



N° 1389

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 septembre 2013

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI, adoptée par le Sénat, *visant à **prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin*** (n° 1048),

PAR M. SERGE LETCHIMY
Député

Voir les numéros :

Sénat : 447, 566, 567 et T.A. 149.

Assemblée nationale : 1048.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'URGENCE À PROLONGER L'ACTION DES AGENCES DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES POUR LA RÉGULARISATION DES OCCUPATIONS SANS TITRE	7
A. LE STATUT JURIDIQUE MOUVANT DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS ET LES VAGUES DE RÉGULARISATION SUCCESSIVES	8
B. LE TRAVAIL REMARQUABLE DES AGENCES N'A PAS PERMIS POUR AUTANT LA RÉALISATION DE NOMBREUSES CESSIONS AUX OCCUPANTS	9
C. LA RÉGULARISATION DE LA SITUATION DES OCCUPANTS ANCIENS DOIT SE POURSUIVRE ET S'ACCOMPAGNER D'UNE PLUS GRANDE VIGILANCE À L'ÉGARD DES NOUVELLES IMPLANTATIONS SPONTANÉES	11
1. Aménager la transition entre les Agences et les établissements publics fonciers locaux	11
2. Permettre la régularisation d'un plus grand nombre d'occupants	12
3. Renforcer la vigilance à l'égard des nouvelles implantations irrégulières	14
II. LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE PLUS GLOBALE À LA QUESTION FONCIÈRE DANS LES OUTRE-MER	14
A. UNE PROCÉDURE DE TITREMENT MIEUX ADAPTÉE	14
B. LA MISSION EN COURS DOIT PERMETTRE D'AVANCER VERS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE FONCIÈRE DANS LES ZONES URBANISÉES DES DÉPARTEMENTS ULTRA-MARINS	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	19
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	19
II. EXAMEN DES ARTICLES	22
<i>Article 1^{er}</i> (article 4 de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométrique dans les départements d'outre-mer) : Faculté de proroger par décret la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques jusqu'au 1 ^{er} janvier 2016	22

<i>Article 2</i> (Articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques) : Report de la date limite de dépôt des demandes de régularisation par les occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques	23
<i>Article 3</i> (Article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer) : Modalités de mise en œuvre d'une procédure de titrement dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin.....	24
TABLEAU COMPARATIF	29

INTRODUCTION

La présente proposition de loi adoptée en première lecture par le Sénat à l'initiative du sénateur de la Martinique, M. Serge Larcher, peut apparaître de prime abord limitée dans son objet puisqu'elle ne fait que prolonger ou apporter davantage de souplesse à des dispositifs existants. Il faut tout d'abord souligner qu'il y a urgence à adopter ces mesures à défaut desquelles les efforts engagés depuis la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, risqueraient de ne pas porter leurs fruits. La question de l'occupation spontanée de la zone des cinquante pas géométriques à la Martinique et à la Guadeloupe n'est certes pas nouvelle et différents textes depuis 1955 ont entendu apporter des solutions à cette question qui mêlent des considérations sociales, culturelles, économiques et environnementales.

Urgence donc à prolonger la vie et donc les actions, nombreuses et délicates, menées sur le terrain et au plus près de la population par les agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques. Mais aussi nécessité de poursuivre, en aménageant une période de transition de deux ans, l'indispensable travail d'aménagement urbain et de protection du littoral. La mise en place d'établissements fonciers locaux apparaît la solution la plus appropriée dans cette optique.

Au-delà de la question si complexe de la zone des cinquante pas géométriques, l'absence fréquente de détention de titre de propriété par les habitants des départements d'outre-mer est régulièrement un obstacle à la réalisation d'opérations foncières de toute nature. La procédure de titrement revêt donc une importance capitale pour les citoyens comme pour les pouvoirs publics et le défaut de décret d'application de l'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) qui l'encadre juridiquement, bloque actuellement toute avancée en ce sens. Là encore, la présente proposition de loi apporte une souplesse de nature à relancer le processus dans le respect de la diversité des territoires.

Au total, c'est donc la question foncière et plus spécifiquement celle de l'habitat urbain outre-mer qui est placée en pleine lumière par ce court texte de trois articles. Il ne constitue évidemment pas à lui seul une réponse globale et pérenne à ces questions complexes et d'une ancienneté non négligeable, mais il permet d'aborder l'ensemble des interrogations liées au logement outre-mer dans une démarche à la fois pragmatique et responsable. Ce texte portant de grands enjeux et entendant répondre aux légitimes aspirations des populations ultra-marines permet de concrétiser les engagements pris par le ministre des outre-mer devant l'Assemblée nationale le 4 décembre 2012⁽¹⁾.

Il convient donc de saluer l'initiative du sénateur Serge Larcher et d'adopter ce texte dans les meilleurs délais, tout en poursuivant la nécessaire réflexion sur la stratégie foncière qu'il convient de mettre en œuvre dans les outre-mer.

(1) Deuxième séance du mardi 4 décembre 2012, questions au gouvernement, en réponse à la question de M. Alfred Marie-Jeanne.

