans la zone des « 50 pas géométriques » les terrains exondés avant l'entrée en vigueur de la loi de 1996.

Un projet en ce sens semble d'ailleurs être à l'étude au niveau national entre les administrations concernées. Il importerait qu'il puisse rapidement aboutir.

Le dispositif reprendrait les éléments ci-dessous :

« En Guadeloupe et à la Martinique, les terrains exondés antérieurement à la date mentionnée aux articles L-89-4 et L-89-5 peuvent être incorporés à cette réserve domaniale par arrêté du représentant de l'État pris dans un délai de 18 mois à compter de la publication de la loi n° 200... »

²³ Au dire de l'Ifremer, les exondements de la mangrove n'auraient pu être affectés à l'habitation de façon aussi durable que par ce que la nature aurait puissamment accompagné les efforts des squatters...

Fiche n° 3 Gestion de l'espace naturel

L'ambition de la loi de 1996 est d'établir une politique de gestion durable du littoral.

L'enjeu est d'autant plus symbolique que la dimension restreinte des îles antillaises rend les conflits plus aigus²⁴.

La place encore largement majoritaire²⁵ du patrimoine naturel dans la zone des 50 pas géométriques ouvre aux autorités publiques l'opportunité d'anticiper les évolutions au lieu de les subir²⁶.

Ainsi, serait mis un point final à plusieurs décennies sinon siècles²⁷, de manque de maîtrise du domaine de l'État.

L'esprit de la loi de 1996 trace de manière volontairement pragmatique les priorités d'une gestion active du patrimoine naturel sur le littoral :

- préservation et mise en valeur ;
- accès du public conformément à la vocation du littoral énoncée par la loi de 1986
- prise en considération du sort des occupants.

Pour y faire face, la méthode retenue consiste à répartir les compétences de gestion de la zone des 50 pas en fonction du constat de l'occupation existante à la date d'entrée en vigueur de la loi.

La délimitation entreprise entre espaces naturels, espaces occupés par une urbanisation diffuse et espaces urbanisés pose un principe. A chaque type d'espace doit correspondre un gestionnaire et une doctrine d'action.

Il est manifeste que la loi place l'État comme clef de voûte du régime applicable à l'espace naturel à proximité immédiate du littoral.

Il y demeure titulaire du droit de propriété directement²⁸ ou indirectement, à charge pour lui d'établir une certaine hiérarchie patrimoniale et d'organiser d'éventuels transferts en gestion.

²⁴ Les débats sur les usages de la baie de Génipa lieu emblématique de la mangrove, classée par la loi littoral dans les espaces remarquables en est une illustration permanente. Il a fallu se retourner vers le Conseil d'État pour sécuriser l'implantation d'un établissement commercial sur la rive (décision du 29/9/2003 Doliban v/Assaupamar).

²⁵ Voir annexes n°2 et 3

²⁶ Le nombre de transactions immobilières (source Atlas Interdom) montre l'importance et la rapidité de la mutation de l'espace aussi bien en Martinique qu'en Guadeloupe traduisant la modernisation de l'économie et le changement des modes de vie.

²⁷ L'ordonnance de 1827 évoque déjà les occupations incontrôlées des « pas du roi » qui vont du reste en devenir « géométriques » !

Cet objectif particulier a été confié par la loi au conservatoire du littoral²⁹.

La mission a constaté que malgré la sophistication du dispositif, beaucoup de questions restent aujourd'hui posées :

- *Qu'advient-il des terrains dont le conservatoire ne souhaite pas assurer la gestion avant leur restauration à l'état naturel, sachant que cet organisme a établi sa propre doctrine³⁰ de sélection des espaces dont il peut différer ou refuser la remise ?*
- *A quel horizon et selon quelles modalités les communes vont-elles intervenir dans la gestion de l'espace naturel³¹ ?*
- *Quel peut être l'avenir des terrains privés agricoles compte tenu de l'évolution économique ?*
- *Comment concilier les reconnaissances des titres de propriété par les commissions de vérification des titres et la sauvegarde en l'état naturel des espaces concernés ? Subsidiairement comment assurer efficacement la surveillance des terrains tant que la question de leur appropriation publique ou privée n'est pas tranchée, ce qui, compte tenu des délais juridictionnels, peut être relativement long ?*
- *Comment peut évoluer l'usage du domaine public maritime en zone naturelle lorsque le conservatoire n'en assume pas la responsabilité et quel peut être l'avenir des parcelles à vocation naturelle de la zone d'urbanisation diffuse, ces deux questions renvoyant à la capacité des services maritimes des DDE d'assurer une surveillance effective et à l'implication éventuelle des collectivités territoriales ?*
- *Quelle peut être l'intervention réglementaire³² et/ou opérationnelle³³, de la région et du département dans le processus, compte tenu des souhaits explicitement exprimés par certains responsables élus de se voir confier l'ensemble des propriétés en cause ?*

La mission, dans le bref délai qui lui a été imparti, n'a pu se livrer à une évaluation complète.

²⁸ Domaine public maritime naturel, zone des 50 pas délimitée comme espace naturel susceptible d'être remise en gestion au Conservatoire, forêt domaniale du littoral complétée sous l'empire du décret de 1955 dans les années 1982-1984 par d'importants reclassements de la zone des 50 pas.

²⁹ Voir fiche 6 « le Conservatoire du littoral ».

³⁰ Ce qui fut fait par la détermination de 4 critères pour accepter la responsabilité en gestion des espaces naturels.

³¹ L'éventail des hypothèses va du partenariat classique avec le Conservatoire du littoral à la réserve foncière à moyen terme (une sorte de pré-verdissement) en passant par des politiques d'accueil du public plus ou moins ambitieuses et plus ou moins orientées vers une « mise en tourisme ».

³² SAR, SM, VM, inventaire du patrimoine de la loi Barnier

³³ établissement foncier, TDENS

Elle souligne cependant l'interdépendance du règlement de ces différentes questions pour lesquelles des réponses dynamiques et évolutives doivent pouvoir être trouvées.

Elle se bornera à pointer trois volets jugés prioritaires à la date de son intervention et à formuler des recommandations pour contribuer à l'efficacité de l'application de la loi :

➤ **Assurer aux acteurs de l'État les moyens opérationnels de jouer tout leur rôle dans la dynamique du transfert de gestion ;**

Trois « bras armés » de l'État sont au cœur du dispositif : la direction départementale de l'équipement en charge depuis la loi « littoral » de 1986 de la zone des 50 pas, accompagnée de deux établissements publics, l'office national des forêts et le conservatoire du littoral. Encore faut-il y ajouter le soutien, dans certains cas nécessaire, des forces de l'ordre et des juridictions.

S'agissant du conservatoire, il doit pouvoir compter sur la constance de l'État, au niveau national³⁴ pour avoir les moyens de surveiller concrètement le domaine dont il assumera la charge, et au niveau régional pour régler les termes de ses relations avec les collectivités locales intéressées à coopérer à sa gestion³⁵.

S'agissant de l'office national des forêts, l'effort doit porter sur la prévention et la résorption des constructions illicites³⁶, sur des ajustements de délimitation³⁷, sur l'ouverture au public ainsi que sur l'apaisement des conflits entraînés par les contentieux de vérification des titres³⁸.

S'agissant enfin de la DDE, sa qualification sur la surveillance du domaine public maritime fait partie des conditions de succès de l'application de la loi de 1996 : la surveillance et la répression des constructions illicites³⁹ comportent de grandes marges de progression⁴⁰.

³⁴ Maintien du financement de la mission d'intérêt général- MIG- c'est à dire de la surveillance quotidienne des terrains remis en gestion au Conservatoire et de la restauration de ceux qui pourront lui être remis lorsqu'ils auront été jugés dans l'état naturel approprié. En l'état, ce financement est assuré pour trois ans.

³⁵ Voir fiche n° 6

³⁶ Voir fiche n° 5

³⁷ Voir fiche n° 1

³⁸ Soit un enjeu de l'ordre de 800 hectares dont une petite moitié située dans les 50 pas géométriques. La contestation porte notamment sur l'acception du mot « détention » retenue par la commission de vérification des titres en Martinique selon laquelle un espace maintenu en l'état naturel ne pouvait pas justifier de la possession tranquille de son propriétaire qui aurait dû se manifester par une gestion « volontariste » ; d'où de nombreux conflits avec l'Office des forêts, considéré comme gardien a priori de l'espace naturel dans la zone des 50 pas, qui n'avait pas fait l'objet de reconnaissance de titres sur la base du décret de 1955.

³⁹ voir fiche n°5

⁴⁰ Cas cités par les rapports d'inspection des DDE dans les deux régions notamment la Pointe à Bacchus en Guadeloupe...

➤ **Promouvoir la « montée en ligne » des collectivités territoriales ;**

La mission constate le besoin d'un discours explicite sur la cohérence des documents d'urbanisme applicables aux différentes échelles de territoire⁴¹.

Elle recommande une implication coordonnée de l'État, de la région et du département aux côtés des communes pour promouvoir l'articulation du schéma d'aménagement régional et du schéma de mise en valeur de la mer ainsi que du SAGE et des plans de prévention des risques.

Elle suggère de rechercher la formalisation d'un partenariat entre collectivités territoriales susceptibles d'appuyer les communes dans la gestion de l'espace naturel.

Ce partenariat concrétiserait la mobilisation des deux régions dans le cadre notamment des programmes européens, des départements grâce à un parti pris d'usage de la taxe dédiée à la sauvegarde des espaces naturels sensibles, et enfin donnerait une application ambitieuse à la faculté ouverte par la loi «démocratie de proximité» d'impliquer les intercommunalités dans la gestion de tels espaces.

Il viendrait conforter l'engagement très opérationnel dont plusieurs communes témoignent d'ores et déjà⁴².

Il pourrait soutenir le difficile engagement dans la prévention répression des constructions illicites en facilitant notamment les solutions de relogement lorsqu'elles apparaissent conditionner l'engagement effectif des institutions concernées.

➤ **Associer les propriétaires privés à la gestion du patrimoine naturel ;**

L'importance des superficies et du découpage parcellaire relevant de la propriété foncière privée dans les deux régions et notamment en Martinique, l'accélération prévisible de la mutation de l'espace agricole, le caractère emblématique de certaines propriétés dotées d'un accès privilégié à la mer (îlets) conduisent à renouveler la problématique classique de la gestion de l'espace naturel par la puissance publique.

Tout en posant de façon récurrente la question de l'institution du régime de la servitude d'accès au littoral aux Antilles,⁴³ dont la mission salue l'originalité et la pertinence de formules innovantes.

⁴¹ Elle a relevé qu'une intervention de la DIREN avait évité le maintien dans le programme d'équipement de l'agence de Martinique d'espaces classés par le SAR/SMVM en espace naturel à protéger : les quartiers Cosmy, La Richer, La Pointe Marcussy.

⁴² Brigades d'accueil et de surveillance du public au Robert, panneaux pédagogiques du François en Martinique, réalisations associant le Conservatoire et les communes à Deshaies, à Saint-François, à Marie-Galante en Guadeloupe, au Prêcheur en Martinique.

⁴³ Voir fiche n° 4.

Comme les arrêtés préfectoraux en Martinique instituant des biotopes dans certains îlets ; ces arrêtés sont couplés avec des conventions de gestion dans lesquelles figurent les conditions d'accueil du public. Une gestion partagée d'espaces naturels fragiles sur lesquels le règlement des revendications de propriété risque de se faire attendre longtemps, devient possible dans un climat relativement apaisé⁴⁴.

La mission recommande de suivre régulièrement aux fins d'évaluation le fonctionnement du dispositif et suggère qu'un dispositif de coordination des informations, et le cas échéant de partenariat, réunisse les organismes privés et publics, les collectivités, les établissements publics y compris les SAFER. Il permettrait une réflexion sur l'évolution de l'espace cultivé dans la perspective de son intégration à une gestion globale de l'espace naturel et d'une anticipation raisonnée des mutations probables.

➤ **Réfléchir à des outils modernisés de protection ;**

Dans le même esprit, la mission recommande que le droit commun du littoral vienne relayer la disparition progressive de la zone des 50 pas géométriques et fasse donc l'objet d'une extension législative.

Cette extension concernerait essentiellement deux dispositions : l'institution d'une bande des cent mètres à compter de la limite haute du rivage en dehors des espaces urbanisés et l'institution de la servitude d'accès au littoral, sachant que les «coupures d'urbanisation» sont déjà intégrées au plan pratique dans le SAR.

⁴⁴ 13 arrêtés de biotopes concernent les îlets suivants : Le Rocher du Diamant, les îlets Long, Lavigne, Oscar, Frégate au François, l'îlet Pain de sucre à Sainte Marie, le Galion à La Trinité, Petite Martinique, Madame, Loup-Garou, La Grotte, Petit Vincent, Boisseau au Robert.

Fiche n°4 La servitude d'accès au littoral

De très nombreuses interventions émanant des préfets de Guadeloupe et de Martinique, des élus locaux et nationaux via courriers, déclarations en congrès ou questions parlementaires, demandent l'extension aux départements antillais du régime prévu pour l'institution d'une servitude d'accès au littoral portant sur les propriétés privées⁴⁵.

L'adoption d'un décret en Conseil d'État est nécessaire pour répondre favorablement à cette attente.

L'enjeu est une transition « apaisée » d'un statut foncier archaïque dont la gestion n'a pas été véritablement maîtrisée, la zone des 50 pas géométriques, vers un droit du territoire « patrimoine commun de la Nation »⁴⁶ où le littoral, espace particulièrement convoité socialement et économiquement, est accessible à tous dans le respect de sa fragilité particulière.

La loi de 1996 concourt précisément à cette transition et son application tend à donner un statut de droit commun à la zone des 50 pas géométriques. Le rapport de la mission interministérielle dirigée par M. Rozier, et qui a conduit à orienter son dispositif, comportait déjà d'ailleurs parmi ses recommandations l'extension de cette servitude.

Or, depuis plus de vingt ans, on assiste sur ce sujet à un dialogue de sourds entre institutions locales et centrales, et qui connaît actuellement une recrudescence particulière.

La discussion porte sur l'utilité de la mesure : le seul fait pour l'État de disposer d'un domaine public comportant une bande large de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage est-il suffisant pour répondre au désir légitime des antillais de jouir comme tous citoyens du droit d'accès libre et gratuit au rivage et de la possibilité d'y circuler ?

Sont en cause d'une part les cheminements transversaux, perpendiculaires à la côte, et d'autre part, la circulation longitudinale par rapport à la mer.

Il faut donner acte à l'État de faire figurer cette préoccupation dans la plupart des textes législatifs et réglementaires concernant les changements de statut de la zone des 50 pas géométriques depuis les années 1970⁴⁷.

⁴⁵ Articles L-160-6 à L160-8 du code de l'urbanisme (loi du 31 décembre 1976)

⁴⁶ Premier article du code de l'urbanisme, adopté au moment des lois sur la décentralisation.

⁴⁷ Voir notamment les articles L 156-3 et 4 du code de l'urbanisme, les circulaires du 26 février 1974, du 26 août 1980, du 24 août 1990...prévoyant expressément l'institution d'une réserve à ce sujet dans les projets de cession ou d'aménagement.

Cependant, pour répondre à la question posée, il convient de faire trois observations :

- **La revendication porte sur un accès au rivage en espace naturel plutôt que dans les espaces urbanisés** : la réponse qui peut y être apportée est certes largement tributaire de la géographie humaine.

Par exemple, la croissance démographique importante des agglomérations de Pointe-à Pitre et de Fort-de-France accroît la demande de loisir en bord de mer à proximité des lieux de résidence.

Mais la présence de l'habitat spontané et sa régulation par la loi de 1996 à supposer qu'elle ménage effectivement les passages via une modification de la circulaire de 2002 sur la réalisation des cessions, ne sauraient tenir lieu de réponse.

D'abord, on doit garder en mémoire que le linéaire urbanisé des 50 pas géométriques ne dépasse pas 25% du linéaire côtier, même si évidemment les installations humaines se sont faites aux endroits les plus commodes d'accès.

