



N° 1417

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 novembre 2018.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES SUR LA PROPOSITION DE LOI  
*pour la **protection des activités agricoles et des cultures marines en zones littorale***  
*et de **montagne** (n° 1330).*

PAR M. JIMMY PAHUN

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE CONSTAT : LA FORTE PRESSION FONCIÈRE EN ZONE LITTORALE MET EN PÉRIL LES ACTIVITÉS AGRICOLES</b> .....	6
<b>A. LA SPÉCULATION FONCIÈRE S'EXERCE AU DÉTRIMENT DES     ACTIVITÉS AGRICOLES</b> .....	6
1. Une proposition de loi élaborée avec les conchyliculteurs.....	6
2. La nécessité de lutter contre la progression des espaces artificialisés en zone littorale .....	7
3. Les zones de montagne soumises à des pressions touristiques et foncières de forte intensité.....	8
<b>B. DES OUTILS DE PRÉSERVATION DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE     PARFOIS INSUFFISANTS</b> .....	8
1. Le législateur a posé certaines limites au changement de destination des bâtiments agricoles.....	8
2. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont été mises en place pour préserver les biens agricoles.....	10
<b>II. L'OBJECTIF : LA SAUVEGARDE DES ACTIVITÉS AGRICOLES, NOTAMMENT CONCHYLICOLES, EN ZONE LITTORALE</b> .....	11
<b>A. POURQUOI RENFORCER LE DROIT DE PRÉEMPTION DES SAFER ?</b> .	11
<b>B. LE RENFORCEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION SERA-T-IL ASSEZ     ENCADRÉ ?</b> .....	11
<b>C. LE RENFORCEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION SERA-T-IL     SUFFISANT POUR PRÉSERVER NOS ACTIVITÉS AGRICOLES ?</b> .....	12
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	14
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	14
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	26
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime) : Extension du droit de préemption des SAFER pour les activités conchylicoles .....	26

1. L'état du droit .....	26
a. Les biens soumis à la préemption des SAFER .....	26
b. Les actes soumis à la préemption des SAFER .....	28
c. La qualité de l'acquéreur .....	28
d. Les modalités de fixation du prix .....	28
e. Le droit de préemption des SAFER est primé par un certain nombre de droits de préemption .....	29
i. La primauté du droit de préemption des personnes publiques .....	29
ii. La primauté du droit de préemption de certaines personnes privées .....	29
2. L'article 1 <sup>er</sup> de la proposition de loi .....	29
a. Le renforcement du droit de préemption des SAFER .....	29
b. L'interdiction du changement de destination des bâtiments conchylicoles .....	29
3. La position de votre rapporteur .....	30
4. La position de votre commission .....	31
<i>Article 2</i> (art. L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime) : Extension du droit de préemption des SAFER dans les communes littorales .....	36
1. L'état du droit .....	36
2. L'article 2 de la proposition de loi .....	36
3. La position de votre rapporteur .....	36
4. La position de votre commission .....	37
<i>Article 3</i> (art. L. 122-11 du code de l'urbanisme) : Extension du droit de préemption des SAFER dans les communes de montagne .....	38
1. L'état du droit .....	38
2. L'article 3 de la proposition de loi .....	38
3. La position de votre rapporteur .....	39
4. La position de votre commission .....	39
<i>Article 3 bis (nouveau)</i> (art. L. 143-16 du code rural et de la pêche maritime) : Coordination juridique .....	40
<i>Article 4</i> (art. L. 121-17 du code de l'urbanisme) : Implantation d'annexes nécessaires à la conchyliculture en discontinuité d'urbanisation .....	42
1. L'état du droit .....	42
2. L'article 4 de la proposition de loi .....	43
3. La position de votre rapporteur .....	43
4. La position de votre commission .....	43
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR .</b>	46

## INTRODUCTION

La présente proposition de loi est le fruit d'un long travail de réflexion conduit avec la profession des conchyliculteurs et divers acteurs engagés dans la préservation de l'agriculture littorale. Le constat est connu depuis quelques années déjà : **la conchyliculture, et plus généralement l'ensemble des activités agricoles en zone littorale, font face à un ensemble d'obstacles dont les effets cumulés mettent à mal leur pérennité.** Les pressions touristiques, démographiques et foncières, particulièrement fortes dans les territoires littoraux, en font partie. Elles conduisent à la transformation de nombreux bâtiments à usage agricole en habitations résidentielles, en restaurants ou encore en résidences secondaires.