I. L'URGENCE À PROLONGER L'ACTION DES AGENCES DES CINQUANTE PAS GÉOMÉTRIQUES POUR LA RÉGULARISATION DES OCCUPATIONS SANS TITRE

La définition de la zone dite « des cinquante pas géométrique » figure à l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques qui dispose que « *la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département de la Guyane une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation.* »

La loi ne précise pas la largeur de la zone en Guadeloupe et en Martinique dès lors que la délimitation en est faite par arrêté préfectoral mais la largeur de 81,20 mètres reste la référence. Elle correspond à cinquante pas du roi, devenus les pas géométriques, chaque pas représentant une longueur de cinq pieds, soit environ 1,64 mètre.

La création d'une telle bande autour du littoral remonte à l'époque coloniale et l'on en trouve la trace dans un document daté de 1670⁽¹⁾. Il s'agissait alors de réserver cette surface à la défense des îles, à leur ravitaillement et aux réserves de bois. Une tolérance permettait aux artisans intervenants sur les chantiers alentours de s'y établir à titre provisoire. Après une période d'appropriations personnelles des îles, puis la concession à la Compagnie des Indes occidentales (1664-1674), les îles des Antilles sont devenues pleine propriété de l'État sous le régime de l'Édit portant révocation de la Compagnie des Indes occidentales donné à Saint-Germain-en-Laye au mois de décembre 1674. À compter de cette date, la zone des cinquante pas du roi a donc été incorporée au domaine de la Couronne, devenant ainsi inaliénable et imprescriptible conformément à l'Édit de Moulins pris par le roi de France Charles IX en février 1566. Pour autant, l'occupation sans titre de parcelles situées dans la zone des cinquante pas s'est poursuivie et, comme le rappelle un rapport de l'inspection générale de l'administration et du conseil général des ponts et chaussées⁽²⁾, « *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* ».

(1) « Réponse fournie par le Conseil souverain de la Martinique sur la question posée audit Conseil par le procureur du Roi concernant le point de départ des cinquante pas du Roi », citée dans « *L'enracinement créole* », Guy Rosier, L'Harmattan, 2006, page 11.

(2) Rapport sur les cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, M. Gérard Bougrier et Mme Catherine Bersani, février 2004.

Pour en venir à l'époque contemporaine, il importe de souligner que la réserve domaniale que constituent les cinquante pas géométriques a **connu une grande instabilité juridique en passant alternativement du domaine public au domaine privé de l'État**. Elle a également fait l'objet d'un découpage entre zones urbaines, zones naturelles et forêt domaniale depuis la loi de 1996 et a fait l'objet de différentes tentatives pour régulariser, autant que faire se peut, la situation des milliers de nos compatriotes qui habitent sur des parcelles ne leur appartenant pas, ou dont la propriété est difficile à prouver, ou encore implantés en zone rouge au sens du plan de prévention des risques naturels (PPRN).

La loi du 30 décembre 1996 précitée a entendu apporter une solution pérenne à la zone des cinquante pas géométriques ainsi qu'à ses occupants. Les agences qu'elle a créées ont effectué, en douze ans d'existence effective, un travail remarquable, sans pour autant parvenir à la régularisation massive de la situation des occupants. **Votre rapporteur** souhaite que de nouvelles régularisations puissent intervenir rapidement afin d'améliorer la sécurité juridique des familles implantées sur le littoral depuis plusieurs décennies, mais il est indispensable de renforcer à la fois l'information des populations et la surveillance de ces territoires pour prévenir de nouvelles occupations spontanées.

A. LE STATUT JURIDIQUE MOUVANT DE LA ZONE DES CINQUANTE PAS ET LES VAGUES DE RÉGULARISATION SUCCESSIVES

Après une longue période de domanialité publique, le décret en Conseil d'État n° 55-885 du 30 juin 1955, pris en application d'une loi d'habilitation du 2 avril 1955, a opéré le transfert de cette zone dans le domaine privé de l'État, à l'exception des parcelles appartenant en pleine propriété à des particuliers en vertu de titres antérieurs à ce décret et reconnus valables par une commission juridictionnelle.

Ce décret a donc mis fin à l'imprescriptibilité de la zone des cinquante pas. Toutefois, son article 5 qui, dans le souci de préserver les droits de l'État, reportait à la date de clôture des opérations de délimitation de cette zone le point de départ des prescriptions des articles 2262 et 2265 du code civil, a empêché la mise en œuvre de la prescription acquisitive en pratique en raison de l'absence d'arrêté portant clôture des opérations de délimitation.

Un extrait de l'exposé des motifs de ce décret permet de rendre compte à la fois de la reconnaissance déjà ancienne de ces problématiques par les pouvoirs publics, mais aussi de leur persistance :

« L'institution de la zone, qui remonte au début de l'établissement de la France dans les anciennes colonies, fut motivée principalement par les nécessités de la défense des côtes basée sur des conceptions depuis longtemps périmées. Son régime, extrêmement complexe du fait, notamment, des nombreux empiètements commis par des particuliers depuis plus de deux siècles, constitue de toute évidence un anachronisme. »⁽¹⁾

Après cette longue parenthèse de trente ans, **la loi « littoral » du 3 janvier 1986⁽²⁾ a réincorporé dans le domaine public de l'État les parcelles de la zone des cinquante pas géométriques qui se trouvaient encore dans son domaine privé**, supprimant la possibilité de cession tout en maintenant le droit de propriété des personnes pouvant en justifier.