Du reste, si la plupart des centres-bourgs et des villages des deux régions se trouvent dans les 50 pas géométriques, il faut reconnaître que les élus municipaux ont eu généralement à cœur d'y aménager des « fronts de mer » valorisant d'ailleurs non seulement la vie sociale mais aussi le tourisme, en Martinique notamment.

De fait, l'espace naturel n'est pas facilement accessible : le littoral antillais de type volcanique est festonné de « mornes » ou collines parfois très abruptes à l'aplomb du rivage qui encadrent les plages lorsqu'elles existent. Le domaine public maritime se caractérise en effet généralement par son étroitesse à l'exception de quelques sites emblématiques, situés sur la grande terre à la Guadeloupe, par exemple, ou dans le sud atlantique de la Martinique, rendant du même coup la circulation le long du rivage parfois problématique. Dans ce contexte, on comprendra l'acuité particulière du statut des îlets dont une simple barque autorise la fréquentation familiale les fins de semaines.

- **La situation de la propriété foncière dans les 50 pas fait la part belle à un usage économique privatif du littoral depuis l'origine ;**

Pour des raisons historiques⁴⁸ et d'efficacité il s'agit donc de grandes unités foncières situées de préférence dans les plaines cultivables dont l'accès direct à la mer assurait le désenclavement.

Cette caractéristique s'est maintenue quels que soient l'administration et le régime de la zone des 50 pas géométriques. Un décret du 3 juin 1961, par exemple, recommande la cession des terrains cultivables de la zone des 50 pas jusqu'à la mer en simplifiant la délimitation du domaine public par simple arrêté préfectoral après consultation d'une commission, « tous droits des tiers réservés ». Les investissements économiques, notamment touristiques, étaient d'ailleurs cités nommément dans le décret-loi de 1955.

⁴⁸ La marque du 17^{ème} siècle est encore très présente en Martinique.

De la sorte, la modernisation des usages s'est généralement opérée à dimension constante, sinon croissante, d'unités foncières occupant majoritairement le linéaire côtier facilement accessible. La validation des titres par les commissions de vérification ne fait qu'entériner cet état de fait. De même, paradoxalement, la réalisation d'infrastructures d'accès privatives mettait fin au libre passage à travers des friches plus ou moins naturelles dans les zones les plus développées⁴⁹.

➤ **L'utilisation du domaine public ou privé de la zone des 50 pas géométriques par l'État a contribué à la fermeture du littoral.**

Si elle n'est encore qu'imparfaitement connue⁵⁰, la répartition des dévolutions entre divers gestionnaires publics illustre cependant, grâce au travail considérable entrepris à la DDE de la Martinique, la multiplicité des implantations de services dans la zone des 50 pas, la plupart des terrains ayant alors été clos pour des raisons tenant à la nature de l'activité qui y était établie. L'annexe n°7 illustre l'importance de l'appropriation publique.

Ainsi, il est clair que le littoral antillais est beaucoup moins facilement accessible au public qu'il n'y paraît et la réponse à la question posée au-delà du principe lui-même s'inscrit dans un contexte technique particulier.

En conclusion, la mission encourage vivement l'ouverture d'une faculté supplémentaire pour faciliter l'accès au littoral, par l'élaboration du décret en Conseil d'État étendant le régime de la servitude prévue aux articles L.160-6 à 8 du code de l'urbanisme.

Elle estime que cette mesure accompagnerait heureusement le retour à l'application de droit commun de la loi «littoral» dans la mesure où cette exception ne se justifiait que par la présomption de facilité d'accès induite par l'existence de la propriété publique de la zone des 50 pas géométriques.

Elle considère qu'il s'agit d'ajouter un moyen subsidiaire à la palette d'instruments dont les autorités locales font déjà usage.

La crainte d'un engagement de crédits nouveaux et importants pour concrétiser cette option ne paraît pas raisonnable dans la mesure où les zones susceptibles d'en être l'objet sont géographiquement restreintes et où cette mesure s'inscrit dans la politique de gestion active de l'espace naturel engagée par l'État de façon « créative » dans les deux régions.

Le préfet de la Martinique, avec l'assistance de la DIREN, des établissements publics de l'État et des communes a notamment déjà développé une politique d'association des propriétaires privés à la gestion du littoral à travers le cas de figure singulier des îlets via des arrêtés de biotope prévoyant l'ouverture au public d'espaces naturels dont le statut privé ou public reste incertain.

⁴⁹ En Guadeloupe, les revendications les plus directes se font à Saint-François, à Sainte Anne et à Terre-de-Haut dans l'archipel des Saintes, hauts lieux touristiques indéniablement...En Martinique, c'est le Sud-Atlantique (les pointes comme la Pointe royale, La Caravelle dans les communes de la Trinité, le Robert, le Vauclin, le Marin, le François et tous les îlets qui sont au cœur des incidents les plus vifs.

⁵⁰ Problème d'établissement et de mise à jour du tableau général des propriétés publiques...

L'ONF et le conservatoire du littoral sont très actifs en Guadeloupe dans le même sens.

En Martinique, une circulaire du préfet en date du 13 mai 2002, a rappelé aux maires qu'il leur appartient de mener, à travers les documents d'urbanisme avec la désignation d' « emplacements réservés, » une politique d'ouverture du littoral au public. Les moyens financiers de l'expropriation, la longueur, sinon le caractère conflictuel, du processus envisagé n'échapperont à personne...

La Mission a, par ailleurs, noté la propension à la construction illicite qu'une ouverture non surveillée de l'espace naturel littoral grâce à la réalisation d'accès nouveau pourrait entraîner. Le travail accompli sur le terrain par le conservatoire du littoral (à Deshaies en Guadeloupe) et l'office national des forêts en Martinique illustrerait la complexité de l'exercice s'il en était besoin. La pérennisation voire le développement de cette surveillance fait partie en association avec les collectivités d'une politique de meilleure accessibilité du littoral.

Fiche n° 5 Les constructions illicites

Les dispositifs mis en place pour tenter de régulariser la situation foncière sur la zone des cinquante pas (décrets de 1882 et 1887, décret de 1955, loi de 1986, loi de 1996) ont entretenu le sentiment que, de régularisations en régularisations, la zone des cinquante pas restait un territoire ouvert sur lequel il était possible de s'installer dans l'attente d'une nouvelle mesure législative. On estime, par exemple, à 1500 le nombre de constructions irrégulières réalisées en Guadeloupe depuis 1995⁵¹.

Ce comportement est conforté par la tradition culturelle⁵² et l'habitude de transgresser le permis de construire puisque la majorité des constructions sur la zone des 50 pas en serait exempte.

Plus de cinq cents constructions seraient décomptées dans l'espace délimité comme naturel et 2% de la forêt domaniale du littoral serait en fait urbanisée.

C'est la raison pour laquelle s'opposer au phénomène de squat, y compris sur les espaces naturels est une tâche difficile, qui demande beaucoup d'investissement de la part des services dont c'est la mission. D'autant plus que les situations individuelles sont très diverses, non seulement sur le plan social mais également sur le plan foncier⁵³.

Quatre catégories d'occupants irréguliers ne pourront en principe recevoir de solution définitive :

- ceux qui, ayant présenté des titres devant la commission de validation, ont été définitivement déboutés de leur demande ;
- ceux qui, ayant présenté une demande dans le cadre du processus de cession, se sont vus opposer un refus définitif ;
- ceux qui se sont installés sur la zone postérieurement aux dates limites⁵⁴ pour présenter une demande de cession au titre de l'un ou de l'autre dispositif ;
- ceux qui sont établis en espace naturel.

⁵¹ Rapport d'inspection territoriale de la DDE

⁵² La gestion de l'espace naturel appelle en outre des réponses opérationnelles pour mettre fin à la prolifération ancienne ou récente, éventuellement à venir, des constructions illicites et garantir l'accès au littoral. L'évolution incessante du statut de la zone des 50 pas géométriques et partant des autorités compétentes pour la gérer⁵² ainsi que l'institution relativement récente du cadastre qui en a fixé la limite supérieure (1975 en Martinique par exemple), la méconnaissance relative et sans doute durable encore quelque temps de l'identité des propriétaires, ont facilité l'occupation anarchique de l'espace naturel.

Un phénomène historique et culturel propre aux Antilles (statut social de la propriété foncière et tradition du « coup de main ») et l'attractivité habituelle du littoral commune à toutes les régions du monde y compris en métropole, y rend aussi urgente que difficile la surveillance des constructions « spontanées », c'est-à-dire illicites.

⁵³ Cf. la classification opérée par un ancien préfet de la Guadeloupe, F. Perriez dans la revue « Administration » de 1994, numéro spécial sur le littoral.

⁵⁴ janvier 1986 et janvier 1995.

Face à cette réalité, l'administration dispose de plusieurs leviers :

- le premier consiste à accorder, si les conditions sont remplies, des autorisations d'occupation, précaires et révocables, soumises à redevance domaniale. C'est le parti retenu par l'ONF pour les habitations implantées avant 1986 dans la forêt domaniale du littoral et pour les abris professionnels de pêcheurs sans limitation de date ;⁵⁵
- le deuxième est constitué par le décasement hors de la zone et suppose l'intervention active des collectivités locales, si on souhaite prendre en compte la dimension sociale ;
- le troisième est constitué par les procédures juridictionnelles devant les tribunaux judiciaires ou administratifs de saisie quand le chantier de construction illégal est en cours d'expulsion, quand l'occupant est déjà installé.

La procédure de contravention de grande voirie comporte un délai de mise en œuvre qui la rend inopérante depuis l'abrogation par la loi n° 76-521 du 16 juin 1976 des articles 3 et 4 de la loi du 29 Floréal an X autorisant l'exécution d'office sur le domaine public⁵⁶.

Le référé institué par le code de la justice administrative⁵⁷, sous réserve que l'urgence soit reconnue⁵⁸, est plus opératoire. Le ministère de l'équipement délègue aux préfets qui en font la demande une enveloppe provisionnelle pour faire face aux exécutions d'office dans ce cadre en début d'année⁵⁹.

L'action judiciaire intentée sur la base de l'article 555 du code civil autorise une intervention d'office dès le démarrage des travaux si le domaine concerné est privé.

Du côté des juridictions judiciaires, la mission a constaté qu'un dispositif particulièrement élaboré était en place en Martinique : un parquet dédié aux contentieux techniques gère les comparutions immédiates et les décisions de fond sont rendues dans un délai de 4 mois.

Sans revenir sur le paradoxe de la législation actuelle qui rend plus facile la défense des intérêts privés que celle du domaine public depuis 1976, la mission relève que le dispositif de prévention comporte nécessairement une requalification des agents des deux DDE, entreprise en Guadeloupe via un partage du SIG numérisé dans les subdivisions, et l'assermentation d'un nombre plus élevé d'agents pour effectuer des contrôles de terrain⁶⁰.

⁵⁵ AOT de 9 ans renouvelables.

⁵⁶ A titre d'exemple des procès-verbaux dressés en 2000 en Martinique, suivis de jugements d'exécution n'ont toujours pas été exécutés en décembre 2003, compte tenu de la purge des délais de notification et de recours.

⁵⁷ Article L-521-3.

⁵⁸ Elle l'est pour sécurité ou détournement d'usage entendue assez libéralement par le juge cf. décision Havana beach CAA de Marseille 15/6/1999 et décisions récentes du tribunal administratif de Fort-de-France.

⁵⁹ Chapitre budgétaire 37-72 articles 10 et 50 doté en 2003 de 76,225 € en Martinique ; les conditions d'emploi sont précisées par la circulaire du 30/12/1996.

⁶⁰

Elle relèvera, par ailleurs, qu'en 2001 le préfet de la Guadeloupe a rappelé par circulaire aux maires l'application de l'article L-111-6 du code de l'urbanisme qui interdit le raccordement au réseau EDF des constructions édifiées illégalement.

Elle recommande un affichage très clair avec les élus de la volonté de mettre fin au laxisme traditionnel dans ce domaine, au besoin en facilitant une politique de relogement en espace « constructible » des occupants sans titre de « bonne foi » via un partenariat équilibré avec les communes. Le couplage avec une opération d'aménagement par cession gratuite de l'État à la commune aux fins d'une opération de construction sociale de « LES » pourrait de ce point de vue y contribuer puisqu'en espace naturel les occupants « illicites » ne disposent d'aucun droit et qu'en l'occurrence l'aspect social du problème peut freiner sa résolution.

Elle suggère enfin d'inscrire au nombre des indicateurs permettant de contrôler l'application de la loi de 1976 des éléments d'information sur la situation des constructions illicites.

Fiche n° 6

Le conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres

Établissement public de l'État, le conservatoire du littoral est chargé d'une mission de sauvegarde des espaces les plus remarquables du littoral français. Il est présent aux Antilles depuis l'intervention du décret du 1^{er} septembre 1977 et mène sur place une politique d'acquisition des sites fragiles et de leur restauration.

Le partenariat avec les collectivités locales est le mode normal de gestion du domaine qu'il acquiert.

La loi du 30 décembre 1996 lui a confié un rôle éminent dans la préservation de la partie naturelle de la zone des cinquante pas géométriques. Issu de ce texte, l'article L. 89-7 du code du domaine de l'État a prévu en effet que les espaces naturels de cette zone seraient, avec son accord, « remis en gestion » au conservatoire.

Malgré son apparente précision technique, cette expression a été la source de deux ambiguïtés, de nature d'ailleurs très différente.

Elle a créé un malentendu entre les différents acteurs (État et collectivités) qui semble aujourd'hui à peu près dissipé sous réserve de la bonne fin des projets de convention de gestion « nouvelle formule » actuellement en cours dans les deux régions.

a) La première ambiguïté concerne l'étendue géographique de l'intervention du conservatoire. La citation expresse de cet organisme comme gestionnaire des espaces naturels a pu laisser penser que la très grande majorité de ces espaces lui reviendrait naturellement.

Or, le conservatoire a fait justement valoir que la prise en gestion par ses soins était subordonnée à son accord exprès et que cette condition reposait sur la possibilité réelle d'assurer effectivement la responsabilité des espaces qui lui seraient remis en gestion.

De fait, le conservatoire a précisé très explicitement les quatre conditions devant être réunies pour lui permettre de prendre des espaces naturels en gestion :

- les sites doivent présenter un intérêt paysager, écologique ou historique ;
- la vocation naturelle des terrains doit avoir été préalablement exprimée dans des documents d'orientation (SMVM) ou d'urbanisme (PLU) ;
- les terrains sont libres de toute construction ;
- les terrains concernés doivent s'inscrire au sein d'unités foncières de taille suffisante.

Sans les commenter plus longuement dans le cadre de ce rapport, ces critères d'éligibilité apparaissent pertinents et justifiés, se situant dans le droit fil des missions et de l'organisation de l'établissement.

b) La seconde ambiguïté a trait à la confusion qui s'est installée dans certains esprits sur le sens à donner à la formule : « remise en gestion », parfois comprise comme un élargissement des compétences du conservatoire dans le domaine de la gestion et de l'entretien au quotidien.

Or, le conservatoire n'a pas cette vocation : la remise en gestion mentionnée à l'article L 89-7 précité a une signification juridique exclusivement domaniale.

Il ressort au contraire de l'objectif de sauvegarde qu'il poursuit et que la loi de 1996 n'a fait que confirmer, que le mode habituel de prise en charge des espaces qui lui sont « remis en gestion » est la convention conclue avec des partenaires, le plus souvent des communes.

Cet objectif de sauvegarde le conduit en outre à refuser les sites dont l'utilisation principale à des fins touristiques doit prévaloir.

Le Conservatoire a dû développer en direction de ses partenaires potentiels une campagne d'explication qui a permis dans la plupart des cas d'apaiser les controverses.

A l'heure actuelle, le conservatoire a pris en gestion 172 hectares en Martinique. En Guadeloupe, une première série de parcelles a fait l'objet d'une remise en gestion par arrêté préfectoral du 5 octobre 2003 ; environ 1300 hectares ont été ainsi transférés.

Le conservatoire a d'ores et déjà entrepris un programme d'investissement sur les sites qui lui sont confiés. Il a effectué le bornage de 800 hectares environ avec le concours du FEDER. Il négocie avec les collectivités locales et l'ONF les conventions d'occupation ou (et) d'entretien dans des conditions et des délais contrastés.