**Pourtant, l'agriculture littorale est essentielle à la vie socio-économique de nos territoires.** L'agriculture est un gestionnaire efficace de l'espace. Elle contribue à contenir l'urbanisation et à préserver nos paysages. Elle joue également un rôle économique important, tant directement (par sa production, les emplois qu'elle crée et les liens qu'elle entretient avec l'industrie agroalimentaire), qu'indirectement (en approvisionnant en « produits du terroir »).

La présente proposition de loi poursuit donc différents objectifs : la préservation des activités agricoles en zone littorale, et notamment des chantiers conchylicoles, **la protection du bord de mer, espace rare et convoité, contre la spéculation foncière** ainsi que la lutte contre l'artificialisation des sols. Elle s'inscrit dans la continuité de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Élan », en vue d'atteindre le meilleur équilibre possible entre le développement des territoires littoraux d'une part, et la préservation et la protection des espaces et des milieux littoraux et marins, d'autre part.

## I. LE CONSTAT : LA FORTE PRESSION FONCIÈRE EN ZONE LITTORALE MET EN PÉRIL LES ACTIVITÉS AGRICOLES

Tous les acteurs auditionnés par votre rapporteur se sont accordés sur le besoin impérieux de maintenir une activité agricole en zone littorale alors que la spéculation foncière progresse et que les jeunes agriculteurs ont de grandes difficultés à trouver des exploitations pour s'établir.

### A. LA SPÉCULATION FONCIÈRE S'EXERCE AU DÉTRIMENT DES ACTIVITÉS AGRICOLES

La nécessité de préserver le foncier agricole ne concerne pas seulement les zones littorales. La progression des espaces artificialisés se fait, sur l'ensemble du territoire, aux dépens des meilleures terres agricoles <sup>(1)</sup>. L'imperméabilisation des sols, qui résulte de leur artificialisation, compromet souvent définitivement leur usage agricole.

Les enjeux de préservation du foncier agricole sont néanmoins particulièrement prégnants en zone littorale, comme le montre une récente étude du Commissariat général au développement durable <sup>(2)</sup>. Ainsi, les communes de bord de mer et lagunaires, où s'applique la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi « Littoral », sont 2,4 fois plus densément peuplées que la moyenne métropolitaine. **Le taux d'artificialisation de ces communes littorales est 2,6 fois plus élevé que sur le reste du territoire.** Il en va de même de la vitesse de disparition des terres agricoles ces quarante dernières années, qui est 2,5 fois plus élevée que la moyenne métropolitaine.

#### 1. Une proposition de loi élaborée avec les conchyliculteurs

**La conchyliculture regroupe l'ensemble des cultures de coquillages,** parmi lesquelles l'ostréiculture (huîtres creuses et plates), la mytiliculture (moules), la cérastoculture (coques), la vénériculture (palourdes) et l'halioticulture (ormeaux). La conchyliculture française se classe au deuxième rang européen, après l'Espagne, avec une production moyenne de 200 000 tonnes de coquillages par an pour un chiffre d'affaires de l'ordre de 774 millions d'euros. D'après le comité national de la conchyliculture (CNC), plus de 4 500 exploitants détiennent au total près de 50 000 concessions sur le domaine public maritime ainsi que plus de 2 000 hectares sur le domaine privé.

---

(1) « L'artificialisation des sols s'opère aux dépens des terres agricoles », Commissariat général au développement durable, février 2011.

(2) « Des pressions plus fortes en bord de mer, surtout dans les territoires ruraux et périurbains », Commissariat général au développement durable, juillet 2017.

**La conchyliculture est une richesse nationale qui participe à la préservation de l'environnement et au bon fonctionnement des écosystèmes estuariens et côtiers.** La conchyliculture joue un rôle important dans le maintien d'une bonne qualité des eaux, dans la lutte contre l'érosion côtière, dans la fixation du carbone et dans la régulation des cycles de l'azote. Elle permet également de constituer des cantonnements salutaires qui protègent et favorisent le développement des espèces marines animales ou végétales.