Enfin, la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, prévoit que le préfet de chaque département d'outre-mer délimite à l'intérieur de la zone les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et les espaces naturels. Elle institue aussi une commission départementale de vérification des titres de propriété, chargée d'apprécier la validité de tous les titres antérieurs à l'entrée en vigueur du décret du 30 juin 1955 qui n'ont pas été examinés par la commission créée par ce décret et établissant les droits de propriété réels ou de jouissance sur des terrains compris dans cette zone. Elle organise ainsi à nouveau une procédure de vérification des titres de propriété. Surtout, elle crée dans chacun des départements de la Guadeloupe et de la Martinique, pour une durée de dix ans, un établissement public d'État dénommé « Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques ».

B. LE TRAVAIL REMARQUABLE DES AGENCES N'A PAS PERMIS POUR AUTANT LA RÉALISATION DE NOMBREUSES CESSIONS AUX OCCUPANTS

Les agences « pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques » ont été créées par l'article 4 de la loi du 30 décembre 1996 précitée. À l'origine, ces agences, définies comme étant un instrument de coopération entre l'État et les communes, avaient pour mission d'établir un programme d'équipements des terrains relevant de leur compétence et d'émettre un avis sur les projets de cessions envisagées à titre gratuit ou à titre onéreux.

(1) *Journal officiel de la République française*, 2 juillet 1953, page 6653.

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

Les possibilités de cession ouvertes par la loi de 1996 dans les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse sont de deux ordres :

– peuvent être cédés à titre gratuit aux communes et aux organismes de logement social les terrains destinés à la réalisation d’opérations d’aménagement ou d’opérations d’habitat social. Ces terrains reviennent dans le patrimoine de l’État s’ils n’ont pas été utilisés conformément à l’objet qui a justifié la cession dans un délai de dix ans à compter de celle-ci ;

– peuvent être cédés à titre onéreux les terrains situés dans ces espaces ou secteurs au bénéfice des occupants qui ont édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995 des constructions affectées à l’exploitation d’établissements à usage professionnel ainsi qu’au bénéfice des personnes ayant édifié ou fait édifier avant le 1^{er} janvier 1995, ou à leurs ayants droit, des constructions à usage d’habitation qu’elles occupent à titre principal ou qu’elles donnent à bail en vue d’une occupation principale. À défaut d’identification des personnes mentionnées précédemment, ces terrains peuvent être cédés aux occupants de constructions affectées à leur habitation principale et édifiées avant le 1^{er} janvier 1995.

Afin de faciliter ces cessions, l’article 3 de la loi de 1996 a mis en place une aide aux acquéreurs de terrains occupés au titre de leur habitation principale. Cette aide, modulée en fonction des ressources de l’acquéreur et de l’ancienneté de l’occupation, concerne 45 % des demandeurs.

Si la majorité des observateurs considère que le bilan de ces agences est mitigé, **votre rapporteur tient néanmoins à souligner qu’elles ont eu le grand mérite de faciliter les relations entre les différents acteurs que sont les services déconcentrés de l’État, les collectivités territoriales et les habitants des zones concernées.** Leur travail de proximité et leurs campagnes d’information ont permis une meilleure appréhension de leur situation par les personnes installées près du littoral.

Pour ce qui concerne les travaux d’aménagement, le bilan est effectivement assez limité comme le relève le rapport de M. Serge Larcher. **Votre rapporteur** rappelle toutefois que l’agence pour la Martinique, qui dispose de compétences larges en ce domaine, est à l’origine de près de 30 millions d’euros de travaux depuis 2006.

C. LA RÉGULARISATION DE LA SITUATION DES OCCUPANTS ANCIENS DOIT SE POURSUIVRE ET S'ACCOMPAGNER D'UNE PLUS GRANDE VIGILANCE À L'ÉGARD DES NOUVELLES IMPLANTATIONS SPONTANÉES

1. Aménager la transition entre les Agences et les établissements publics fonciers locaux

Prévues à l'origine pour 10 ans, les agences des cinquante pas géométriques ont vu leur durée de vie modifiée pas moins de trois fois au cours des dix dernières années.

Cette durée a tout d'abord été portée à 15 ans par l'article 52 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer car les délais de nomination des directeurs des agences –intervenue seulement le 16 février 2001 – avaient retardé d'autant leur mise en marche.

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

Enfin, l'article 32 de la loi portant engagement national pour l'environnement de 2010, dite « loi Grenelle II », a modifié l'article 4 précité afin de permettre une prolongation par décret de la durée de vie des agences pour une durée maximale de deux ans. Le I de cet article prévoyait que, à leur disparition, les missions de régularisation foncière des agences seraient exercées par des établissements publics fonciers d'État. Un décret du 27 janvier 2011⁽¹⁾ a ainsi prolongé jusqu'au 1^{er} janvier 2014 la durée de vie des agences. Cet article prévoyait donc un remplacement à court terme des agences par des établissements publics fonciers d'État. **Or il apparaît aujourd'hui que des modifications juridiques et institutionnelles rendent ce scénario caduc.**

Sur le **plan juridique** tout d'abord, l'article 5 de l'ordonnance n° 2011-1068 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'État et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne, a supprimé le I de l'article 32 de la loi portant engagement national pour l'environnement. Il n'existe donc plus de fondement juridique à l'exercice par un établissement public foncier d'État des compétences actuellement dévolues aux agences.

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

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

– en Guadeloupe, le projet d'EPFL est en cours d'élaboration. Un premier comité de pilotage s'est tenu le 11 juillet 2012. L'ambition est d'aboutir en 2013 à la mise en place de cet établissement ;

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

Face à cette situation nouvelle, **vos** **rapporteur** approuve la mesure consistant à prolonger de deux ans la durée de vie des agences des cinquante pas géométriques, afin d'éviter un vide juridique qui pourrait survenir dans trois mois si rien n'était fait.