Ceux-ci parfois traduisent le malentendu évoqué ci-dessus et la confusion de ses partenaires entre les différents systèmes de gestion prévus par les lois de 1986 et 1996, parfois illustrent un partenariat bien engagé.

Certaines communes ont ainsi explicitement souhaité recevoir en gestion directe certains sites de la zone naturelle, avec l'accord du conservatoire, compte tenu des projets qu'elles souhaitaient développer.

Quelques sites font toutefois l'objet de discussions sinon d'oppositions entre interlocuteurs divers quant à la compatibilité de certains usages.

On notera, par exemple, la question non réglée de la réglementation des accès et d'un programme d'éclairage à l'îlet Gosier (Guadeloupe) ; cet îlet présente un réel intérêt patrimonial et écologique, mais il est soumis à une fréquentation non maîtrisée et fait l'objet de projets d'aménagements sans doute incompatibles par leur ampleur avec cette qualité.

Petit Ilet, rattaché à la commune de Rivière Salée dans l'anse de Genipa (Martinique) illustre une problématique quasi-similaire à propos de laquelle le conservatoire a été amené à interroger le préfet sur le niveau souhaitable de protection qui devra influencer sur le choix de dévolution de l'espace.

On peut citer également les difficultés rencontrées au cap Salomon rattaché à la commune des Anses d'Arlet (Martinique) sur lequel se concurrencent une perspective de mise en valeur urbanistique et touristique et un souci de préservation exprimé par le conservatoire.

Sous réserve de ces observations, la mission estime que, globalement, compte tenu des ajustements de méthode qui ont été opérés notamment en Guadeloupe, le dispositif mis en place par la loi de 1996 traduit avec efficacité l'engagement de l'État comme garant des valeurs environnementales du territoire « patrimoine commun de la Nation ».

Elle souligne l'importance du chaînage des responsabilités et de la mise au point d'une politique globale de gestion de l'espace naturel dans laquelle le conservatoire tient un double rôle de gardien et de référent.

Cependant, la mission se doit de souligner qu'une telle politique implique une meilleure identification par les élus locaux et la population insulaire des objectifs de protection et de mise en valeur de ces espaces dans le cadre du développement durable.

Les collectivités devraient, dès lors, y consacrer des moyens accrus, soit au niveau communal ou intercommunal, soit au niveau d'une collectivité régionale ou départementale susceptible de fédérer le concept, la méthode et les moyens. Dans une telle perspective, l'appui scientifique et technique du conservatoire est un atout supplémentaire offert aux responsables locaux.

Il importe par conséquent que le conservatoire soit pleinement associé au travail des services de l'État pour la mise en œuvre de la loi de 1996, en particulier au comité de pilotage et de suivi préconisé par ailleurs.

Par exemple, le préfet de la Martinique pourrait inviter le directeur régional de l'environnement à étudier les perspectives d'implication accrue du conservatoire dans la mise en œuvre des arrêtés de biotope sur les îlets.

<p>Fiche n° 7 Le processus de cession aux particuliers</p>

Le dispositif de l'article L. 895 du code du domaine de l'État constitue sans doute le point le plus original de la loi de 1996, notamment quand on le compare à celui de la loi de 1986 qui n'a pas pu atteindre le niveau de résultats escompté, mais dont l'accès reste encore ouvert aujourd'hui.

Le processus de cession ouvert aux particuliers dans les espaces urbanisés ou d'urbanisation diffuse de la zone des cinquante pas géométriques est fondé sur une analyse historique et une prise en compte de la réalité sociale des occupants.

Cette préoccupation première du législateur ne saurait se diluer dans une pratique qui pourrait l'en éloigner.

Arrêtée à la fin de l'année 2003, la situation est la suivante :

Loi de 1996	Guadeloupe	Martinique
- Nombre de demandes de cessions déposées	1456	1 657
- Nombre d'avis favorables	325	637
- Nombre d'avis défavorables ou de sursis à statuer	907	316
- Nombre de cessions définitivement agréées	117	38
- Nombre de cessions acceptées par les particuliers	47	25

Il s'agit ici d'un relevé très provisoire puisque le nombre des familles occupantes est notoirement beaucoup plus élevé. L'évaluation de ce nombre semble d'ailleurs difficile à approcher précisément, aucun des chiffres cités à la mission ne concordant.

Il faut néanmoins procéder dans les deux départements à ce travail de comptage, dont le résultat permettra de mieux évaluer la charge des services et les perspectives de recettes pour les agences des cinquante pas.

Pour le moment, et dans des proportions un peu différentes en Guadeloupe et en Martinique, on ne peut que relever l'écart sensible entre le nombre des demandes de cessions enregistrées à ce jour et le nombre des dossiers définitivement aboutis.

Plusieurs difficultés peuvent être identifiées pour expliquer ces décalages dans l'avancement des opérations :

- D'abord, la situation sur le terrain est elle-même complexe. Elle comporte souvent des cas limites (taille de la parcelle sollicitée, situation géographique ou foncière compliquée...);
- Ensuite, le dispositif d'évaluation, qui a pu manquer d'un cadrage initial, s'est, dans certains cas, trouvé dilué dans une pratique trop éloignée des objectifs sociaux du législateur. Elle pourrait, en particulier, entraîner des refus d'acquiescer de la part des demandeurs, notamment en Guadeloupe ;
- Enfin, conséquence des deux premières, des difficultés liées aux délais d'instruction par les services, aux avis défavorables ou aux sursis à statuer prononcés par les agences des cinquante pas, ainsi qu'au préalable du bornage, que la circulaire du 25 juillet 2002 n'a pas totalement réglées.

1 - La réalité du terrain, la taille des parcelles.

Tout d'abord, il semble pertinent de considérer que toute parcelle construite à cheval sur la zone urbanisée et sur la zone naturelle peut faire l'objet d'une cession dès lors que la construction est située, en tout ou partie, sur la zone urbanisée.

S'agissant de la taille des terrains, les dispositions combinées des décrets des 18 et 27 avril 2000 autorisent la cession de parcelles ne dépassant pas 500 m².

Toutefois, celle-ci est ajustée par le préfet en fonction des besoins collectifs s'ils existent, ou, en cas de superficie excédentaire inutilisée, entre les occupants riverains.

Cette disposition se situe dans le droit fil des objectifs économiques et sociaux de la loi.

Elle doit conduire à une appréciation à la fois souple et équitable des demandes : le nombre des demandes excédant 500 m² n'est pas négligeable, surtout bien sûr en secteur urbanisé diffus.

Le nombre des demandes portant sur des superficies dépassant 1 000 m² est par contre limité, (95 en Martinique, par exemple, ne représentant qu'à peine 8% du nombre des demandes enregistrées à ce jour, sans doute moins encore en Guadeloupe), et cette proportion devrait s'abaisser dans l'avenir. Ces cessions supérieures à plus de 1 000 m² restent par ailleurs toujours possibles sous l'empire de la loi de 1986 (article R.165 du code du domaine de l'État).

Des cessions excédant 500 m² peuvent donc se réaliser sans contrevenir à la loi mais elles ne peuvent avoir le même fondement que les cessions portant sur des surfaces inférieures à 500 m² dont le caractère social doit prévaloir, notamment par la fixation d'un prix de cession adapté.

Il apparaît par contre conforme à l'équité de faire jouer pour les m² excédentaires qui ne peuvent être considérés comme des délaissés (c'est-à-dire susceptibles d'être ultérieurement valorisés ou lotis) les principes d'évaluation de droit commun : le résultat conduit alors au renchérissement global de la valeur estimée de la parcelle.

2 - L'évaluation du prix de cession.

Par le dispositif d'aide à la personne mis en place par son article 3, et par la limitation à 500 m² de la surface maximum cessible, la loi de 1996 a tenu compte, implicitement ou explicitement :

- de l'ancienneté d'occupation de la parcelle sur les cinquante pas, réalité incontournable de l'histoire antillaise ;
- de la situation modeste de la plupart des occupants ;
- de l'absence de délimitation achevée en temps utile, qui n'a pas permis de faire jouer la prescription acquisitive au bénéfice de nombreux occupants.

À partir de ces éléments, on mesure clairement que le processus de cession de la loi de 1996 ne saurait s'assimiler à la vente occasionnelle d'un bien domanial dans les conditions habituelles d'évaluation du prix de cession.

Dans le cas antillais, l'État a ouvert un droit exceptionnel et facilite son accès aux bénéficiaires potentiels.

Par suite, les opérations d'évaluation ne sauraient se fonder uniquement sur l'état du marché foncier, dont on s'aperçoit qu'il constitue, dans certains secteurs, une construction théorique ou abstraite. En Guadeloupe, de nombreuses cessions n'aboutissent pas en raison de l'écart excessif qui se constate parfois entre l'évaluation du bien et la capacité contributive du demandeur, même après application du dispositif d'aide financière.

Par exemple, quelle que soit sa situation en centre-bourg, la cession d'une parcelle de 80 m² supportant une modeste construction insérée dans un quartier lui-même ancien et encore peu équipé, ne saurait être confondue avec une opération immobilière réalisée par un investisseur touristique ou un lotisseur privé dans le même secteur.

Dans cet exemple, le prix de cession, a été arrêté aux alentours de 100 euros le m², soit au total 8 000 euros.

Après imputation de l'aide financière au taux maximum de 80%, soit 6 400 euros, il resterait à la charge du demandeur une somme de 1600 euros, qui peut paraître modique, mais qui ne l'est en rien pour la personne âgée concernée, qui a toujours occupé cette maison, ainsi que ses ascendants, et qui a du mal à comprendre qu'il faille en quelque sorte la racheter.

Et qu'en serait-il si la parcelle faisait 200 m², ce qui reste encore très en deçà des 400 m² qui fixent la limite supérieure du dispositif d'aide financière ?

Il convient en conséquence de reformuler, à droit constant, sur des bases cohérentes par rapport à la loi de 1996, les conditions de la cession.

L'ancienneté d'occupation de la zone sous-tend le dispositif d'aide financière mais, dans ce cadre, il atteint vite ses limites. L'intelligence de la loi engage alors à prendre en compte ce critère au niveau de l'évaluation de la parcelle.

C'est un point d'incompréhension localement qu'une parcelle de même taille située dans le même quartier puisse être cédée au même prix au demandeur dont la famille est installée à cet endroit depuis des générations et à celui dont l'implantation remonte à quelques années seulement.

De même y a-t-il lieu de tenir compte davantage des éléments physiques du terrain : caractère accidenté, accessibilité, sous-sol, salubrité, éloignement des réseaux.

Une base pertinente de travail en ce sens est constituée par le tableau réalisé par la direction des services fiscaux de la Martinique (voir annexe 8) qui fait apparaître, pour chaque commune, le prix au m² proposé pour la cession dans la zone des cinquante pas géométriques et le prix du marché foncier aux abords de cette dernière.

Il faut donner mandat aux préfets pour élaborer, avec le directeur des services fiscaux et le directeur départemental de l'équipement, un référentiel équitable et pertinent afin de dépasser ces obstacles.

La mission est consciente du fait que la recherche d'un coût compatible avec les objectifs sociaux de la loi peut avoir in fine des conséquences sur l'équilibre financier des agences dont le budget est en partie alimenté par un reversement partiel du prix de cession.

3 - Les avis sur cession et les aménagements urbains

La loi a bien insisté sur l'opportunité de subordonner, le cas échéant, les cessions individuelles aux opérations de réparation urbaine (assainissement, viabilisation, réseaux, constitution d'un parcellaire).

Les agences des cinquante pas géométriques sont chargées, aux termes de la loi de 1996, de donner un avis sur la compatibilité d'une demande de cession avec tel ou tel projet d'aménagement préparé par elles, en concertation avec les communes concernées. Quand ce n'est pas le cas, les agences sont conduites, soit à formuler un avis défavorable à la cession, soit à surseoir à statuer.

Autant il est pertinent de faire prévaloir l'intérêt général d'un projet collectif par rapport à la demande d'un particulier, autant il serait inéquitable de faire supporter à ce dernier les décalages – justifiés ou non – dans la programmation des opérations, ce que la circulaire du 25 juillet 2002 semble pourtant préconiser. La mission propose que les DDE et les agences élaborent à ce sujet un cahier des charges permettant d'objectiver les avis défavorables et de limiter dans le temps le délai du sursis à statuer.

4 - La nécessité du bornage des parcelles

Formalité substantielle prévue par l'article L.89-6 du code du domaine de l'État, préalablement à la cession d'une parcelle, le bornage constitue un poste de dépenses très important pour le demandeur, qui peut parfois atteindre un prix supérieur au prix de cession.

La mission a noté avec satisfaction qu'après celle de la Guadeloupe, l'agence des cinquante pas de la Martinique venait d'adopter, lors de son dernier conseil d'administration, un dispositif de financement de bornage collectif permettant de minorer sensiblement les coûts pour les particuliers.

Sans s'écarter du principe d'égalité des charges, les services de l'État concernés et les agences pourront examiner la possibilité d'affecter au coût demandé aux particuliers pour le bornage de leurs parcelles un coefficient de minoration équivalent au pourcentage d'aide exceptionnelle obtenue pour la cession.

5 - L'identification des servitudes et usages

L'article L. 89-6 précité prévoit en outre que la cession ne peut se réaliser tant que les servitudes et usages liés à la parcelle n'ont pas été intégralement précisés. Les conditions d'application de cette disposition n'ont pu être précisément vérifiées sur place mais la mission tient à relever celle-ci comme une formalité également substantielle dont l'exécution peut constituer un frein au développement du processus de cession.

Ce dispositif doit être pris en charge par plusieurs services, simultanément ou successivement, tels que la DDE, la direction des services fiscaux, la préfecture, l'agence des cinquante pas. La mission recommande qu'un dispositif de pilotage et de prise en charge de l'article L 89-6 nouveau du code du domaine de l'État soit mis en place.

6 - Les refus d'acquérir.

Sans être très nombreux, ils méritent d'être expertisés. Ils peuvent avoir pour origine :

- soit un prix de cession jugé trop élevé par l'acquéreur ;
- soit une délimitation de parcelle qui ne convient pas au demandeur ;
- soit un litige d'ordre privé entre riverains ou membres d'une même famille occupante.

Sur le premier point, on se reportera aux développements qui précèdent sur le prix de cession.

Le refus de cession, quand il est définitif, ne comporte a priori que trois issues :

- l'attribution d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) assortie d'une redevance domaniale ;
- le relogement sur un autre site ;
- l'éviction de l'occupant dans les formes prévues par la loi.

Pour préserver l'efficacité des mesures prévues par la loi de 1996, il est important de ne pas laisser se développer un phénomène qui s'enliserait dans le statu quo, facteur de blocage par rapport à toute vision cohérente d'aménagement sur le littoral.

La mission propose que le dispositif d'évaluation et de suivi périodiques intègre un indicateur sur ce sujet, de façon à corriger, le cas échéant, la stratégie des acteurs.

7 - L'organisation du travail commun

La circulaire du 25 juillet 2002 comporte un schéma d'instruction des demandes de cession qui identifie bien les fonctionnalités de la procédure entre :

- la validité de la demande ;
- sa compatibilité avec des projets collectifs ;
- la fixation de son prix (évaluation + aide exceptionnelle) ;
- la proposition de cession au demandeur.

Ce schéma a été décliné localement avec un grand souci de précision, faisant ressortir une multiplicité d'actions à réaliser par plusieurs services ou organismes, dont la bonne coordination doit rester une préoccupation constante.

Un réexamen des rôles de chacun peut se révéler opportun, au sein des services de l'État comme au niveau des agences, afin de limiter les allers et retours et de favoriser les procédures pouvant être conduites parallèlement.

La mission insiste sur l'information des maires qui devraient être avisés dès l'origine des demandes de cession enregistrées en préfecture.

A cet égard, il relève des services de l'État d'assurer la cohérence d'instruction entre le dispositif de cession de la loi de 1986 (art. R.165 du code du domaine de l'État) et celui de la loi de 1996.