**La conchyliculture est une richesse particulièrement fragile** <sup>(1)</sup>. La filière dépend de son environnement et est très sensible aux variations de la qualité de l'eau du littoral. Sa préservation nécessite donc, en premier lieu, une **préservation des milieux marins en bon état.**

Au-delà des enjeux environnementaux particulièrement cruciaux, la sauvegarde des activités conchylocoles passe par la préservation du foncier agricole. La présente proposition de loi a été élaborée, au départ, pour répondre à une difficulté concrète liée à la **transformation, en zone littorale, de bâtiments à usage conchylocole en habitations résidentielles.** Cette transformation engendre un démantèlement des exploitations et des réseaux locaux de production et conduit à une baisse significative du nombre d'exploitations. Si les conchyliculteurs s'accordent collectivement pour regretter ces changements de destination, les bénéficiaires attendus d'une vente, plus lucrative, à un non-professionnel peuvent conduire un exploitant à adopter un comportement opposé à cet accord collectif lorsqu'il met en vente son bien. D'après les personnes auditionnées par votre rapporteur, le prix de vente à un non-professionnel peut être jusqu'à dix fois supérieur au prix de vente à un professionnel. À titre d'exemple, en vingt ans, 10 à 20 % du foncier conchylocole auraient été perdus dans le Morbihan.

Cette perte de foncier tient notamment au fait que de nombreux biens conchylocoles sur le domaine privé sont constitués de bâtiments d'exploitation ou de **bâtiments mixtes**, l'étage du bâtiment abritant un logement de fonction. Or, ces constructions sont mises sur le marché dans une perspective de transformation intégrale en résidence secondaire, à des prix bien plus élevés que leur valeur d'usage « agricole ». **Ce phénomène a pour conséquence d'empêcher la reprise de l'exploitation par un jeune conchyliculteur.**

## **2. La nécessité de lutter contre la progression des espaces artificialisés en zone littorale**

La conchyliculture n'est pas la seule activité devant être préservée en zone littorale. L'agriculture y est **très diversifiée** et le maraîchage, comme l'arboriculture fruitière, façonnent également l'identité agricole littorale.

---

(1) « *Les fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi* », 13 juin 2017, avis du Conseil économique, social et environnemental.

Les surfaces agricoles du littoral sont en régression. La spéculation foncière, à laquelle s'ajoutent, dans certaines situations, un urbanisme non maîtrisé et une relative imprécision du statut de la zone agricole, conduit à un « **cercle vicieux où friches spéculatives et étalement urbain s'auto-alimentent** »<sup>(1)</sup>, au détriment des activités agricoles. **De nombreux agriculteurs se trouvent contraints de se spécialiser dans des productions requérant peu d'espace.**

Cette problématique n'est pas nouvelle. Il y a dix ans déjà, trois quarts des agriculteurs interrogés par le Conservatoire du littoral<sup>(2)</sup> se disaient victimes de la pression foncière. Ils évoquaient non seulement une forte hausse du prix des terrains, mais également une raréfaction du nombre de terrains, entraînant une véritable spéculation immobilière sur le foncier.

### **3. Les zones de montagne soumises à des pressions touristiques et foncières de forte intensité**

Des situations similaires ont pu être observées en zone de montagne, ces espaces étant soumis à des pressions touristiques et foncières de forte intensité. Il y existe un vrai risque de recul des activités agricoles et pastorales en raison des changements de destination des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive.

## **B. DES OUTILS DE PRÉSERVATION DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE PARFOIS INSUFFISANTS**

La prise de conscience relative à la nécessaire préservation du foncier agricole a conduit l'État à mettre en place de nombreux outils, qui ne sont malheureusement pas toujours aussi efficaces qu'ils pourraient l'être.

### **1. Le législateur a posé certaines limites au changement de destination des bâtiments agricoles**

Soucieux de préserver l'activité agricole des conflits d'usage, le législateur a posé certaines limites au changement de destination<sup>(3)</sup> des bâtiments agricoles :

— l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme établit l'interdiction de construire sur une **bande littorale de 100 mètres** à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux, en dehors des espaces urbanisés. Cette interdiction ne s'applique pas seulement aux nouvelles installations ou constructions. Elle s'applique également aux changements de destination, comme l'a confirmé la

---

(1) « *La conservation des terres agricoles littorales* », 3 mai 2010, ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

(2) « *Le littoral a besoin d'agriculture(s)* », atelier du Conservatoire du littoral, mai 2008.