2. Permettre la régularisation d'un plus grand nombre d'occupants

La procédure de régularisation initiée par la loi du 30 décembre 1996 précitée n'a pas permis jusqu'à ce jour de régulariser la situation d'un grand nombre de personnes installées sans titre sur la zone des cinquante pas géométriques. Les facteurs explicatifs tiennent au retard pris pour le démarrage des agences et, jusqu'en juillet 2010, à **la complexité de la procédure à suivre** (22 étapes auprès de nombreuses administrations) pour des personnes souvent âgées et peu familières de ce type de procédure.

Vos **rapporteur** tient à souligner que les modifications de la loi du 30 décembre 1996 introduites par l'article 32 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ont eu pour conséquence une **augmentation très notable du nombre de dossiers de régularisation déposés**. La nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi de 1996 dispose en effet que les agences « *conduisent prioritairement le processus de régularisation des occupations sans titre des terrains ressortissant aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse délimités selon les modalités prévues aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques* ».

Les compétences des agences y sont précisément décrites ce qui permet de clarifier le rôle des différents intervenants et de mettre un terme aux conflits de compétence entre les agences et les services de l'État :

- elles contribuent à l'observation et au suivi des occupations des terrains ;
- elles établissent, après consultation de la ou des communes concernées, des programmes d'équipement en voirie et réseaux divers des terrains mentionnés au premier alinéa et mis gratuitement à leur disposition par l'État ;
- elles recherchent les occupants éligibles à la régularisation et les assistent dans leurs démarches de demande de cession ;

– elles établissent toutes formalités et documents nécessaires à la cession des terrains ;

– elles contribuent à la libération des terrains dont l’occupation sans titre ne peut être régularisée et au relogement de leurs occupants.

Ce rôle moteur des agences s’est traduit par un travail au plus près du terrain, à l’écoute des habitants de la zone des cinquante pas géométriques et en lien avec les élus locaux. **Cette proximité est sans nul doute la raison de l’augmentation conséquente du nombre de dossiers déposés.** On observe en effet une reprise de l’activité dès 2010, alors que la nouvelle procédure ne s’est appliquée qu’un peu plus d’un trimestre, puis une augmentation marquée et constante pour les années 2011 et 2012, avant la forclusion intervenue le 31 décembre 2012.

La campagne de communication autour du slogan « *Poté mannèw avan y two ta* »⁽¹⁾ lancée par l’agence des cinquante pas géométriques de Guadeloupe au mois de février 2012 est exemplaire de cet **effort de communication auprès des populations concernées.** Cette campagne se déclinait *via* un bus d’information circulant dans toute la Guadeloupe, une campagne d’affichage, des publicités dans les médias et dans le magazine d’Air Caraïbe. Les Antillais résidant dans l’hexagone n’étaient pas oubliés puisque des messages étaient diffusés sur la radio « Tropiques FM ».

NOMBRE DE DOSSIERS DE RÉGULARISATION DÉPOSÉS ANNUELLEMENT

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

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

Votre rapporteur souligne que la **dynamique observée en 2011 et 2012 mérite d’être prolongée** et que l’ouverture d’un nouveau délai de dépôt des dossiers est très attendue à la fois par les habitants et par les élus dans la perspective d’une régularisation la plus large possible de ces situations.

(1) « *Effectuez les démarches avant qu’il ne soit trop tard* ».

3. Renforcer la vigilance à l'égard des nouvelles implantations irrégulières

Il est incontestable, comme le souligne le rapport de l'IGAS et du conseil général des conseils des ponts et chaussés, que « les dispositifs mis en place pour tenter de régulariser la situation foncière sur la zone des cinquante pas (décrets de 1882 et 1887, décret de 1955, loi de 1986, loi de 1996) ont entretenu le sentiment que, de régularisations en régularisations, la zone des cinquante pas restait un territoire ouvert sur lequel il était possible de s'installer dans l'attente d'une nouvelle mesure législative »⁽¹⁾.

Le phénomène de l'occupation sans titre, ou spontanée, s'explique avant tout par la rareté du foncier aux Antilles, le niveau de revenu souvent faible des populations et l'attrait pour la zone littorale.

Votre rapporteur souligne qu'autant il apparaît souhaitable d'essayer de régulariser la situation, souvent ancienne, des occupants sans titre de « bonne foi », autant il convient d'être strict avec les implantations les plus récentes car les campagnes d'information lancées par les agences ont permis de sensibiliser les populations à cette problématique.

II. LA NÉCESSITÉ D'APPORTER UNE RÉPONSE PLUS GLOBALE À LA QUESTION FONCIÈRE DANS LES OUTRE-MER

Ainsi qu'il a été indiqué d'emblée, cette proposition de loi a vocation à sécuriser dans l'urgence le dispositif des agences des cinquante pas géométriques. Le délai de deux ans ainsi ménagé doit permettre de lancer une réflexion globale et cohérente sur la question foncière dans les outre-mer.

A. UNE PROCÉDURE DE TITREMENT MIEUX ADAPTÉE

L'article 3 de la proposition de loi vient opportunément relancer la procédure de reconstitution des titres de propriété dans les outre-mer. Cette procédure, dite de « titrement », est issue de l'article 35 de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) qui avait prévu la création d'un groupement d'intérêt public chargé de rassembler tous les titres de propriétés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus.