Fiche n° 8
Les agences pour la mise en valeur de la zone dite
des 50 pas géométriques

Les « agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des 50 pas géométriques » constituent « l'instrument de coopération entre l'État et les communes » pour répondre à l'objectif ambitieux de la loi de 1996 dont le titre exact, reprenant celui de la loi de 1986 sur le littoral, « *l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques* », marque la volonté de concilier attention aux occupants sans titre de la zone et sauvegarde du patrimoine naturel.

Pourtant le principe même de ces organismes a été âprement discuté, à la suite du rapport Rosier de 1994, au cours des débats parlementaires. Le sénateur Lise, actuellement président du conseil général de la Martinique, dont la question des 50 pas géométriques a été un cheval de bataille pendant plusieurs mandats nationaux, a clairement indiqué que « l'agence proposée pour la gestion de la zone des 50 pas ne pouvait absolument pas entraîner son adhésion⁶¹ ».

La loi traduit le choix explicite retenu par la représentation nationale à l'issue du débat ; ce choix intime clairement à l'État de piloter l'apurement de la situation ; assorti d'un calendrier, il est donc susceptible d'être réexaminé à terme.

D'emblée la question de la décentralisation a été posée ; elle le sera de façon récurrente par la suite, et en dernier lieu, comme l'indique la lettre des ministres mandatant la mission, lors des débats qui ont entouré les assises de la décentralisation au premier trimestre 2003.

Ce rappel des prémisses est nécessaire car il a pesé sur les premières années d'application de la loi, et n'est sans doute pas complètement étranger aux difficultés que rencontre le dispositif en Martinique, notamment à propos de la nomination du directeur.

La mission se doit également de souligner qu'à la date à laquelle elle intervient par rapport à l'entrée en vigueur effective de la loi, il ne saurait être question pour elle de proposer une évaluation suffisamment étayée pour alimenter utilement le débat.

Tout au plus pourra-t-elle tenter d'éclairer les perspectives qui devront être examinées à partir du moment où la remise en ordre de ce qui reste aujourd'hui le domaine public de l'État aura été suffisamment engagée avec le concours des agences.

La mission s'est donc attachée prioritairement à la façon dont les agences avaient pris en charge leurs attributions. Elle s'est donné pour ambition d'apprécier les difficultés auxquelles ont dû faire face les acteurs dans le cadre législatif et réglementaire tel qu'il est, en essayant d'y suggérer des remèdes, et le cas échéant, de favoriser le partage de « bonnes pratiques » entre les deux expériences.

⁶¹ Séance du Sénat 26 juin 1996.

Au moment de restituer ce travail, il importe de conserver à l'esprit deux réalités :

- tout d'abord la mise en œuvre de la loi s'est opérée avec retard. Les présidents et directeurs des agences n'ont été désignés qu'à partir de l'année 2000, les agences n'ont pu véritablement commencer à fonctionner que dans le courant de l'année 2001 ;

Cette année-là fut également la première du versement de la taxe spéciale d'équipement (TSE) à ce jour encore principale recette des deux organismes.

L'agence de la Guadeloupe n'a adopté son projet opérationnel qu'au printemps 2002 tandis que celle de la Martinique ne parvenait à un résultat analogue qu'au cours du second semestre 2003.

Il serait donc prématuré de prétendre tirer des leçons définitives d'une période de fonctionnement aussi courte.

- ensuite la rapidité de la mission et sa brièveté, en dépit de ses nombreux contacts en métropole ou localement, de l'abondance de la documentation consultée, impactent le contenu de l'expertise demandée.

A noter par exemple que dans un laps de temps aussi restreint, et même s'il est riche d'enseignements, le rapprochement des expériences des agences de Martinique et de Guadeloupe devra faire l'objet de conclusions d'autant plus prudentes et mesurées que le contexte urbain et socio-économique des deux régions diffère assez sensiblement pour fausser un certain nombre de similitudes apparentes. Comparaison n'est pas raison...

L'appréciation de la mission s'ordonnera autour de trois séries de conclusions.

Les premières se rapportent aux objectifs et aux missions assignés aux deux établissements publics sur un territoire perçu de manière différente par les partenaires locaux.

Les deuxièmes évaluent l'adaptation fonctionnelle de l'outil « agence » proprement dit à sa mission.

Les troisièmes esquissent le débat de l'évolution ultérieure des agences.

1. Objectifs et missions : le domaine des agences.

Les agences ont à porter l'ambition stratégique de la loi : dépasser la nécessaire évolution du statut foncier de la zone des 50 pas géométriques grâce à une action déterminée de valorisation urbaine et environnementale du territoire littoral.

Le déploiement de cette ambition est bridé par une triple contrainte géographique, technique et financière qui détermine la lecture des articles législatifs correspondants :

- **une contrainte géographique à cause de la minceur et du positionnement de la zone des 50 pas. Comment y mener des actions cohérentes sans intervenir au-delà ?**

Abstraction faite de l'étroitesse de la zone des cinquante pas, il est clair que Guadeloupe et Martinique ont besoin d'une vigoureuse politique de qualification et de renouvellement urbains.

La loi prend en considération la dimension stratégique de l'aménagement : la nécessité d'une implication explicite des collectivités locales en témoigne.

Cette implication spécifie clairement le rôle des collectivités territoriales : d'une part, la participation collective à la détermination de la stratégie de l'agence au sein du conseil d'administration ; d'autre part une implication individualisée selon les territoires à l'occasion du diagnostic que doit porter l'agence sur le programme de requalification urbaine de la zone des cinquante pas dans telle ou telle commune.

Bien que de nombreux centres-bourgs soient concernés par ce périmètre, la coordination des réflexions et des projets avec le quartier environnant est essentielle. Si une vision de l'aménagement ne préexiste pas à son intervention, l'agence doit, sinon la susciter, du moins en favoriser ou en ménager l'apparition.

Mais, dans tous les cas, l'intervention directe des agences ne peut qu'être calibrée à la mesure de la situation précise du périmètre dont elles sont « attributaires » et responsables.

La nature de ce périmètre ne leur confère pas la possibilité de jouer un rôle d'établissement foncier à vocation globale ni celui d'une agence d'urbanisme.

Tout au plus légitime-t-elle leur association aux opérations de délimitation des catégories d'espace⁶², à la mise en œuvre d'une politique de gestion de l'espace naturel⁶³ et, ce qui est essentiel, les oblige-t-elle à nouer les partenariats adéquats pour accomplir leur mission.

A titre d'exemple, la prise en considération des plans de prévention des risques peut conduire les agences à devoir préconiser le relogement d'occupants sans titre hors de leur implantation actuelle dans la zone des 50 pas géométriques.

Le réaménagement d'une zone d'urbanisation diffuse peut conduire aux mêmes préconisations comme la prévention ou la répression des constructions illicites.

De telles hypothèses impliquent évidemment une coordination des acteurs agissant dans et hors de la zone des 50 pas géométriques.

⁶² cf. fiche n° 1.

⁶³ cf. notamment fiche n° 3 les constructions illicites.

La traduction donnée par les deux agences à cette contrainte géographique⁶⁴ se lit de façon très différente pour plusieurs raisons, au nombre desquelles figurent les différences d'accompagnement administratif, ou peut-être la manière dont cet accompagnement a été perçu dans chacune des régions.

Il faut en effet veiller à ne pas impliquer les agences au-delà du mandat qui leur est imparti par la loi.

Ce rappel éclaire la nécessité d'une « feuille de route » qui aurait pu être établie sous l'autorité du préfet, à la lumière d'un mandat donné conjointement par les administrations centrales sur la base d'un diagnostic des priorités inhérentes aux particularités de chacun des deux territoires.

A l'heure actuelle, ce travail d'établissement d'une « feuille de route » serait toujours utile aux yeux de la mission.

Il formaliserait l'accompagnement de l'agence par l'État.

Il solenniserait les partenariats d'ores et déjà construits ou à construire pour concrétiser le périmètre d'intervention.

A ce titre, il marquerait les acquis du franchissement de la première étape d'application de la loi, caractérisée par l'établissement d'un programme pluriannuel et d'une méthodologie d'intervention. Dans le cas de la Martinique, la perspective de nomination d'un nouveau directeur rend la formalisation d'une "feuille de route" particulièrement opportune.

Des démarches urbaines plus ambitieuses, plus lourdes certainement, nécessiteraient d'autres moyens, des compétences nouvelles, une implication différente des collectivités régionales, départementales et communales.

- **une contrainte technique : comment mener de front un processus de cessions de propriétés individualisées et la facilitation de projets urbains publics sur des espaces souvent désorganisés sinon dégradés?**

La mission impartie par la loi aux agences consiste, dans un périmètre donné, à lisser le processus de cession par une bonne synergie avec les services de l'État, en accompagnant ce mouvement par des opérations limitées de réparation urbaine.

Pour faire image, on emploiera les termes de « réparation de lotissement défectueux »⁶⁵.

⁶⁴ L'intitulé d'un document de présentation de l'agence de Martinique « outil d'aménagement du littoral » illustre l'ambiguïté de l'interprétation initiale qui a retardé l'implication opérationnelle sur le « vrai » métier de l'agence.

⁶⁵ Assainissement, voirie, parcellaire.

Pour être surmontée dans de bonnes conditions, cette contrainte suppose un cadrage de l'ampleur escomptée de la tâche⁶⁶ et du calendrier de référence correspondant aux différents processus de coopération à mettre en œuvre avec les communes avant de rendre un avis⁶⁷.

Ce cadrage dépend de l'avancement de la politique d'aménagement urbain de la commune.

En tout état de cause, un document d'objectif révisable comportant de tels indicateurs de résultat devrait être établi et présenté au préfet puis au conseil d'administration. Il aurait vocation à figurer dans la « feuille de route ».

Le contexte urbain nuancera la qualification quelque peu réductrice de « réparation de lotissement défectueux » énoncée ci-dessus comme cœur du métier des agences.

Cette nuance est d'ailleurs envisagée par la loi avec la détermination de périmètres « d'habitat spontané » dans lesquels l'engagement de l'agence devient plus intense puisqu'elle prendra en charge financièrement une partie du programme de transformation.

A ce propos, la mission notera qu'un certain nombre de préconisations devraient être formulées pour guider la délimitation par le préfet du périmètre de ces « quartiers d'habitat spontané » dont l'enjeu est manifeste au regard des termes de la loi.

Une réflexion devrait préciser dans chaque région le lien entre la politique de résorption de l'habitat insalubre, justiciable de procédures et de financements particuliers⁶⁸, et cette nouvelle catégorie d'intervention urbaine. Au vu des premiers arrêtés, ce n'est pas encore très clair.

L'engagement financier de l'agence sur ses ressources propres, aux côtés des communes, se justifiera d'autant plus que le projet d'aménagement envisagé répondra à des objectifs de reconstruction sociale⁶⁹. Dans chaque région, il pourrait être inscrit dans la feuille de route".

⁶⁶ Nombre et implantation des cessions envisageables dans chaque commune et donc du nombre d'avis à donner, nature et durée probable des interventions à finaliser avant de donner suite aux demandes...A ce propos une question reste en suspens à l'heure actuelle : la mission propre de l'agence doit-elle intégrer l'obligation tracée à l'article 89-6 nouveau du code du domaine de l'État, c'est à dire la définition des servitudes et usages de chaque terrain avant sa cession ?

⁶⁷ L'agence doit faire valider son diagnostic de l'état des lieux comportant au minimum le parcellaire établi en tenant compte des emprises nécessaires à la réalisation des VRD manquants avant de donner un avis favorable à une demande de cessions ; lorsque l'état des lieux justifie un programme d'équipement plus complexe, elle doit esquisser un projet permettant d'en évaluer les contraintes et une validation technique s'ajoute alors à la nécessaire validation politique accroissant d'autant les délais d'avis. Enfin, des interventions plus lourdes conduisent à différer plus encore voir à rejeter les demandes de cessions.

⁶⁸ La mission n'a pu que constater la nécessité d'un approfondissement particulier sur certains aspects du fonctionnement de la RHI : la longueur et la complexité du processus, l'absence de lisibilité voire, dans certains cas, les contradictions de la stratégie de l'État selon le niveau hiérarchique auquel elle est manifestée, la fragilité des opérateurs imputable pour une part au processus lui-même.

⁶⁹ La richesse du terme d'habitat spontané directement inspiré de l'urbanisme vernaculaire de nombreux pays en voie de développement, dont certains exemples sont inscrits au patrimoine mondial, trouvera peut-être une insertion dans le dispositif français de réhabilitation de l'habitat avec l'orientation prise par l'agence de Guadeloupe pour se qualifier en matière d'étude préalable des OPAH...

Dans ce cas de figure la réalisation du projet urbain prendra clairement le pas sur la facilitation des cessions individuelles dans le cadrage de l'activité de l'agence.

A contrario, le règlement rapide des cessions dans les périmètres où peu d'interventions de requalification urbaine apparaîtraient urgentes ou complexes, devrait être considéré comme une priorité.

Une telle stratégie, arrêtée en liaison étroite avec les services de l'État participant concurremment au processus de cession⁷⁰, contribuerait à doter l'agence de ressources permettant l'engagement d'opérations plus lourdes.

Ce point alimenterait également la « feuille de route ».

- **une contrainte financière : l'agence aura-t-elle quand il le faudra les disponibilités nécessaires et ses partenaires seront-ils à même de mettre en place les financements adéquats au moment opportun ?**

La question peut paraître prématurée alors que les agences perçoivent la taxe spéciale d'équipement sans avoir encore déclenché d'opérations d'aménagement coûteuses.

A ce stade, la mission se bornera à recommander la vigilance sur l'articulation du rythme de montée en puissance des dépenses réelles d'investissement avec le reversement des ressources propres des agences. Il s'agit de ne pas retarder l'achèvement ou l'affinement des études d'aménagement et la conduite éventuelle de projets.

Les services compétents du ministère du budget comme les trésoreries générales devront y veiller⁷¹.

Le financement de l'application de la loi repose sur des partenariats démontrant la coopération de l'agence entre l'État et les collectivités territoriales.

Sur ce point, la mission doit faire un constat et énoncer une mise en garde.

Le constat, c'est la pertinence du système de partenariat inhérent d'ailleurs à la nature singulière de la zone des 50 pas géométriques : l'agence doit faire converger les financements publics classiques du foncier, de l'aménagement urbain, de l'habitat, des services essentiels (eau, assainissement...) pour réintroduire la zone des cinquante pas géométriques dans la gestion ordinaire du territoire. L'agence de Guadeloupe s'est manifestement inscrite dans cette perspective avec succès jusqu'à présent⁷².

Tout au plus, la mission suggère-t-elle qu'une articulation plus formelle soit recherchée avec les opérateurs dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ainsi que dans le domaine de l'habitat social.

⁷⁰ Voir fiche n° 7.

⁷¹ La mission a eu en communication un projet de circulaire conjointe de l'administration centrale (GCP/DGI) du ministère des finances « en cours de signature » de nature à apaiser d'éventuelles inquiétudes.

⁷² Elle a présenté des dossiers éligibles au FRAFU, au financement RHI, au dispositif de réhabilitation de l'habitat...

Ces opérateurs sont susceptibles, d'une part de valider techniquement tel ou tel programme et, d'autre part, de contribuer au financement de programmes d'équipement qu'ils reprendraient à leur compte dans le cadre d'opérations plus générales⁷³. De même, les besoins de relogement présentés par l'agence pourraient-ils trouver une solution en partenariat avec des opérateurs d'habitat social contre une offre de foncier dans les 50 pas géométriques.

La mission souhaite faire une mise en garde sur les perspectives financières.

Cette mise en garde se rapporte, d'une part, à la capacité financière des partenaires naturels de l'agence que sont les communes, d'autre part, à l'évaluation du rapport financier des cessions au regard des besoins de financement des agences.

a) La dynamique de la loi repose sur l'engagement des communes à effectuer les travaux nécessaires à la normalisation de l'aménagement urbain dans la zone des 50 pas.

La consistance du partenariat pourra parfois poser question et mériter une mention explicite dans l'analyse des priorités à fixer à l'agence y compris dans ses implications financières.

Une première interrogation viendra à propos de la stratégie à adopter face à une commune accablée par une situation particulièrement difficile et généralisée de l'habitat précaire ou dégradé⁷⁴. L'intervention de l'agence ne pourra prendre qu'une place secondaire dans un dispositif plus lourd, piloté à bonne échelle.