(3) L'article R. 151-27 du code de l'urbanisme fixe la liste **des cinq destinations existant en matière de construction** : « exploitation agricole et forestière », « habitation », « commerce et activités de service », « équipements d'intérêt collectif et services publics », « autres activités des secteurs secondaires et tertiaires ».

jurisprudence. Les changements de destination sont interdits dans cette bande <sup>(1)</sup>. Seule la réfection des biens y est autorisée <sup>(2)</sup> ;

– **dans les zones agricoles délimitées par les plans locaux d’urbanisme** (PLU), le changement de destination des constructions existantes est possible, à la condition qu’il ne compromette pas l’activité agricole ou la qualité paysagère du site (article L. 151-11 du code de l’urbanisme). Le changement de destination est soumis à l’avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers. Les PLU doivent identifier les bâtiments pour lesquels le changement de destination est possible. En général, ils précisent également les destinations admises ;

– le changement d’affectation ou de mode d’occupation d’un terrain classé **en zone agricole protégée** (ZAP) conformément à l’article L.112-2 du code rural et de la pêche maritime est complexe. En l’absence de document d’urbanisme, des autorisations <sup>(3)</sup> doivent être recueillies avant tout changement d’affectation ou de mode d’occupation du sol.

Le changement de destination d’un bâtiment existant est **soumis à permis de construire** lorsqu’il s’accompagne de travaux ayant pour effet soit de modifier les structures porteuses ou la façade du bâtiment, soit de créer une emprise au sol ou une surface de plancher supérieure à 20 mètres carrés.

**Ces dispositifs ne sont néanmoins pas toujours efficaces pour préserver l’activité agricole.** Certaines personnes auditionnées ont regretté que les documents d’urbanisme ne limitent, à leurs yeux, pas suffisamment les changements de destination des bâtiments agricoles. Pour d’autres, **le problème tient essentiellement à ce que nombre de changements de destination de bâtiments agricoles sont irréguliers.** La pratique consistant à transformer illégalement la destination d’une construction et à la régulariser ultérieurement a été dénoncée à de nombreuses reprises lors des auditions. Les maires disposent de pouvoirs de police. En application de l’article L. 480-1 du code de l’urbanisme, en cas de réalisation de travaux contraires aux règles d’urbanisme ou à l’autorisation accordée, les infractions doivent être constatées par le maire ou les autres autorités de l’Etat compétentes en la matière et les procès-verbaux constatant les infractions commises doivent être transmis au procureur de la République. **La mise en œuvre des pouvoirs de police en matière d’urbanisme est donc souvent longue et complexe.** Votre rapporteur salue cependant le fait que, dans plusieurs régions, le représentant de l’État se soit engagé à mieux contrôler et à sanctionner le plus systématiquement possible les travaux non autorisés sur des biens agricoles.

---

(1) Cour administrative d’appel de Marseille, 20 novembre 2009, n° 07MA03857.

(2) Conseil d’État, 4 février 2011, n° 340015.

(3) Tout changement d’affectation ou de mode d’occupation du sol qui altère durablement le potentiel agronomique, biologique ou économique d’une zone agricole protégée doit être soumis à l’avis de la chambre d’agriculture et de la commission départementale d’orientation de l’agriculture. En cas d’avis défavorable de l’une d’entre elles, le changement ne peut être autorisé que sur décision motivée du préfet.

## **2. Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont été mises en place pour préserver les biens agricoles**

Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont été mises en place au début des années 1960 pour organiser la restructuration des exploitations agricoles. Les SAFER sont des sociétés privées chargées de missions de service public. **Dotées de missions à l'origine strictement agricoles, les SAFER ont désormais un rôle beaucoup plus large touchant à l'aménagement et au développement des territoires ruraux dans leur globalité.** Cette évolution s'explique par les difficultés économiques spécifiques du marché des terres agricoles et par la prise en compte des problématiques environnementales. Les SAFER acquièrent des biens (terrains ou bâtiments) et les rétrocèdent à des agriculteurs. Les SAFER peuvent imposer au nouveau propriétaire l'engagement du maintien, pendant un délai minimal de dix ans, de l'usage agricole ou forestier des biens attribués <sup>(1)</sup>.