Cette procédure s'inspirait très directement du dispositif mis en œuvre en Corse par l'article 42 de la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités. Le groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse (GIRTEC) existe depuis octobre 2007 et ce pour dix ans, renouvelable une fois.

(1) Rapport précité, page 34

La situation est très différente en outre-mer puisque, quatre ans après le vote de la loi, **le GIP n'a toujours pas été constitué en raison de l'absence de texte d'application**. En réalité, le projet de décret a échoué sur une difficulté juridique car celui-ci proposait la constitution d'une structure distincte pour chaque collectivité alors que l'article 35 précité n'autorise que la création d'un seul GIP pour l'ensemble des territoires.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a fort opportunément déposé au cours des débats au Sénat, un amendement permettant la constitution de structures distinctes, conformément aux engagements du ministre des outre-mer pris devant l'Assemblée nationale le 4 décembre 2012.

Votre rapporteur se réjouit de la solution apportée à ce problème juridique qui bloquait le lancement de cette procédure, certes complexe, mais absolument nécessaire pour sécuriser la situation des personnes tout en rendant possible une meilleure gestion du foncier et le développement économique des territoires.

Depuis sa réintégration dans le domaine public, la zone des cinquante pas géométriques fait l'objet d'une forte pression écologique et économique, source d'un abondant contentieux. Une récente décision du Conseil constitutionnel a permis d'apporter un éclairage juridique nouveau pour la résolution du contentieux relatif aux titres de propriété. Ainsi, en vertu d'une décision en date du 4 février 2011, portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 5112-3 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), il est désormais établi que « *la validité d'un titre de propriété sur la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe ou en Martinique exige que ce titre ait été délivré à l'origine par l'État* ». Le Conseil constitutionnel a en effet relevé qu'il ressort des normes successives que, sous réserve des droits résultant d'une vente par l'État ou validée par lui, aucun droit de propriété n'a pu être valablement constitué sur les terrains situés dans la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique. Dès lors il ne peut être soutenu que l'article L. 5112-3 du CG3P serait contraire au droit de propriété lorsqu'il exige un titre de propriété délivré ou validé par l'État.

Cette décision témoigne de la difficulté à résoudre définitivement la question des titres de propriété.

B. LA MISSION EN COURS DOIT PERMETTRE D'AVANCER VERS LA MISE EN ŒUVRE D'UNE VÉRITABLE STRATÉGIE FONCIÈRE DANS LES ZONES URBANISÉES DES DÉPARTEMENTS ULTRA-MARINS

Les dispositions de la présente proposition de loi constituent des mesures d'urgence qui doivent s'accompagner d'une réflexion globale et cohérente du Gouvernement et des collectivités territoriales sur les enjeux économiques, environnementaux et sociaux attachés à la question foncière en Guadeloupe et en Martinique.

À plus long terme, cette réflexion doit conduire à la mise en place d'une véritable stratégie foncière dans les zones urbanisées des départements d'outre-mer. La question des cinquante pas géométriques revêt ainsi une dimension régionale et internationale liée aux enjeux de la gestion durable des activités humaines dans les zones côtières. L'aménagement du littoral poursuit un objectif de développement économique et régional de la zone côtière et, plus particulièrement, la croissance de l'économie touristique dans les Caraïbes.

C'est pourquoi **votre rapporteur** accueille favorablement la création, à l'initiative du ministre des outre-mer et de la ministre de l'égalité des territoires et du logement, d'une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration et du conseil général de l'environnement et du développement durable, ayant pour objet de « *fournir des préconisations sur les moyens de mettre en œuvre une stratégie foncière dans les zones urbanisées qui tiennent compte des besoins en logements, des projets des collectivités locales, de la pérennisation des missions de régularisation foncière et d'aménagement dans la zone littorale ainsi que des missions de reconstitution des titres de propriété* »⁽¹⁾.

Sans préjuger des conclusions de ce rapport qui devraient être rendues dans les semaines à venir, **votre rapporteur** tient à souligner un certain nombre de points qui doivent être tranchés si l'on veut disposer d'outils opérationnels pour la mise en valeur du foncier dans ces territoires.

Il convient tout d'abord de **doter les futurs organismes fonciers de compétences couvrant l'ensemble du territoire de la collectivité**. Il n'est en effet pas rare que des quartiers urbanisés se trouvent pour partie dans la zone des cinquante pas géométriques et pour partie en dehors ; or c'est l'ensemble du quartier qui doit être appréhendé en termes d'infrastructures publiques de distribution, d'évacuation et de desserte.

Il est également nécessaire de **clarifier les compétences et les modalités de collaboration entre les différents acteurs publics intervenant en matière foncière sur ces territoires** (Conservatoire du littoral, Office national des forêts, autres services de l'État, agences puis EPFL, collectivités locales). L'articulation entre les compétences de l'État et celles des collectivités territoriales est sans aucun doute une des plus délicates à mettre en œuvre sur le terrain. C'est pourquoi **votre rapporteur** soutient la proposition du rapporteur du Sénat, M. Serge Larcher, visant à « *étudier la possibilité d'un transfert de la domanialité de cette zone aux conseils régionaux, en s'inspirant de ce qui a été entrepris à Saint Martin* »⁽²⁾.

(1) Lettre de mission du 16 avril 2013.

(2) Rapport n° 566 (2012-2013) de M. Serge LARCHER, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 mai 2011, page 26.