A l'inverse dans un contexte où la commune, en l'occurrence une communauté d'agglomération comme celle de Fort-de-France, est tout à fait outillée pour traiter l'urbanisme et l'aménagement, la pertinence de l'intervention de l'agence reste à démontrer, le dispositif de cession gratuite semblant alors plus approprié.

Mais le point le plus préoccupant réside dans la capacité financière de certaines communes à s'engager financièrement dans la réalisation de programmes proposés par les agences sur la pertinence et le calibrage technique desquels les communes et les experts de l'État seraient d'accord.

Il semblerait par exemple que la situation financière de nombreuses communes de Guadeloupe soit suffisamment précaire pour rendre irréaliste leur engagement dans des partenariats ambitieux de réhabilitation urbaine.

Et il faut souligner que le besoin de travaux est généralement inversement proportionnel à la capacité contributive des communes...

⁷³ Deux projets au moins de l'agence Martinique impliquent des financements lourds dans le domaine de l'eau et plus nombreux encore sont ceux qui devraient comporter des recalibrages de ravines autorisant le maintien d'établissements humains en situation périlleuse actuellement.

⁷⁴ Par exemple, Capesterre-Belle-Eau en Guadeloupe ou le nombre de quartiers dégradés à Pointe-à-Pitre...

La mission recommande qu'une analyse de leur besoin de financement dans le domaine de l'aménagement urbain soit proposée aux communes en liaison avec la Chambre régionale des Comptes, compétente pour prendre le cas échéant les mesures complémentaires appropriées⁷⁵.

b) La seconde interrogation de la mission porte sur l'impact des cessions sur les ressources financières des agences et le risque à terme d'un besoin de financement.

Ce point est important car il est clair que la TSE ne pourra guère assurer davantage que le financement des diagnostics et des opérations les plus rudimentaires (bornage...) destinées à permettre la cession des terrains à leurs occupants.

La loi a établi un lien direct entre le volume des cessions, dont les recettes, diminuées le cas échéant du montant de l'aide exceptionnelle, sont reversées aux agences, et la capacité financière de ces dernières à mener à bien les opérations de réhabilitation urbaine.

A partir des premières évaluations, les recettes liées à la réalisation du programme de cessions seraient nettement plus élevées en Guadeloupe qu'en Martinique⁷⁶.

Un examen de la cohérence du dispositif avec l'ambition énoncée montre que s'il reste tout à fait adapté à la première phase de l'activité des agences, la situation pourrait devenir préoccupante dès lors que l'agence envisagera de s'impliquer dans des travaux⁷⁷.

Et il va de soi que plus les agences se lanceront dans des opérations lourdes, plus le risque de tensions sur les capacités de financement apparaîtra.

Si l'État entend mener à bien les objectifs de la loi de 1996, il devra en tirer les conséquences sur l'alimentation des budgets en temps et en volume.

La mission conclut des éléments d'information réunis, dont elle souligne cependant le caractère nécessairement sommaire dans le délai imparti, qu'il est essentiel d'être particulièrement attentif au calendrier dans lequel se déroulent les opérations de cession et le reversement de leurs produits aux agences.

Là encore, elle recommande l'établissement d'un document d'objectif assorti d'indicateurs précis, mobilisant l'ensemble des services de l'État impliqués dans le dispositif, ainsi que son examen régulier avec l'ensemble des partenaires, agences et collectivités territoriales.

⁷⁵ Une dotation exceptionnelle de LBU pourrait, par exemple, assurer l'apurement des situations les plus critiques dans la zone des 50 pas géométriques.

⁷⁶ A partir d'une estimation du nombre de cessions envisageable, relevé dans une note de synthèse du ministère de l'outre-mer d'août 2003 (7500), et en prenant pour base de calcul le premier collationnement des produits de cessions rapporté à 100 sur une année, l'enveloppe globale du produit des cessions pour la durée de vie actuelle des agences s'établirait à plus de 60 millions d'euros en Guadeloupe et ne dépasserait pas 20 millions en Martinique. Certes, les produits de la première année concernent les dossiers des candidats les plus avisés, sans doute moins souvent éligibles que les suivants à l'aide exceptionnelle, la proportion d'achats relatifs à des locaux professionnels y est plus importante qu'elle ne le sera par la suite... toutes considérations qui « gonflent » la projection de ces produits de cession sur la durée de vie des agences au delà du crédible... A noter également que l'on retrouve ici sans doute également la divergence forte des prix de cession entre la Martinique et la Guadeloupe.

⁷⁷ A titre d'illustration voir le coût des équipements envisagés dans le dossier de l'agence de Martinique « Mansarde-Rancée ».

En second lieu, elle attire l'attention des administrations centrales sur la nécessité de procéder à une mise en perspective financière du financement des agences d'ici 2011, dès la réunion de données sur une période assez longue pour opérer une extrapolation mieux assise que l'estimation actuelle ; l'exercice devrait être envisageable avec les résultats cumulés des années 2003-2005.

Compte tenu des programmes d'actions pluriannuels en cours, le délai de réaction éventuel devrait être compatible avec le maintien du rythme d'activité soutenu de l'agence de Guadeloupe et largement suffisant en Martinique en raison du démarrage plus lent de l'agence de cette région.

2. L'adaptation fonctionnelle de l'outil « agence » à sa mission

Le fonctionnement optimal des agences se fonde sur un cadrage de méthode, une organisation pertinente, une capacité financière garantie.

S'il existe au sein des deux agences des individualités motivées, dynamiques et compétentes, que la mission a pris grand intérêt à rencontrer, il est clair que l'absence d'un directeur en titre en Martinique n'a pas permis à cette agence de développer complètement sa stratégie et ses méthodes.

En revanche, une grande ambition caractérise l'équipe de Guadeloupe, illustrée par la production de nombreux documents opérationnels, de réflexion ou de propositions.

A ce stade, il importe de capitaliser les acquis des deux organismes et d'éviter la dispersion des efforts.

Un bilan des compétences des organismes apparaît utile au regard des missions qui leur sont imparties de manière à établir les partenariats sur les qualifications professionnelles qui feraient défaut, en renforçant en particulier les liens avec les services chargés du droit de l'urbanisme au sein des DDE et des préfetures.

Le ciblage des interventions et la qualification professionnelle de l'agence doivent être accompagnés avec d'autant plus d'attention que l'équipe en place apparaît encore fragile (Martinique).

Pour de jeunes organismes, auxquels l'État a délégué des responsabilités sur son propre domaine, il importe que soit reformulé le cadre de leur mission dans un cahier des charges insistant sur l'équilibre qui doit être trouvé entre l'objectif social de la loi représenté par le processus de cession, lié dans bien des cas au préalable d'une réorganisation foncière, et les objectifs stratégiques représentés par le développement d'un habitat social sur les cinquante pas et les opérations de restructuration urbaine.

Même si elle a apporté des éléments de méthode très utiles aux services de l'État, la mission estime que la circulaire du 25 juillet 2002 n'a pas répondu complètement à cette exigence qui, au demeurant, aurait pu recevoir une traduction locale explicite élaborée sous l'autorité du préfet à partir d'un mandat national.

Une sorte de contrat d'objectif apparaîtrait comme un outil de travail facilitant le pilotage global et le partenariat entre les différents acteurs.

La mission n'a pu porter de jugement sur la pertinence de l'organisation interne, propre à chaque agence. Elle a seulement noté la difficulté d'accès de l'agence de la Guadeloupe, en plein centre de Basse-Terre compensée il est vrai par la mise en place d'une antenne à Pointe-à-Pitre, et le caractère très confiné des locaux de Fort-de-France.

Elle n'a pu, en revanche, que mesurer les inconvénients résultant de l'absence prolongée d'un directeur en titre en Martinique.

S'agissant de la procédure de recrutement, il lui semble qu'un strict respect de la procédure prévue par la réglementation sans participation externe à la sélection des candidatures ni au choix final, sous réserve bien entendu des consultations explicitement prévues, aurait pu éviter une situation de blocage préjudiciable à l'ensemble des protagonistes et à l'efficacité de l'outil.

A la lumière des informations qu'elle a pu recueillir sur l'état des lieux dans la zone des 50 pas, il lui paraît qu'un profil professionnel précis est de nature à répondre à la nature des missions de l'agence dans l'environnement urbain, institutionnel, économique et social de la Martinique. Ce profil devrait associer des compétences classées dans l'ordre prioritaire suivant :

- une compétence affirmée en matière de travaux publics et d'aménagement foncier ;
- une expérience de management interne et de gestion opérationnelle ;
- une connaissance de la Martinique et de ses spécificités économiques et sociales ;
- une aptitude à l'écoute et à la négociation.

Un ingénieur des travaux publics, par exemple, ayant eu des expériences professionnelles diversifiées, au siège comme en subdivision, pourrait correspondre à ce profil. Ces éléments de cadrage ont été communiqués sur place au préfet et au DDE de la Martinique et confirmés début janvier aux cabinets des ministres commanditaires.

3. L'esquisse d'un débat sur l'évolution des agences de mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques.

Si l'État a son mot à dire à ce sujet, il paraît clair que les institutions locales doivent prendre toute leur part à ce débat.

Si la nécessité de doter la Guadeloupe et la Martinique de capacités élargies dans le domaine de l'aménagement du territoire est confirmée, il faudra alors envisager la mise en place d'un véritable opérateur foncier qui relève de l'initiative publique⁷⁸, conforter ou susciter l'émergence d'ateliers d'urbanisme privés ou publics très professionnels ainsi que d'opérateurs d'aménagement urbain ou/et d'habitat social⁷⁹.

Les agences pour la mise en valeur de la zone dite des 50 pas géométriques ne peuvent prétendre jouer aucun de ces rôles dans le cadre statutaire qui est le leur aujourd'hui. En revanche, elles peuvent se qualifier pour une évolution ultérieure sur le conseil et l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur les champs d'activité concernés.

La faisabilité de leur transformation pourrait être mise à l'étude mais c'est un choix autant politique que technique et les collectivités territoriales, dont c'est la compétence, peuvent avoir d'autres projets.

Elles pourraient, en particulier, s'inspirer des solutions adoptées à la Réunion en ce qui concerne la disponibilité foncière et la prise en charge de la pression démographique sur le littoral.

Dans cette dernière hypothèse, les agences cesseraient d'exister purement et simplement, comme la loi l'a prévu, au plus tard en 2011 à l'issue des opérations dont elles sont directement chargées.

On notera enfin que rien n'impose que des solutions identiques soient retenues en Guadeloupe et en Martinique. La perspective pourrait différer sensiblement compte tenu des besoins et aussi des démonstrations de savoir-faire par chacune des agences.

Pour l'heure, la mission considère que les agences doivent continuer leur travail dans le cadre législatif qui leur a été donné.

L'État doit assumer pleinement ses responsabilités vis-à-vis d'établissements publics expressément chargés de régulariser la situation foncière du domaine public qui lui appartient et, tout en recherchant la meilleure collaboration avec les collectivités locales, il n'y a pas lieu d'envisager de transfert ni même de partage d'autorité pour leur fonctionnement.

⁷⁸ Les missions incluraient au-delà d'un portage des opportunités foncières, l'élaboration d'une stratégie foncière globale dans un contexte de rareté croissante et de risques de spéculation, la requalification des zones en changement d'affectation, la préparation des opérations de réorganisation urbaine...

⁷⁹ OPAC, par exemple.

Fiche n° 9 Le cas particulier de Saint-Martin
--

À 260 kilomètres au nord de la Guadeloupe, Saint-Martin est une île d'environ 95 km², caractérisée principalement par son partage entre deux souverainetés.

La partie hollandaise de l'île, au sud, appartient à la confédération des Antilles néerlandaises dont le chef-lieu est situé à Curaçao, et bénéficie d'institutions très décentralisées.

La partie française constitue, avec l'île voisine de Saint-Barthélemy, l'arrondissement des îles du Nord de la Guadeloupe. D'une superficie de 55 km², elle totalise aujourd'hui 34 000 habitants.

Le sentiment d'éloignement de ce petit territoire par rapport à la Guadeloupe, ressenti par une bonne part de la population, correspond à la réalité : une petite heure de vol pour rejoindre Pointe-à-Pitre, le prix du passage aller-retour atteignant 200 euros.

Sur place, l'île pâtit d'un certain nombre de handicaps :

- une croissance démographique continue sur un territoire exigu, qui explique en grande partie l'occupation très dense de la bande littorale et même de nombreux remblais gagnés sur la mer ;
- une immigration non maîtrisée, facilitée par le passage sans contrôle de la partie hollandaise à la partie française de l'île ;
- une économie très fragile, marquée par la disparition des productions agricoles traditionnelles, que ni les tentatives de diversification, ni les activités liées au tourisme n'ont pu encore compenser. Le tourisme, très prometteur il y a encore quelques années, est en crise du fait de la défection actuelle de la clientèle américaine mais aussi, et surtout peut-être, à cause d'un déficit d'équipements de qualité ;
- un taux de chômage élevé ;
- une infrastructure et des compétences administratives limitées, qui se traduisent notamment par un déficit chronique des finances publiques et par une sous-représentation des services publics.

L'application des textes de maîtrise des cinquante pas géométriques, qu'il s'agisse du décret de 1955, de la loi de 1986 ou de la loi de 1996, n'a produit que des effets limités, en tout cas tardifs.

1 - La consistance de la zone des cinquante pas

L'arrêté préfectoral de délimitation, dans sa dernière version datée du 17 juillet 2002, montre que le littoral saint-martinois est constitué d'espaces urbanisés fortement occupés, que des exondements d'ampleur significative ont été réalisés aussi bien par des particuliers que

par des collectivités publiques, comme par exemple sur Galisbay, qui supporte de nombreux équipements publics, ainsi qu'en plein centre de Marigot ou sur le sillon de Baie Nettlé.

Cet arrêté montre également l'importance relative des espaces naturels, spécialement sur la côte Est, qui, outre leur valeur intrinsèque répertoriée au niveau international, constitue un enjeu stratégique majeur pour Saint-Martin, compte tenu de la rareté des terrains et des appétits que ces espaces peuvent aiguïser.

La forêt domaniale du littoral est très réduite et l'ONF a dû confier sa gestion à une association.

Plus qu'ailleurs peut-être, l'État doit réactualiser la consistance de son domaine, préalable indispensable à toute politique d'urbanisme.

2 - La validation des titres

Les opérations du décret de 1955 n'ont rien donné, sans doute faute d'information diffusée localement, ce qui peut s'expliquer par la quasi-absence à l'époque du moindre relais administratif sur place.

Le dispositif mis en place dans le cadre de la loi de 1996 a permis d'enregistrer 112 demandes de validation de titres, dont 47 ont été à ce jour acceptées, 33 dossiers ayant été jugés irrecevables. Deux décisions de la commission de validation ont été contestées devant la Cour d'Appel.

3 - Le processus de cession

Contrairement au reste de la Guadeloupe, le dispositif de cession prévu par la loi de 1986 a été assez largement sollicité à Saint-Martin. La mairie a fait état de 700 demandes déposées à ce titre mais le chiffre le plus crédible, compte tenu des doubles ou triples demandes, est estimé à 456 (sources DDE). De plus, un certain nombre de dossiers ont été ultérieurement retirés pour être représentés dans le cadre de la loi nouvelle de 1996. Il en résulte que la commission des 50 pas, qui s'est réunie à nouveau à partir de la mi-2003, doit se prononcer sur 357 dossiers selon les modalités de l'article R.165 du code du domaine de l'État.

Le dispositif de la loi de 1996 semble avoir fait l'objet d'une information : 63 demandes de cessions ont été à ce jour enregistrées à la préfecture. 24 décisions favorables, 17 décisions défavorables et 19 sursis à statuer ont été prononcés. Décisions défavorables et sursis à statuer illustrent, d'une part, la complexité de la situation de nombreux demandeurs, d'autre part la nécessité de subordonner les cessions à une refonte du parcellaire, ce qui supposerait de pouvoir opérer des relogements sur d'autres sites.