**Les SAFER sont des acteurs incontournables de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers.** Les SAFER ont, au cours de l'année 2016, acquis 10 500 biens, représentant 93 800 hectares. Au titre des rétrocessions, 34 400 hectares ont été revendus au cours de l'année 2016 dans le but de permettre l'installation d'agriculteurs.

Les SAFER ne pouvaient, à l'origine, n'acheter que des terres ou des exploitations librement mises en vente par leurs propriétaires. Cette situation a rapidement évolué puisque dès la loi d'orientation agricole n° 62-933 du 8 août 1962, **les SAFER ont été dotées d'un droit de préemption en cas d'aliénation**, à titre onéreux, de bâtiments ou de terrains agricoles. Au niveau national, un dixième des acquisitions des SAFER se font grâce à l'exercice de leur droit de préemption <sup>(2)</sup>. Ce pourcentage est plus élevé en zone littorale. D'après les acteurs auditionnés par votre rapporteur, il semble bien que, sans l'existence du droit de préemption, il aurait été presque impossible de maintenir le peu d'activité agricole restante en zone littorale.

La difficulté, ce que certains acteurs auditionnés ont qualifié de « **trou dans la raquette** », tient à ce que les SAFER ne peuvent préempter des bâtiments qui ont eu un usage agricole que si cette activité agricole a été exercée au cours des **cinq années précédant l'aliénation**. Les SAFER ne peuvent donc, par exemple, pas préempter des bâtiments qui auraient eu un usage agricole il y a dix ans, aux fins de leur rendre un usage agricole. Cette impossibilité, inscrite au deuxième alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, a été récemment confirmée par le tribunal de grande instance de Lorient <sup>(3)</sup>. Pour éviter de voir leur bien faire l'objet d'une préemption par les SAFER, les propriétaires de bâtiments agricoles n'ont donc qu'à attendre cinq ans avant de le mettre en

---

(1) Article L. 141-1 du code rural et de la pêche maritime.

(2) Données fournies par la Fédération nationale des SAFER (FNSAFER).

(3) « Bouin-Seveno / SAFER Bretagne », tribunal de grande instance de Lorient, 19 avril 2018.

vente, souvent à un non-professionnel. **Ce délai est trop peu dissuasif et encourage la spéculation foncière.**

## **II. L'OBJECTIF : LA SAUVEGARDE DES ACTIVITÉS AGRICOLES, NOTAMMENT CONCHYLICOLES, EN ZONE LITTORALE**

L'outil choisi par la présente proposition de loi pour sauvegarder l'agriculture littorale n'est pas de faciliter la construction de nouveaux bâtiments agricoles mais bien plutôt de préserver le littoral en conservant, autant que possible, l'usage agricole des bâtiments existants.

### **A. POURQUOI RENFORCER LE DROIT DE PRÉEMPTION DES SAFER ?**

L'outil choisi est le renforcement du droit de préemption des SAFER. La proposition de loi vise à permettre aux SAFER de préempter, dans les zones littorales, des bâtiments ayant eu un usage agricole par le passé, pour leur rendre un usage agricole, et ce **même si ces biens n'ont pas eu d'usage agricole au cours des cinq années ayant précédé l'aliénation.**

Ce nouveau droit de préemption ne sera pas systématiquement utilisé mais facilitera la conclusion d'opérations amiables. **Il s'agit avant tout d'une possibilité qui aura un effet dissuasif** sur les particuliers, lesquels ne seront plus tentés d'acquérir un bâtiment agricole et sur les propriétaires de bâtiments agricoles, lesquels ne seront plus tentés d'attendre cinq ans avant de vendre leur bien, dans l'espoir de le vendre plus cher à un non-professionnel.

Ce nouveau droit de préemption **permettra également de lutter contre la spéculation foncière**, et ce d'autant plus que les SAFER pourront, dans certains cas, proposer de racheter le bien un prix inférieur à celui souhaité par le vendeur <sup>(1)</sup>.

### **B. LE RENFORCEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION SERA-T-IL ASSEZ ENCADRÉ ?**

L'extension du droit de préemption prévue par la proposition de loi est précisément délimitée. Les SAFER ne pourront user de ce nouveau droit de préemption que dans certaines zones, là où la pression foncière est particulièrement forte, et avec un objectif, celui de rendre aux bâtiments préemptés un usage agricole.