Bien entendu une **attention particulière devra être apportée aux personnels des agences des cinquante pas géométriques** dont l'expertise et le travail de proximité ont permis d'accélérer considérablement le processus de régularisation de la situation des occupants.

En conclusion, **votre rapporteur** propose d'adopter ce texte en l'état afin d'éviter une vide juridique. Cependant le retard pris dans le calendrier de cette proposition de loi pénalise considérablement les occupants qui ne peuvent plus déposer de dossiers depuis janvier 2013.

Par ailleurs, plus que les études en cours, la mission de l'inspection a pour objectif de fixer le plus rapidement possible la nature et la fonction de l'outil pour répondre à la fois à demande de cessions et aux besoins d'aménagement dans la zone des cinquante pas. C'est pourquoi **votre rapporteur** demande au ministre des outre-mer de s'engager sur une prorogation d'une année tant sur la durée de vie de l'agence (1^{er} janvier 2017), que sur la date de limite de dépôt de dossier (1^{er} janvier 2016). Le véhicule législatif adéquat devra être trouvé pour permettre l'adoption de cette indispensable mesure.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du 19 septembre 2013, la commission a examiné la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin (n° 1048), sur le rapport de M. Serge Letchimy.

M. le président François Brottes. L'ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin. Sur ce sujet, dont tous ne perçoivent pas forcément les enjeux, vous allez devoir faire preuve de pédagogie, monsieur le rapporteur.

Le texte nous arrive donc du Sénat et j'ai cru comprendre qu'il serait préférable que nous l'adoptions en l'état. Vous nous expliquerez par ailleurs pourquoi nous sommes obligés de revenir sur cette question tous les trois ou quatre ans, et s'il n'est pas possible d'adopter des solutions définitives.

M. Serge Letchimy, rapporteur. Les cinquante pas du roi sont une très vieille histoire, qui remonte à 1670. Ces zones de 81,20 mètres ont été créées tout le long du littoral, afin d'assurer la défense des différents territoires qu'a énumérés le président Brottes. Progressivement, leur statut a évolué. Après avoir abrité des fortins, elles ont ensuite été occupées par des populations civiles. Aujourd'hui, la plupart des bourgs du littoral de la Martinique ou de la Guadeloupe se situent dans ces zones, où l'on trouve aussi bien de l'habitat traditionnel et populaire – je pense notamment au quartier de Volga-Plage, à Fort-de-France – que des demeures bourgeoises, notamment sur les îlets.

Depuis les années cinquante, la législation a évolué, transférant d'abord cette zone des cinquante pas géométrique au domaine privé de l'État jusqu'à ce que la loi Littoral de 1986 la réintègre dans le domaine public maritime. En 1996, une loi, portée par le député Camille Darsières, a ouvert la possibilité de céder ces parcelles à leurs occupants.

Pour piloter la cession des parcelles ont été créées des agences des cinquante pas géométriques. Ces établissements publics ont néanmoins montré leurs limites. Les procédures de cession ne vont pas aussi vite qu'il serait souhaitable, d'une part parce que, malgré les aides octroyées par la loi de 1996, il est compliqué pour les populations les plus démunies d'acquérir une parcelle, d'autre part du fait des enjeux environnementaux majeurs attachés à certains sites.

Par ailleurs, si les agences ont des compétences claires en matière de cession, ce n'est pas le cas en matière d'aménagement, ce qui signifie qu'elles peuvent être amenées à céder des parcelles non viabilisées et qu'elles n'interviennent pas dans le financement des opérations de résorption de l'habitat insalubre.

Il était prévu que ces agences disparaissent au 1^{er} janvier 2014, annulant ainsi toutes les procédures en cours – entre 3 000 et 4 000 pour la Guadeloupe et la Martinique. Afin d'éviter ce vide juridique, le Gouvernement souhaite donc que cette proposition de loi, défendue au Sénat par Serge Larcher, soit adoptée conforme par notre assemblée, pour qu'elle puisse être promulguée avant le 31 décembre.

Je vous appelle donc à adopter ce texte en l'état, même si je tiens à souligner que demeurent quelques problèmes sérieux, au premier rang desquels le statut des agences : faut-il les maintenir ou les remplacer par des établissements publics fonciers locaux (EPFL) donnant aux collectivités les moyens financiers et fiscaux de combiner cession et aménagement des parcelles, ainsi que cela se pratique un peu en Martinique, en marge de la loi ?

C'est pour être éclairé sur la vocation finale des agences que le Gouvernement a donc dépêché une mission, dont le rapport devrait suggérer plusieurs scénarios possibles.

La première hypothèse consisterait à céder ces bandes littorales aux collectivités, pour faciliter le processus d'aménagement du territoire, sachant en effet qu'elles mesurent 81,20 mètres et traversent souvent des quartiers, voire des rues ou même des maisons.

La deuxième hypothèse consisterait à mettre en place des établissements publics d'aménagement, doté de véritables pouvoirs en la matière. Rappelons qu'aujourd'hui ce sont des structures d'État qui interviennent, au-delà de la zone des cinquante pas géométriques à laquelle elles devraient logiquement se cantonner, sur des terrains communaux, sans convention de concession avec la municipalité.

La troisième hypothèse est celle des EPFL.

On voit donc qu'il ne suffit pas de prolonger temporairement la durée de vie des agences ; encore faut-il avoir une idée claire de la manière dont elles doivent évoluer, ce qui n'est pas le cas pour l'instant.