La mission observe que la loi de 1996 n'a été appliquée que de façon tronquée à Saint-Martin : l'agence des 50 pas n'y a formulé aucun diagnostic d'aménagement, ni l'établissement du parcellaire, ni la détermination des règles et servitudes de voisinage n'y ont été entamés. En revanche, la commission des 50 pas géométriques y conserve une activité sans commune mesure avec son rôle dans le reste de la région.

Au surplus, la commune devrait avoir du mal à financer des opérations collectives, compte tenu de ses difficultés budgétaires actuelles.

La mission recommande que soit opérée rapidement la clarification nécessaire des objectifs et des méthodes d'application de la loi de 1996 que la perspective d'un changement de statut de l'île peut d'ailleurs faciliter.

4 - L'espace naturel

Il est spécialement fragile à Saint-Martin.

On rappellera qu'une réserve naturelle couvrant 3 060 hectares de linéaire côtier, d'îlets et d'espaces marins dans le secteur nord-est de l'île, a été instituée par décret du 3 septembre 1998. Comme l'agence des cinquante pas est peu présente pour ce qui concerne la zone urbanisée, de même le conservatoire du littoral n'a pas souhaité prendre directement en gestion les espaces naturels de Saint-Martin. La réserve naturelle est gérée sous le mode associatif, animé par la DIREN de Guadeloupe et avec le soutien de la commune de Saint-Martin.

À droit constant, l'engagement de l'État pour la préservation des espaces naturels de l'île doit rester fort, en dépit d'atteintes manifestes qui se développent, notamment par le biais d'installations sauvages ou même d'extension de constructions illégales.

On doit aussi reconnaître que toute action volontariste dans ce domaine nécessitera des moyens et de la constance, et pourra se heurter au surplus à des oppositions locales déterminées.

*

* *

Ces différents sujets sont de nature à prendre un tour nouveau à la suite de la consultation du 7 décembre 2003 par laquelle les électeurs saint-martinois ont majoritairement approuvé l'érection de la commune en collectivité d'outre-mer au sens de l'article 74 nouveau de la Constitution, détachée de la Guadeloupe.

Cette nouvelle collectivité recevra des compétences élargies ; mais quelles qu'elles puissent être, l'État aura à accompagner, au moins conceptuellement, techniquement et juridiquement, toute politique concernant le foncier, l'urbanisme, l'aménagement et la mise en valeur des espaces remarquables.

L'efficacité commandera alors de ne pas plaquer localement la lourdeur des arborescences administratives et textuelles de droit commun, mais, au contraire, de faire preuve d'inventivité et de simplicité afin de doter l'île des moyens correspondant à sa situation objective.

Fiche n° 10 Le pilotage de l'État
--

L'engagement de l'ensemble des structures de l'État (centrales et territoriales) est indispensable afin d'obtenir les meilleurs résultats par rapport aux objectifs de la loi de 1996.

La mission a clairement perçu la difficulté de la tâche par rapport à une matière juridiquement complexe qui s'imprime sur un terreau politique et humain très prégnant.

Elle tient par conséquent à souligner l'intensité de l'implication locale qu'elle a pu constater sur de très nombreux sujets, à tous les niveaux de responsabilité.

Elle souhaite appeler l'attention des services sur plusieurs thèmes sur lesquels le positionnement ou l'action de l'État peut influencer sur la réalisation plus ou moins prononcée des objectifs de la loi.

1 - La sécurité juridique

Elle s'affirmera sur la pertinence de la répartition des espaces de la zone et par la vigilance dans l'exercice du contrôle des décisions des commissions de validation des titres.

2 - Les objectifs de protection et de mise en valeur

Ils sont par nature difficiles à concilier mais il importe qu'une vision stratégique puisse être dégagée à ce sujet, permettant de mieux piloter la gestion des espaces naturels d'une part, des espaces dédiés à l'urbanisation, de l'autre. Sur ce dernier point, la vigilance s'impose quant à la prise en compte croisée de la planification spatiale (documents d'orientation), des projets d'aménagements (urbanisme de ville), du développement de l'habitat social (« décasements ») et de la problématique des risques (risques naturels notamment).

3 - Le dossier des cessions et le rôle des agences

La mise en commun des informations, la validation partagée des procédures, le suivi des résultats obtenus, apparaissent tout à fait essentiels pour prévenir le grippage de la machine.

Les agences, dont la mission doit être correctement identifiée, doivent bénéficier d'un fort accompagnement.

4 - La participation des élus

Sans abandonner les responsabilités que la loi leur a données, l'État et ses services doivent veiller à associer les maires, par l'information et le recueil d'avis, à la mise en œuvre des différents volets de la loi.

Ils doivent rester attentifs à la cohérence générale de leurs actions, notamment par rapport à des dispositifs préexistant à la loi de 1996, comme, par exemple, les conventions de gestion. Ces dernières ont permis l'émergence de projets urbains, pour certains mis en application, avec l'engagement financier que cela a pu impliquer pour les communes concernées. Un abandon sans évaluation de ce type d'actions, soutenues par le partenariat, ne saurait être recommandé.

*

* *

Afin de mieux appréhender ces différents sujets, la mission recommande que les préfets créent ou renforcent le cas échéant des pôles de compétences consacrés aux cinquante pas, qui peuvent comporter des formations distinctes en fonction de la matière à traiter.

En Guadeloupe, le transfert de la gestion des cinquante pas du service maritime au service aménagement, urbanisme, habitat, au sein de la DDE, se révélerait pertinent.

Quant aux administrations centrales, elles doivent se placer dans une attitude positive par rapport aux actions locales, avec le souci non pas d'un contrôle procédurier sur un travail toujours difficile qui exige beaucoup d'investissement personnel, de la volonté, du courage parfois, mais avec la réactivité efficace et nécessaire de nature à éviter l'accumulation de délais qui peuvent être pénalisants, à favoriser la reconstitution de moyens défaillants, à provoquer les décisions indispensables qui relèvent d'elles.

La mission recommande un échange régulier, par exemple tous les quatre mois, entre les sous-directeurs d'administration centrale concernés et des responsables nationaux de l'ONF et du conservatoire des espaces littoraux, afin de faire un point précis de l'état d'avancement et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la loi.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS FORMULEES PAR LA MISSION

Intitulé	N° de fiche et page
Favoriser l'expression de la jurisprudence de la Cour de Cassation sur les principes de validation des titres.	n° 1 Page 16
Achèvement de la délimitation du littoral : préciser, compléter la légende des annexes graphiques aux arrêtés préfectoraux de répartition entre les espaces naturels et urbanisés et prévoir la mise à jour et les ajustements nécessaires de ces arrêtés	n° 1 Page 16
Clarifier l'articulation des dispositifs de conventions de gestion avec les collectivités territoriales prévues par les lois de 1986 et 1996	n° 1 Page 16
Préparer la révision du SAR en formalisant une doctrine explicite sur la gestion de l'espace à partir de la méthode adoptée pour la délimitation	n° 1 Page 16
Valider par une disposition législative l'incorporation des exondements à la zone des 50 pas en Martinique et en Guadeloupe	n° 2 Page 22
Poursuivre la délimitation du DPM	n° 2 Page 22
Maintenir le financement de la mission d'intérêt général de l'ONF	n° 3 Page 25
Favoriser la gestion partagée des espaces naturels	n° 3 Page 25
Appliquer les dispositions de la loi Littoral sur la « bande des 100 mètres »	n° 3 Page 25
Étendre aux deux collectivités les textes sur les servitudes d'accès au littoral	n° 4 Page 30

Intitulé	N° de fiche et de page
Préciser les critères de délivrance des avis défavorables ou des sursis à statuer, et les délais à respecter	n° 7 Page 40
Cadrer l'évaluation du prix de cession en fonction des critères privilégiés par la loi	n° 7 Page 40
Limiter les coûts de bornage imputés aux particuliers en les mutualisant au niveau de l'agence	n° 7 Page 40
Préciser pour les usagers les conséquences de la fixation d'une surface plafond de 500 m ² pour les cessions aux particuliers	n° 7 Page 40
Prendre explicitement en compte les dispositions de l'article L. 89-6 en ce qui concerne le bornage préalable des parcelles et l'identification des servitudes et usages	n° 7 Page 40
Recentrer les agences sur le cœur de leur métier	n° 8 Page 46
Donner aux agences une « feuille de route » précisant les objectifs et les méthodes	n° 8 Page 46
Élaborer une perspective financière du programme et des ressources des agences pour en déduire le montant et le rythme de leurs besoins de financement d'ici 2011	n° 8 Page 46
Nommer un directeur d'agence en titre en Martinique à partir du profil préconisé	n° 8 Page 46
Préciser les critères à employer par les préfets pour délimiter les quartiers « d'habitat spontané »	n° 8 Page 46
Clarifier rapidement et explicitement les conditions d'application de la loi de 1996 à Saint-Martin dans la perspective du changement de statut de l'île	n° 9 Page 57
Mieux affirmer le dispositif de pilotage de l'État au niveau national et au niveau local	n° 10 Page 60

ANNEXES

Liste des annexes

- . **Annexe 1** : Lettre de mission

- . **Annexe 2** : Composition de la zone dite des 50 pas géométriques en Guadeloupe

- . **Annexe 3** : Composition de la zone dite des 50 pas géométriques en Martinique

- . **Annexe 4** : Guadeloupe – commune de Sainte-Rose
Exemple de bonne identification et densité d'occupation

- . **Annexe 5** : Guadeloupe – commune de Saint François
Exemple de mitage de la FLD

- . **Annexe 6** : Ilets de la Martinique

- . **Annexe 7** : Martinique – Commune des Trois-Ilets

- . **Annexe 8** : Valeurs vénales unitaires de parcelles situées dans la zone des 50 pas géométriques dans les communes de la Martinique

- . **Annexe 9** : Liste des personnalités rencontrées au cours de la mission

Annexe 1
Lettre de mission



LA MINISTRE DE L'OUTRE-MER

LE MINISTRE DE L'EQUIPEMENT, DES
TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME
ET DE LA MER



Paris, le 20 novembre 2003

Note à l'attention de

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration
Monsieur le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées

La zone dite des cinquante pas géométriques est une réserve domaniale de 81,20m délimitée à partir du rivage de la mer, et qui fut créée dans les Antilles françaises au 17^{ème} siècle afin de protéger ces rivages. La gestion de cette réserve a été caractérisée par de graves dysfonctionnements : d'une part, des occupations sans titre en grand nombre, fréquemment génératrices de zones d'insalubrité, et, d'autre part, un manque de politique cohérente d'aménagement et de protection.

C'est ainsi que la « loi littoral » du 3 janvier 1986 a transféré le foncier de cette zone dans le domaine public maritime. La loi du 30 décembre 1996 sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique a apporté de nombreuses dispositions novatrices.

Il a ainsi été demandé aux préfets de délimiter les espaces naturels et les espaces urbains ou occupés par une urbanisation diffuse. Les espaces naturels sont mis à disposition du Conservatoire du Littoral voire des collectivités concernées. Par ailleurs, de nombreuses parcelles littorales situées sur le domaine privé de l'Etat sont gérées par l'ONF.

S'agissant des zones urbanisées ou d'urbanisation diffuse, il a été créé deux établissements publics d'Etat à la Martinique et à la Guadeloupe, les « Agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques », qui ont pour objet d'établir les programmes d'équipement sur ces zones et de communiquer leur avis au préfet sur les demandes de cession des parcelles occupées sans titre. Les dites agences ont été effectivement mises en place au 1^{er} avril 2001.

Parallèlement, les commissions de vérification des titres ont réalisé leurs missions d'examen des titres fonciers antérieurs à 1955 et se sont déjà prononcées sur plus de 1150 titres, correspondant à la quasi totalité des demandes formulées.

A l'occasion des débats qui ont entouré les assises de la décentralisation au premier trimestre 2003 et dans le cadre de la réflexion sur les enjeux de l'Etat dans les DOM, plusieurs voix se sont fait entendre en vue d'une plus grande implication locale sur ce sujet.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la mission conjointe que nous vous demandons de conduire en Guadeloupe et en Martinique.

Vous expertiserez la mise en place et la montée en activité sur leurs territoires respectifs du conservatoire du littoral d'une part, et de chacune des deux agences des cinquante pas d'autre part. Vous analyserez le niveau d'avancement des différentes missions confiées à ces établissements, au regard des objectifs assignés, et identifierez, le cas échéant, les difficultés rencontrées.

Vous expertiserez également les conditions dans lesquelles les services de l'Etat ont mis en œuvre les actions qui leur incombent : délimitation des espaces naturels et des espaces urbains et d'urbanisation diffuse, analyse des conditions et résultats de la procédure de cession aux particuliers ou aux collectivités...

Vous proposerez toute solution susceptible d'améliorer l'efficacité de ce dispositif.

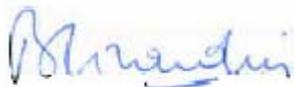
Par ailleurs, vous examinerez l'opportunité d'une adaptation de l'organisation en vigueur dans le cadre du processus de décentralisation et d'évolution institutionnelle que sont susceptibles de connaître ces territoires.

Compte tenu des validations de titres et des cessions de terrain envisagés ou en cours, vous examinerez enfin l'opportunité d'étendre aux départements antillais les servitudes de passage des piétons instaurées en métropole par les lois du 31 décembre 1976 et du 3 janvier 1986.

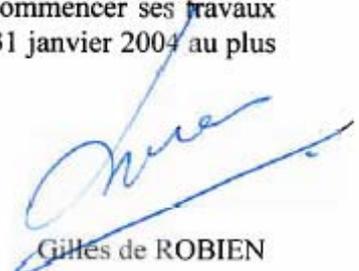
Vous prendrez l'attache des présidents des collectivités territoriales, des parlementaires et des maires concernés, ainsi que des présidents et des membres des conseils d'administration de chacune des agences.

Les services de l'Etat, administrations centrales et services déconcentrés concernés, vous apporteront bien entendu leur concours en tant que de besoin.

Vous prendrez toutes dispositions utiles pour que la mission puisse commencer ses travaux dans les plus brefs délais. Votre rapport devra nous être remis pour le 31 janvier 2004 au plus tard.