De plus, si le champ de préemption des SAFER est élargi, les autres modalités du droit de préemption restent, elles, inchangées. **Le droit de préemption des SAFER demeure donc triplement encadré :**

---

(1) Les SAFER pourront en effet faire usage, dans certains cas, du mécanisme de révision de prix prévu à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime.

– il doit s'exercer **dans le cadre d'un décret d'habilitation**, comme le prévoit l'article L. 143-7 du code rural et de la pêche maritime. Ce décret doit notamment préciser les zones déterminées par le préfet où la SAFER peut exercer son droit ainsi que les superficies minimales des terrains susceptibles d'être l'objet du droit de préemption pour tout ou partie de ces zones ;

– il doit répondre à des **objectifs spécifiques**, énumérés à l'article L. 143-2 du code rural et de la pêche maritime ;

#### **Les objectifs auxquels doit répondre le droit de préemption des SAFER**

- 1° L'installation, la réinstallation ou le maintien des agriculteurs ;
- 2° La consolidation d'exploitations ;
- 3° La préservation de l'équilibre des exploitations lorsqu'il est compromis par l'emprise de travaux d'intérêt public ;
- 4° La sauvegarde du caractère familial de l'exploitation ;
- 5° La lutte contre la spéculation foncière ;
- 6° La conservation d'exploitations viables existantes lorsqu'elle est compromise par la cession séparée des terres et de bâtiments d'habitation ou d'exploitation ;
- 7° La mise en valeur et la protection de la forêt ainsi que l'amélioration des structures sylvicoles dans le cadre des conventions passées avec l'État ;
- 8° La protection de l'environnement ;
- 9° La protection et la mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

– il est **primé par un certain nombre de droits de préemption**. Depuis l'origine, le droit de préemption des SAFER est un droit de préemption dit « de second rang », primé notamment par les droits de préemption des collectivités publiques, comme le précise l'article L. 143-6 du code rural et de la pêche maritime.

En cas de méconnaissance, par les SAFER, des dispositions relatives à leur droit de préemption, le ministre de l'agriculture et de l'alimentation peut en suspendre l'exercice.

### **C. LE RENFORCEMENT DU DROIT DE PRÉEMPTION SERA-T-IL SUFFISANT POUR PRÉSERVER NOS ACTIVITÉS AGRICOLES ?**

Votre rapporteur est conscient du fait que renforcer le droit de préemption des SAFER ne résoudra pas toutes les difficultés qui se posent en zone littorale. Les **moyens financiers des SAFER ne sont pas illimités**. De plus, certains bâtiments ne sont pas concernés par la proposition de loi. Les SAFER n'ont pas vocation à préempter des bâtiments en zone urbaine (U) ayant perdu leur usage agricole : il appartient aux collectivités de trouver une solution, à travers les

documents d'urbanisme, pour que ces bâtiments bénéficient d'un régime de protection particulier.

Néanmoins, **le renforcement du droit de préemption prévu est une première étape** vers une plus grande préservation des activités agricoles.

**Au-delà des dispositions législatives ou réglementaires, votre rapporteur appelle de ses vœux une meilleure coopération entre les différents opérateurs fonciers de l'espace rural et périurbain que sont les SAFER, les établissements publics fonciers et, en zone littorale, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.** Des actions conjointes existent déjà dans certains territoires, à la suite de la convention nationale signée, en 2015, entre le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et la Fédération nationale des SAFER. Néanmoins, cette coopération pourrait être accrue, d'autant que **les modalités d'intervention des différents acteurs sont complémentaires.** À titre d'exemple, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut faire du portage foncier de long terme et devenir propriétaire des biens acquis alors que les SAFER doivent, elles, vendre les biens dans les cinq ans suivant leur acquisition. Les SAFER ne rétrocèdent pas forcément les biens acquis à des agriculteurs. Certes, elles doivent prioritairement les rétrocéder aux personnes capables d'en assurer la gestion, la mise en valeur ou la préservation. Néanmoins, à défaut de trouver un tel candidat, les SAFER peuvent attribuer les biens « à tout autre candidat » (article R. 142-1 du code rural).