Les délais retenus par la proposition de loi constituent à nos yeux un second problème. Il est clair que prolonger de deux ans la durée de vie des agences, jusqu'au 1^{er} janvier 2016, ne nous paraît pas suffisant, d'autant qu'il faut prendre en compte, outre la durée de vie des agences – qui fait l'objet de l'article 1^{er} –, la date limite de dépôt des dossiers auprès de celles-ci – modifiée par l'article 2. Il faut savoir en effet que cette date limite a été fixée par la loi actuelle au 1^{er} janvier 2013, ce qui signifie que, légalement, le dépôt de dossiers n'est plus possible depuis bientôt un an et que la prorogation des agences pour deux années

supplémentaires équivaut en fait à une prolongation de un an pour le délai de dépôt

Nous proposons donc d'octroyer une année supplémentaire aux agences ainsi qu'aux personnes souhaitant déposer un dossier de régularisation, sachant qu'il conviendra pour cela de trouver, dans le courant de l'année 2014, un véhicule législatif approprié.

M. le président François Brottes. Merci pour vos explications, monsieur le rapporteur. J'avais en effet le sentiment que cette proposition de loi ne résolvait pas l'ensemble des problèmes, et je me félicite de la présence parmi nous ce matin de M. Daniel Goldberg, co-rapporteur de la loi ALUR, qui pourrait éventuellement servir de support à votre amendement en première lecture au Sénat.

Mme Frédérique Massat. Le rapporteur a brillamment démontré qu'il était indispensable d'adopter ce texte conforme, même s'il demeure des problèmes de fond.

Le groupe SRC soutient la démarche de Serge Letchimy consistant à vouloir prolonger de un an l'existence des agences. Avec – nous l'espérons – le soutien du président de la Commission, nous interpellons en ce sens le ministre Victorin Lurel lors de la discussion en séance publique.

L'article 3 de la proposition de loi, introduit à l'initiative du Gouvernement, est également très important, puisqu'il permet la reconstitution des titres de propriété. Nous souhaitons donc ardemment, dès le 2 octobre, un vote unanime des députés de la majorité comme de l'opposition, comme ce fut le cas, par exemple, pour les lois sur l'habitat insalubre ou sur la vie chère en outremer.

Reste qu'il est nécessaire de prolonger davantage la durée de vie des agences, dont il faut faire des outils mieux adaptés à l'aménagement du territoire. La loi ALUR pourrait en effet constituer un véhicule législatif approprié, soit en première lecture au Sénat, soit en deuxième lecture à l'Assemblée.

M. le président François Brottes. J'écrirai aux sénateurs, pour qu'ils nous ouvrent des portes lors de l'examen en première lecture de textes modifiant de préférence des lois déjà en vigueur ; à charge pour nous, ensuite, d'ajuster les choses en seconde lecture.

M. Daniel Goldberg. Nous pouvons faire passer le message à notre collègue sénateur Claude Bérít-Débat, co-rapporteur du projet de loi ALUR sur les titres III et IV.

M. François Brottes. Cette proposition de loi ne faisant l'objet d'aucun amendement, je vais successivement mettre aux voix les différents articles, sur lesquels le groupe UMP m'a d'ores et déjà fait savoir qu'il donnerait en séance un vote positif.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

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

Faculté de proroger par décret la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques jusqu'au 1^{er} janvier 2016

1. Droit en vigueur

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

Son premier alinéa précise que :

- la durée de vie de ces agences est de quinze ans ;
- cette durée peut être prolongée par décret pour une durée maximale de deux ans. Un décret du 27 janvier 2011 ⁽¹⁾ a ainsi prolongé la durée de vie des agences jusqu'au 1^{er} janvier 2014 ;
- elle peut également être réduite par décret portant création d'un établissement public foncier.

Le domaine de compétence de chaque agence s'étend aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse de la zone dite des cinquante pas géométriques délimités selon les modalités prévues à l'article L. 5112-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Il s'étend également aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse identifiés sur des terrains soustraits artificiellement à l'action du flot et sur des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'État, formés avant le 1^{er} janvier 1995, et délimités selon les modalités fixées à l'article L. 5112-2 du code général de la propriété des personnes publiques.

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

2. Texte de la proposition de loi adopté par le Sénat

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

- la durée de vie des Agences des cinquante pas géométriques pourra être prolongée par décret pour une durée qui ne peut excéder le 1^{er} janvier 2016 (1°) ;
- la possibilité de réduire cette durée par décret portant création d'un établissement public foncier est supprimée (2°).

3. Position de votre rapporteur

Votre rapporteur approuve cette faculté de proroger jusqu'au 1^{er} janvier 2016 la durée de vie des agences dites « des cinquante pas géométriques » créées en 1997 et devenues opérationnelles à compter de 2001. L'importance du travail de terrain réalisé, notamment depuis 2010 en matière de régularisation des occupants sans titre, témoigne de la nécessité de telles entités. Ce délai de deux ans supplémentaires devra être mis à profit pour l'instruction des dossiers de demande de cession qui seront déposés jusqu'au 1^{er} janvier 2015 comme le prévoit l'article 2 de la présente proposition de loi.

*

* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

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

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

1. Droit en vigueur

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

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

Son deuxième alinéa précise que les demandes de cession doivent, sous peine de forclusion, être déposées avant le 1^{er} janvier 2013. Ce délai est donc aujourd'hui épuisé et la forclusion est opposable au dépôt d'un dossier de régularisation.