Brigitte GIRARDIN



Gilles de ROBIEN

Annexe 2
Composition de la zone dite
des 50 pas géométriques en Guadeloupe

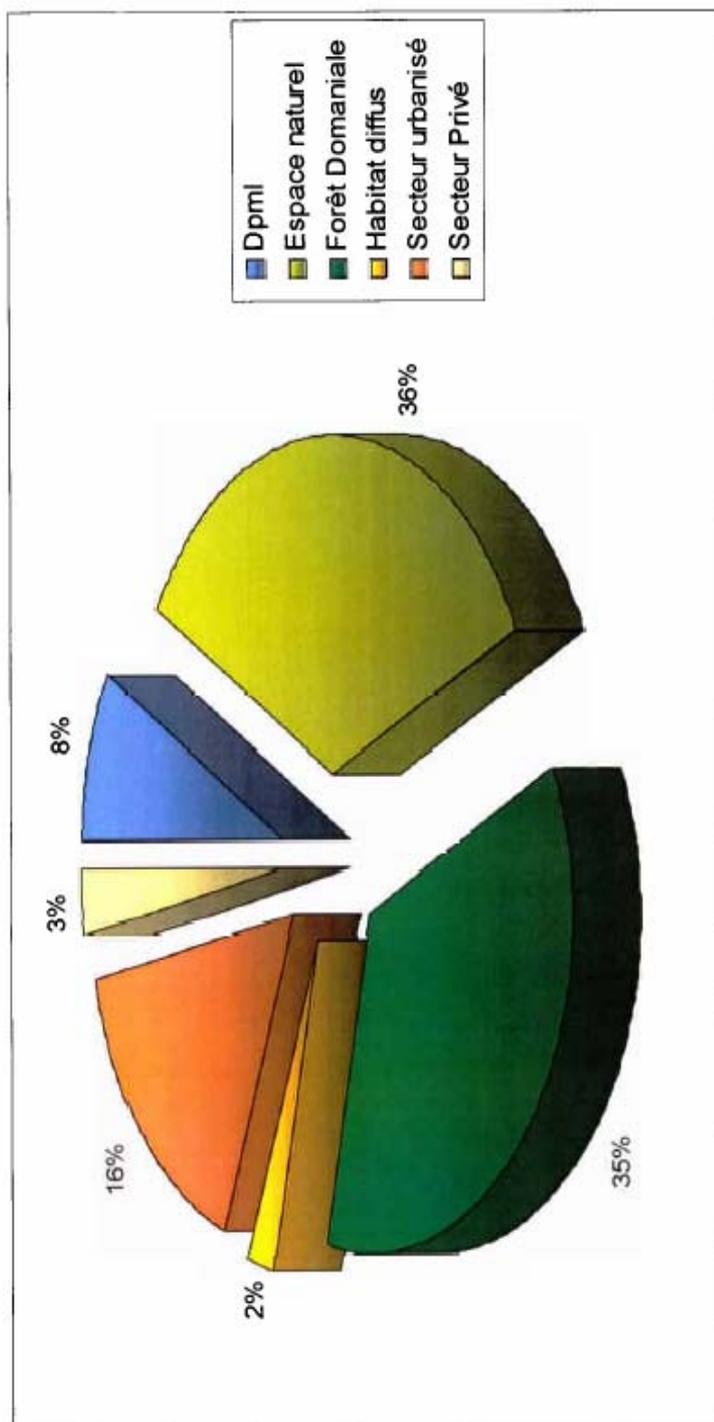
**COMPOSITION DE LA ZONE
DITE DES 50 PAS GEOMETRIQUES
EN GUADELOUPE**

Catégories d'espaces dans les 50 pas géométriques	Nombre d'hectares	%
- Espaces urbanisés ou d'urbanisation diffuse	796	16,65
- Espaces naturels	1 550	32,43
- Forêt domaniale du littoral	1 471	30,77
- Domaine public Lacustre	357	7,47
- Autres propriétés de l'État (domaine affecté)	18	0,38
- Propriétés publiques ou privées n'appartenant pas à l'État	588	12,30
Total de la zone dite des 50 pas géométriques	4 780	100

(Source : DDE Guadeloupe)

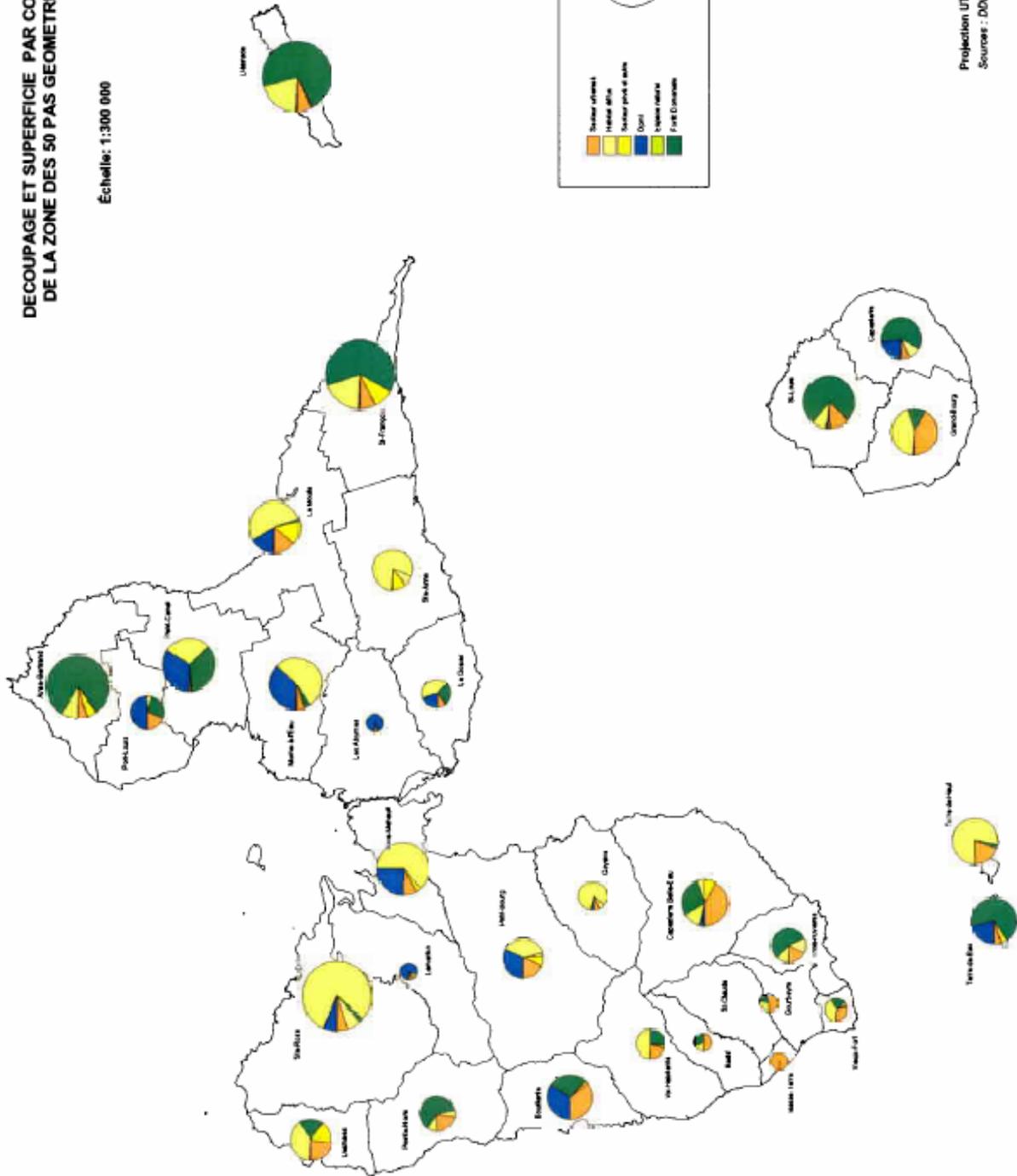
Guadeloupe

REPARTITION DES ESPACES U-UD-N



DECOUPAGE ET SUPERFICIE PAR COMMUNE DE LA ZONE DES 50 PAS GEOMETRIQUES

Echelle: 1:300 000



Annexe 3
Composition de la zone
dite des 50 pas géométriques en Martinique

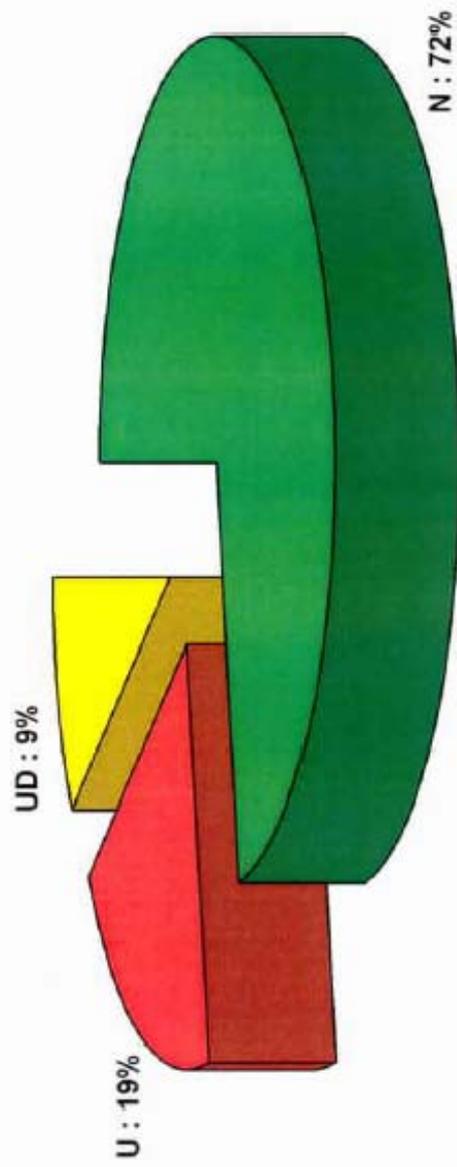
**COMPOSITION DE LA ZONE
DITE DES 50 PAS GEOMETRIQUES
EN MARTINIQUE**

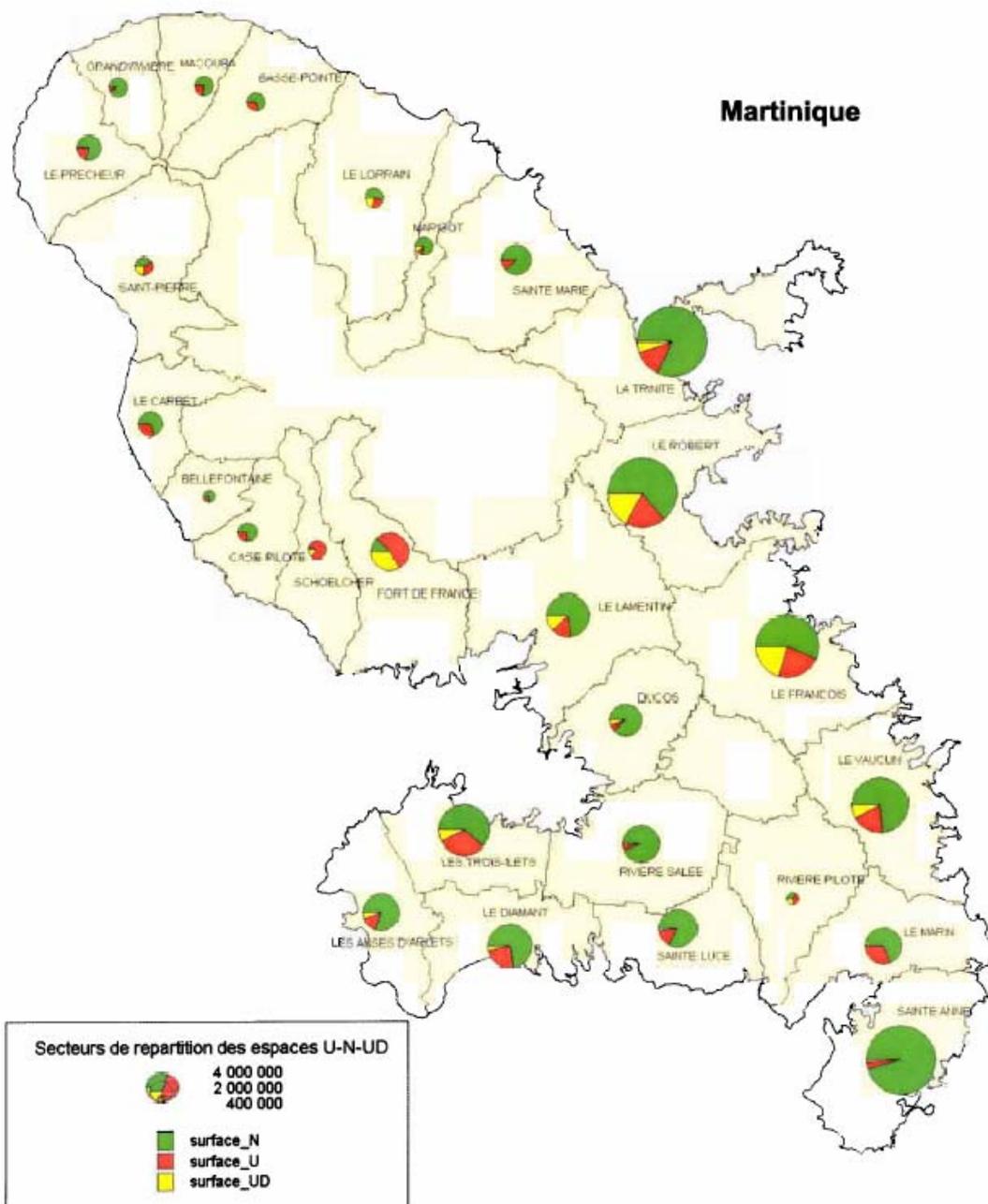
Catégories d'espaces dans les 50 pas géométriques	Nombre d'hectares	%
- Espaces urbanisés ou d'urbanisation diffuse	450	12,67
- Espaces naturels	350	9,86
- Forêt domaniale du littoral	1 900	53,52
- Domaine public Lacustre	--	--
- Autres propriétés de l'État (domaine affecté)	100	2,82
- Propriétés publiques ou privées n'appartenant pas à l'État	750	21,13
Total de la zone dite des 50 pas géométriques	3 550	100

(Source : DDE Martinique)

Martinique

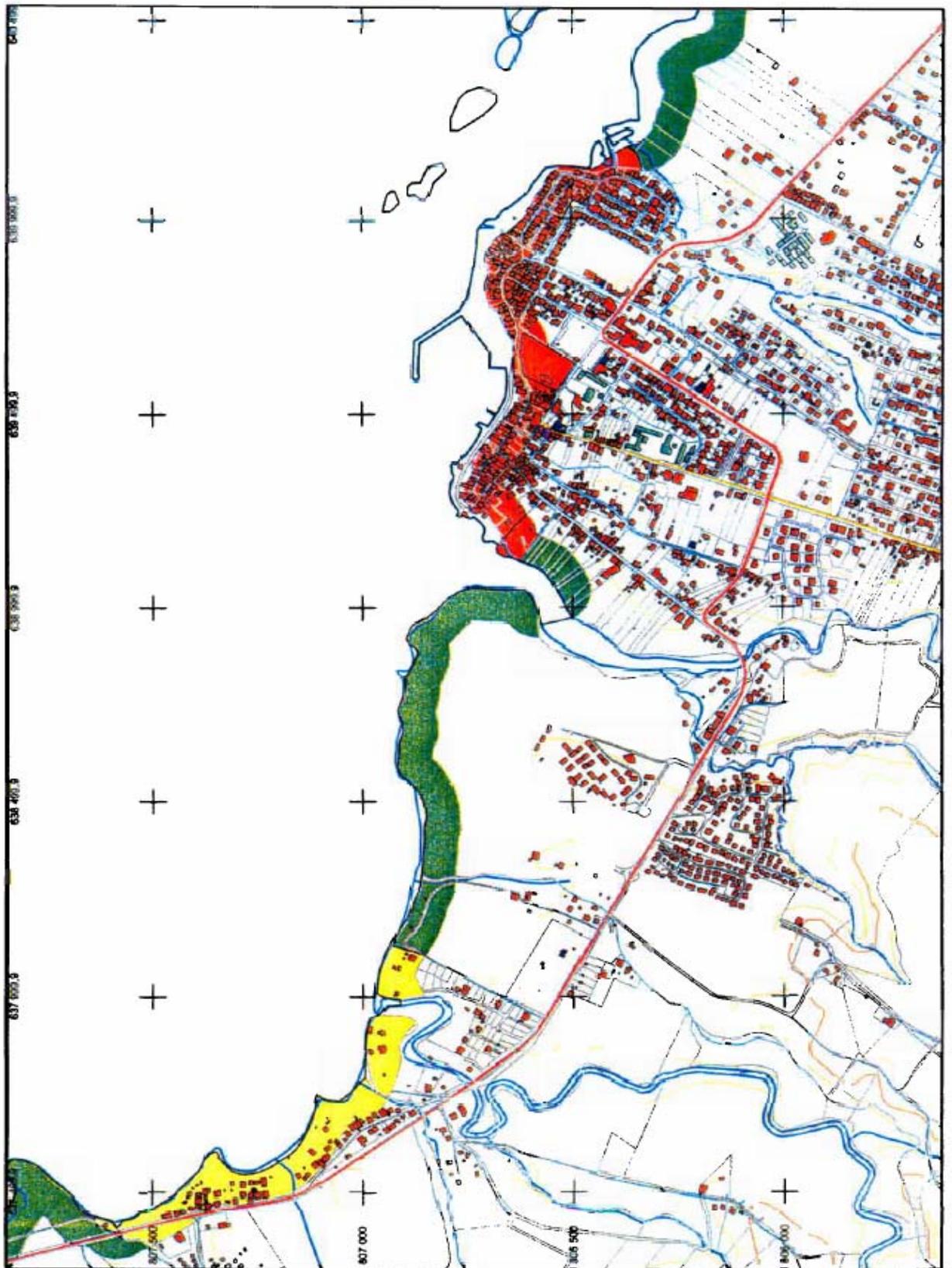
REPARTITION DES ESPACES U-UD-N





Annexe 4
Guadeloupe – commune de Sainte Rose
Exemple de bonne identification et densité d'occupation