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### DISCUSSION GÉNÉRALE

Au cours de sa séance du mercredi 21 novembre 2018, la commission a procédé à l'examen de la proposition de loi pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zones littorales et de montagne (n° 1330), sur le rapport de M. Jimmy Pahun.

**M. Mickaël Nogal, président.** Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi déposée par les membres du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés (MODEM) le 17 octobre dernier et envoyée à notre commission, qui porte sur les activités agricoles en zones littorale et de montagne. Cette proposition de loi sera examinée en séance la semaine prochaine, le jeudi 29 novembre, dans le cadre de la niche du groupe MODEM.

Dans notre commission, nous avons beaucoup discuté d'agriculture, et plus précisément des moyens de faire émerger une agriculture au service de l'homme et de son environnement. Dans le cadre de la loi pour l'évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), nous avons aussi beaucoup parlé de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », et des outils à mettre en place pour concilier le développement des territoires littoraux et la préservation et la protection des milieux littoraux et marins. Cette proposition de loi entre donc pleinement dans notre champ de compétence et suscite un fort intérêt.

Je rappelle également qu'a été créée une mission d'information commune sur le foncier agricole. Son président et ses corapporteurs, tous membres de notre commission, rendront prochainement leurs conclusions.

Monsieur le rapporteur, vous faites le constat selon lequel il est nécessaire de maintenir une activité agricole en zones littorales et de montagne, alors que la spéculation foncière progresse et que les jeunes agriculteurs ont de grandes difficultés à trouver des exploitations pour s'établir. Nous sommes nombreux à partager votre volonté de faciliter l'implantation des agriculteurs, de protéger certains espaces comme le bord de mer de la spéculation foncière, et de mieux lutter contre l'artificialisation des sols.

Pour sauvegarder les activités agricoles dans ces zones où la pression foncière est particulièrement forte, vous avez choisi un outil très technique : le renforcement du droit de préemption des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER). Pourquoi avoir fait ce choix ? Cela vous semble-t-il réellement suffisant pour lutter contre la spéculation foncière et la progression des espaces artificialisés en zones littorales et de montagne ?

Vingt-sept amendements ont été déposés sur ce texte. Certains sont identiques, ce qui démontre un travail important en amont. Je sais aussi que de nombreux parlementaires étaient présents lors des auditions que vous avez organisées.

Monsieur le rapporteur, vous avez la parole pour une présentation d'une dizaine de minutes ; les orateurs des groupes disposeront ensuite de quatre minutes chacun pour s'exprimer ; je propose que les autres membres de la commission interviennent lors de la discussion sur les amendements.

**M. Jimmy Pahun.** Monsieur le président, mes chers collègues, nous sommes réunis aujourd'hui pour examiner la proposition de loi déposée par le groupe MODEM pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zones littorales et de montagne, dont j'ai l'honneur d'être le rapporteur.

Je suis très heureux d'intervenir devant cette commission, dont je suis membre depuis quelques semaines, pour que nous puissions débattre ensemble d'une proposition de loi qui me tient à cœur. Elle est le fruit d'une longue réflexion et d'une concertation avec les professionnels, notamment les conchyliculteurs, et les élus concernés. Comme vous le savez tous, la conchyliculture est la culture de coquillages, notamment celle des huîtres et des moules. La conchyliculture française est une vraie richesse. Premier pays ostréicole et deuxième pays conchylicole d'Europe – derrière l'Espagne –, la France produit des coquillages de grande qualité : belons, marennes, huîtres de la baie de Cancale et autres.

Au départ, ce texte a été élaboré pour répondre à une difficulté concrète liée à la transformation de bâtiments à usage conchylicole en habitations résidentielles ou en restaurants. De telles transformations provoquent un démembrement des exploitations et des réseaux locaux de production, ce qui conduit à une baisse significative du nombre d'exploitations. Citons un exemple : en vingt ans, entre 10 % et 20 % du foncier conchylicole a été perdu dans le Morbihan.