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

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

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

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

2. Texte de la proposition de loi adopté par le Sénat

Le présent article modifie à la fois le deuxième alinéa de l'article L. 5112-5 et le troisième alinéa de l'article L. 5112-6 précités afin de fixer au 1^{er} janvier 2015 le délai de dépôt des demandes de cession à titre onéreux.

3. Position de votre rapporteur

Votre rapporteur est bien entendu favorable à l'ouverture d'un nouveau délai pour la régularisation de la situation des occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques. Mais, contrairement à ce que pourrait laisser penser le parallélisme avec la prolongation de deux ans de la durée de vie des agences, ce nouveau délai sera plus proche d'une année que de deux.

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3

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

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

1. Droit en vigueur

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

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

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

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

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

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

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

Les agents du groupement et les personnes qu'il délègue sont tenus de respecter la confidentialité des informations recueillies au cours de leur mission sous peine des sanctions prévues par le code pénal. Toutefois, ces informations peuvent être communiquées aux officiers publics ministériels, quand elles sont nécessaires à l'exercice de leurs missions.

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

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

Le **VII** précise qu'un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de cet article, après avis de la Commission nationale de

l'informatique et des libertés (CNIL) pour ce qui concerne les dispositions des V et VI.

2. Texte de la proposition de loi adopté par le Sénat

À l'initiative du Gouvernement, la commission des affaires économiques du Sénat a adopté le présent article qui propose une nouvelle rédaction de l'article 35 de la LODEOM relatif à la reconstitution des titres de propriété dans les départements d'outre-mer et à Saint Martin. En effet, sans doute en raison de l'unicité du GIP, le dispositif n'a pas été mis en œuvre faute de mesures réglementaires pour son application.

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

– d'une part, de collecter et d'analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriétés ainsi que les personnes dépourvues de titres de propriété ;

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

Le **II** précise que cette procédure peut être conduite au choix :

– par un GIP, qui peut être constitué dans chacun des territoires concernés, ce qui constitue la novation la plus décisive de ce dispositif. Chaque GIP est constitué de l'État, de la région d'outre-mer concernée ou, selon le cas, du département de Mayotte ou de la collectivité de Saint-Martin, ainsi que d'associations d'élus locaux et de représentants des notaires. Le groupement peut recruter directement et en tant que de besoin des agents contractuels de droit public ou de droit privé ;

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

Le **III** précise que l'opérateur public foncier ou le GIP chargé de la procédure de titrement crée et, le cas échéant, gère l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun, et effectue les travaux et missions connexes ou complémentaires rendus nécessaires par la conduite de la procédure de titrement. Cette disposition reprend très largement celle de la loi LODEOM qui dispose que le GIP « *peut prendre toute mesure permettant de définir ces biens* » et qu'il « *peut créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet* ».

Pour l'accomplissement de sa mission, l'organisme concerné dispose de la faculté de créer un fichier de données à caractère personnel dans les conditions définies par la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

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

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

Ces informations sont communiquées aux officiers publics ministériels concernés, aux représentants de l'État ainsi qu'aux responsables des exécutifs des collectivités territoriales. Il est en effet nécessaire pour une bonne coordination des différentes actions en matière d'urbanisme que les informations soient partagées et mises à jour régulièrement.

3. Position de votre rapporteur

Votre rapporteur se réjouit de l'adoption de cette disposition au Sénat, la question du foncier et des titres de propriété se pose en effet bien au-delà de la zone des cinquante pas géométriques aux Antilles et dans les autres départements d'outre-mer.

*

* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi sans modification.

En conséquence, la Commission des affaires économiques vous demande d'adopter proposition de loi visant à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

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

**Dispositions
en vigueur**

**Code général de la propriété des
personnes publiques**

**Cinquième partie : Dispositions
relatives à l'outre-mer**

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

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

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

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

**Texte adopté
par la Commission**

**Dispositions
en vigueur**

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

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

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

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

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

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

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Article 2

A la fin du deuxième alinéa de l'article L. 5112-5 et du troisième alinéa de l'article L. 5112-6 du code général de la propriété des personnes publiques, l'année : « 2013 » est remplacée par l'année : « 2015 ».

**Texte adopté
par la Commission**

Article 2

(Sans modification)

**Dispositions
en vigueur**

du domaine privé.

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

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

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

Article 3 (*nouveau*)

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

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

« 1° De collecter et d'analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titres de propriété ainsi que les occupants ne disposant pas de titres de propriété ;

« 2° D'établir le lien entre un bien et une personne, afin de constituer ou de reconstituer ces titres de propriété.

**Texte adopté
par la Commission**

Article 3

(*Sans modification*)

**Dispositions
en vigueur**

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

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

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

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

« 1° Soit par un groupement d'intérêt public qui peut être constitué, dans chacun des territoires concernés, dans les conditions prévues au chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

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

« 2° Soit par un opérateur public foncier, sous réserve que le statut de cet opérateur soit complété par des dispositions permettant la mise en œuvre de cette nouvelle mission.

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

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

**Texte adopté
par la Commission**

**Dispositions
en vigueur**

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

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

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

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

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

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

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

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

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

« Les informations mentionnées à l'alinéa précédent sont consultables par toute personne intéressée en Préfecture. »

**Texte adopté
par la Commission**

**Dispositions
en vigueur**

—

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

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

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

—

**Texte adopté
par la Commission**

—