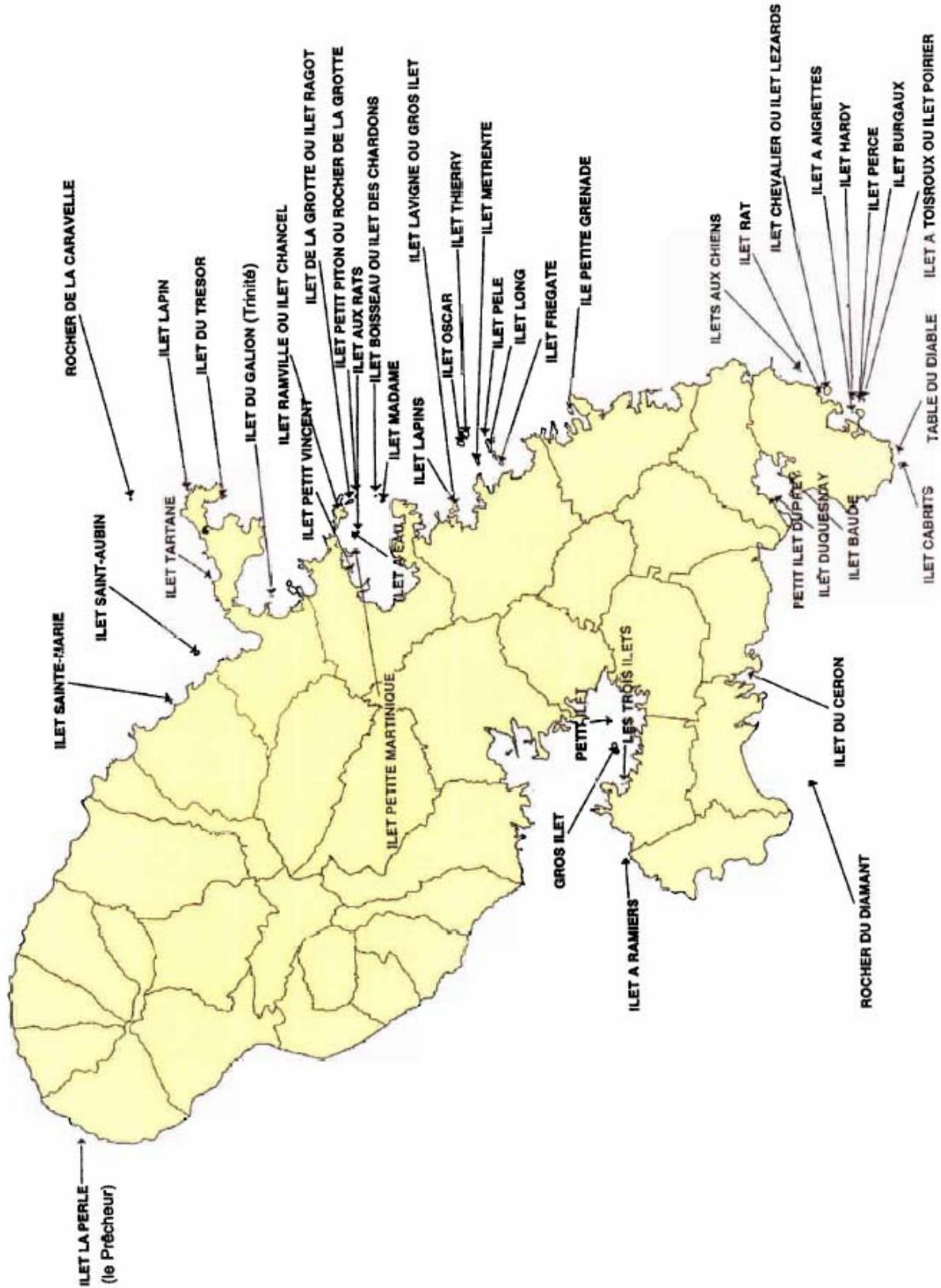
Guadeloupe - commune de Sainte Rose
Exemple de bonne identification et densité d'occupation



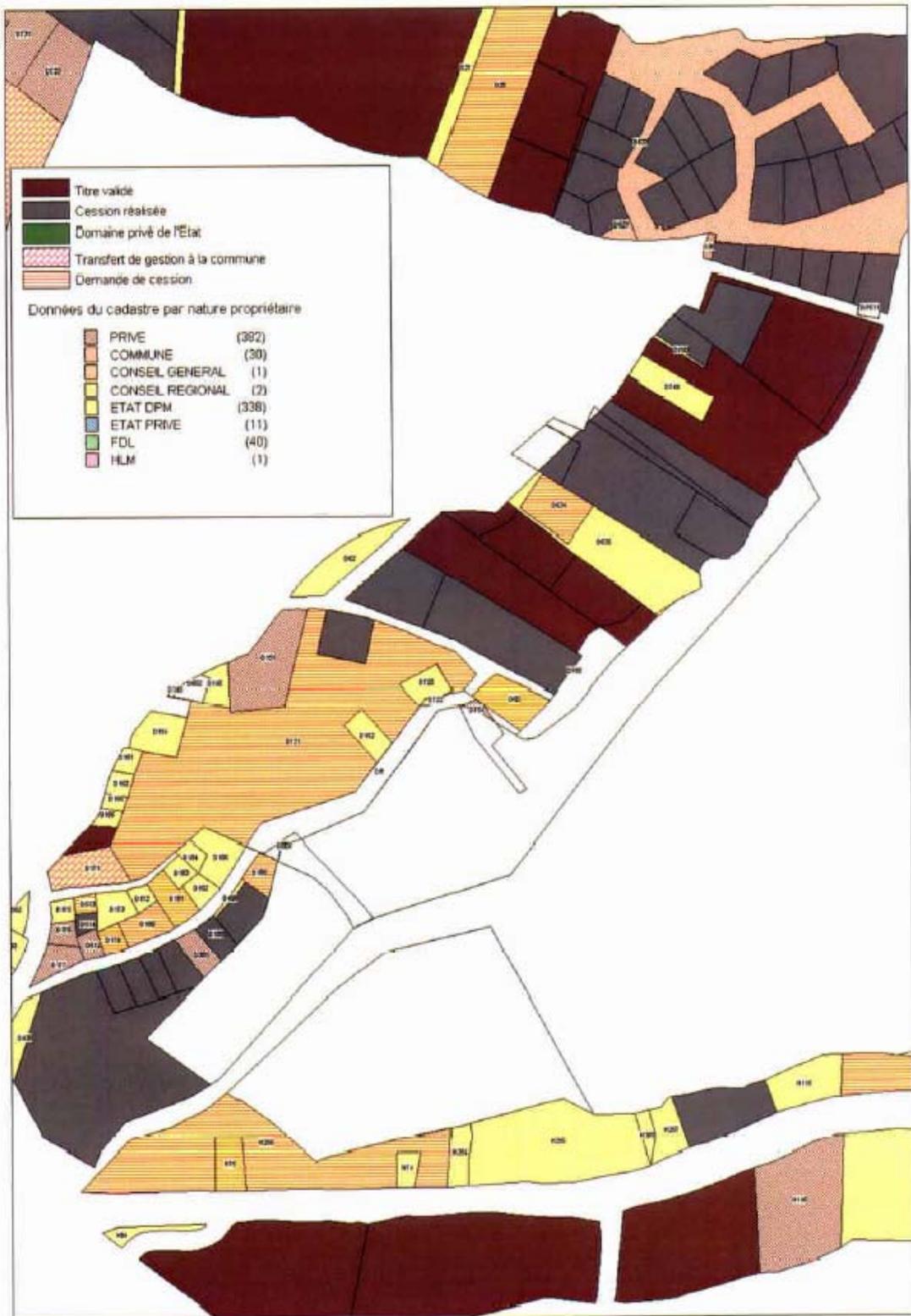
Annexe 5
Guadeloupe – commune de Saint François
Exemple de mitage de la FLD

Annexe 6
Ilets de la Martinique

Ilets de la Martinique



Annexe 7
Martinique – Commune des Trois Ilets



Martinique - commune des Trois Ilets

Annexe 8
Valeurs vénales unitaires de parcelles situées
dans la zone des 50 pas géométriques dans les communes de la Martinique

**VALEURS VENALES UNITAIRES DES PARCELLES SITUEES
DANS LA ZONE DES 50 PAS GEOMETRIQUES
DANS LES COMMUNES DE LA MARTINIQUE**

(sources : direction départementale des services fiscaux)

COMMUNES	Prix AU M² ZONE 50 PAS BOURG	PRIX DU MARCHÉ AU M² HORS ZONE 50 PAS
ANSE D'ARLET	46	----
BASSE POINTE	16	46
BELLE FONTAINE	16	31
CARBET	23	76
CASE PILOTE	23	46
DIAMANT	53	69
FORT DE France	16 (Pointe de la Vierge)	----
FRANCOIS	53	84
GRAND RIVIERE	9	9
LE LAMENTIN	30 (Vieux Pont)	53
LORRAIN	16	----
MACOUBA	16	----
MARIGOT	16	----
MARIN	76	122
PRECHEUR	9	9
RIVIERE PILOTE	23	----
RIVIERE SALEE	46	76
ROBERT	46	91
SAINTE ANNE	53	137
SAINTE LUCE	30	----
SAINTE MARIE	46	69
SAINT PIERRE	30	61
SCHOELCHER	61	91
TRINITE	76	122
TROIS ILETS	46	84
VAUCLIN	46	76

Annexe 9

Liste des personnalités rencontrées au cours de la mission

LISTE DES PERSONNALITES RENCONTREES AU COURS DE LA MISSION

I - EN METROPOLE :

Ministère de l'outre-mer

- M. Loïc Charbonnier, conseiller technique au cabinet du ministre
- Mme Anne Boquet, directeur des affaires politiques, administratives et financières
- M. Marc Vizy, directeur des affaires économiques, sociales et culturelles
- M. François Vosgien, chargé de mission à la sous-direction des affaires économiques

Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

- M. Nicolas Samsoen, conseiller technique au cabinet du ministre
- M. François Delarue, directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
- Mme Nicole Klein, directrice, adjoint au directeur général
- Mme Aude Debreil, sous-directeur des interventions urbaines et de l'habitat
- M. Luc Vasselin, chef du bureau de l'économie, de l'aménagement et des politiques foncières
- Mme Marie Benzaglou, bureau de l'économie, de l'aménagement et des politiques foncières
- M. Patrick Hocreître, conseiller technique auprès du directeur général

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

- M. Michel Hourcade, contrôleur d'État
- M. Roland Dejean de la Batie, chargé de mission au Contrôle d'État
- M. Rémi Van Lede, chef du bureau des domaines à la direction générale des impôts
- M. Philippe Bureau, bureau des domaines à la DGI

Secrétariat d'État aux transports

- M. Emmanuel Vernier, chef du bureau du littoral et du domaine public maritime à la direction du transport maritime, des ports et du littoral

Office national des forêts

- M. François Cailmail, coordinateur des directions régionales, insulaires et d'outre-mer
- M. Jacques Liagre, chef du département juridique

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

- M. François Letourneux, directeur du Conservatoire
- Mme Catherine Garetta, adjoint au directeur
- M. Marc Duncombe, délégué pour l'outre-mer

Autres personnalités

- M. Yves Gaudemet, professeur de droit public à l'université Panthéon-Assas
- M. Jean-Louis Grandvaux, Directeur de l'Etablissement public foncier de La Réunion (EPFR), et de l'Agence pour l'observation de La Réunion, l'Aménagement et l'Habitat (AGORAH)

II - EN GUADELOUPE

La mission a séjourné en Guadeloupe du 7 au 13 décembre 2003. Outre les réunions qui ont eu lieu à Basse-Terre, elle s'est déplacée dans les communes de Deshaies, Bouillante, Capesterre-Belle-Eau, Gosier, Sainte-Anne, Saint-François, Le Moule, ainsi qu'aux Saintes, à Marie-Galante et à Saint-Martin.

A) Services de l'État

- M. Dominique Vian, préfet de La Guadeloupe
- M. Pierre Champagne, délégué départemental de l'Office national des forêts
- M. Michel Daunar, chef de la subdivision territoriale de l'équipement à Saint-Martin-Saint-Barthélemy
- M. Dominique Deviers, directeur régional de l'environnement
- M. Christian Hahusseau, directeur départemental de l'équipement
- M. Denis Labbé, secrétaire général de la préfecture
- M. Jean-Marie Leroux, chef du service des domaines à la direction des services fiscaux
- M. Michel Lefeuvre, chef du service de l'urbanisme à la DDE
- M. Maurice Michaud, sous-préfet de Saint-Martin-Saint-Barthelemy
- M. Gérard Thomas, chef du service maritime à la DDE
- M. Guy Vanholsbeke, directeur départemental des services fiscaux
- M. Harry Arnoux, directeur de l'agence des cinquante pas géométriques
- M. Gérard Berry, correspondant en Guadeloupe du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- M. Philippe Bikhy, chargé des études à l'agence des cinquante pas géométriques

B) Élus

- M. Fred Beaujour, maire de Terre-de-Bas des Saintes, président de l'agence des cinquante pas géométriques de La Guadeloupe
- M. Jacques Cornano, maire de Saint-Louis de Marie-Galante
- M. Philippe Chaulet, maire de Bouillante
- M. Albert Fleming, maire de Saint-Martin
- Mme Jeanny Marc-Mathiasin, vice-président du conseil général de La Guadeloupe, président de l'association des maires de La Guadeloupe, maire de Deshaies
- Patrice Tirolien, maire de Grand Bourg de Marie-Galante

III - EN MARTINIQUE

La mission a séjourné en Martinique du 14 au 20 décembre 2003. Outre les réunions et entretiens s'étant déroulé à Fort-de-France, la mission s'est déplacée dans les communes du Précheur, de La Trinité, du Robert, du François, de Vauclin. Elle s'est rendue au quartier de Volga-plage à Fort-de-France.

A) Services de l'État

- M. Michel Cadot, préfet de La Martinique
- M. Jack Arthaud, adjoint au chef du service aménagement, urbanisme, habitat à la DDE
- M. Marc-René Bayle, sous-préfet de Pointe-à-Pitre
- M. Jean-Yves Dodu, directeur départemental de l'équipement
- Mme Marie-Claude Durupt, chef du service urbanisme à la DDE
- M. Alain Gérard, sous-préfet du Marin
- M. Pierre Leroy, directeur régional de l'ONF
- Mme Josette Michel, sous-préfet de La Trinité
- M. Laurent Prévost, secrétaire général de la préfecture
- M. Jean-Louis Vernier, directeur régional de l'environnement
- M. Adhémar, président du comité local des pêches
- M. Rudy Alexandre, chargé d'opérations à l'agence
- Mme Anne Berisson, chargée d'opérations à l'agence, chargée des fonctions de directeur
- Mme Marie-Michelle Moreau, correspondante du Conservatoire des espaces littoraux

B) Élus

- M. Alfred Almont, député-maire de Schoelcher
- M. Rodolphe Désiré, sénateur-maire du Marin (vu à Paris)
- M. Vincent Duville, vice-président du Conseil régional de La Martinique
- M. Serge Larcher, président de l'association des maires de La Martinique, maire du Diamant
- M. Serge Letchimy, maire de Fort-de-France
- M. Louis-Joseph Manscour, député-maire de La Trinité

- M. Alfred Monthieux, maire du Robert
- M. Roger Nadaud, président de l'agence des cinquante pas géométriques de la Martinique, maire du Prêcheur
- M. Raymond Occolier, maire du Vauclin

C) Autres personnalités

- M. Jean Brenier, président du Tribunal administratif de Fort-de-France
- M. Grabin, président de l'Ass. PUMA
- M. Henry Haustant, conseiller au Tribunal administratif de Fort-de-France
- M. Jean-Louis de Lucy, président de l'association de défenses des îlets
- M. Henry Louis-Régis, président de l'ASSAUPAMAR
- Me Danielle Marceline, avocat à la Cour d'Appel de Fort-de-France
- Me Marraud Des Grottes, Me Helenon, avocats
- Ass. Des occupants sans titre