Ces transformations s'expliquent par le fait qu'il est beaucoup plus lucratif de vendre un bâtiment conchylicole à un non-professionnel qu'à un conchyliculteur. Lors de son audition, le président du comité national de la conchyliculture (CNC) nous a indiqué qu'un non-professionnel pouvait proposer un prix jusqu'à dix fois plus élevé. Je tiens donc à signaler qu'en souhaitant lutter contre les changements de destination des bâtiments conchylicoles, la profession accepte de renoncer aux bénéfices de ventes qui pourraient être plus rémunératrices, ce qui est courageux et tout à son honneur. J'ai bien sûr en tête les conditions de travail de ces professionnels, leurs rémunérations et *in fine* le montant de leur retraite.

Cela montre surtout combien il est urgent de trouver collectivement des solutions pour lutter contre la perte de foncier – conchylicole, mais plus

généralement agricole – dans les zones où la pression est la plus forte, notamment les zones littorales et de montagne. L’agriculture est un gestionnaire efficace de l’espace ; elle contribue à contenir l’urbanisation et à préserver nos paysages. Malheureusement, le taux d’artificialisation des communes littorales est 2,6 fois plus élevé que celui observé sur le reste du territoire. De même, au cours des quarante dernières années, le taux de disparition des terres agricoles a été 2,5 fois plus élevé dans ces zones que le taux moyen métropolitain. En montagne, il existe aussi un vrai risque de recul des activités agricoles et pastorales en raison des changements de destination des chalets d’alpage et des bâtiments d’estive.

Si le constat est partagé, il est plus difficile de trouver des moyens d’action efficaces. Cette proposition de loi ne prétend d’ailleurs pas résoudre tous les problèmes. Elle vise à mieux lutter contre un phénomène précis et très bien identifié : le changement de destination des bâtiments en zones très tendues.

Avant d’évoquer en détail les dispositions de ce texte, je souhaite insister sur le fait que nous ne souhaitons pas assouplir la loi Littoral, bien au contraire : nous entendons agir contre le mitage et l’artificialisation des espaces naturels en préservant, autant que possible, l’usage agricole des bâtiments existants.

Pour ce faire, nous avons choisi de renforcer le droit de préemption des SAFER, acteurs incontournables de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Elles acquièrent des biens agricoles – terrains ou bâtiments – et les rétrocèdent aux personnes capables d’en assurer la gestion, la mise en valeur ou la préservation c’est-à-dire, le plus souvent, à des exploitants agricoles. En 2016, les SAFER ont ainsi revendu 34 400 hectares dans le but de permettre l’installation d’agriculteurs. Certes, elles n’achètent pas tous les terrains ou bâtiments en usant de leur droit de préemption ; le plus souvent, elles les achètent par voie amiable. Néanmoins, le droit de préemption s’avère un outil indispensable pour maintenir le peu d’activités agricoles restantes dans les zones tendues, et notamment littorales.

Cela étant, une réelle difficulté demeure, un vrai « trou dans la raquette », dans la mesure où les SAFER ne peuvent préempter des bâtiments qui ont eu un usage agricole que si cette activité agricole a été exercée au cours des cinq années précédant l’aliénation. Les SAFER ne peuvent donc pas préempter des bâtiments qui auraient eu un usage agricole il y a dix ans, par exemple, aux fins de les rendre à cet usage ; cette impossibilité, inscrite dans le code rural et de la pêche maritime, a été récemment confirmée par le tribunal de grande instance de Lorient. Pour éviter de voir leur bien faire l’objet d’une préemption par les SAFER, les propriétaires de bâtiments agricoles n’ont donc qu’à attendre cinq ans avant de le mettre en vente, souvent à un non-professionnel. Ce délai est trop peu dissuasif et encourage la spéculation foncière.

L’objectif de la proposition de loi est donc de s’attaquer à ce « trou dans la raquette ». La proposition de loi contient quatre articles. Je me concentrerai sur les trois premiers, sachant que l’article 4, qui visait à faciliter l’implantation

d'annexes nécessaires aux activités conchylicoles, est satisfait par l'article 43 de la loi ELAN. En toute cohérence, j'ai donc déposé un amendement de suppression de cet article 4.

Les trois premiers articles ont un même objectif : permettre l'exercice du droit de préemption des SAFER sur des bâtiments qui ont perdu leur usage agricole il y a plus de cinq ans. Je tiens à préciser que si le champ de préemption des SAFER est quelque peu élargi, les autres modalités du droit de préemption restent, elles, inchangées : le droit de préemption des SAFER demeure donc fortement encadré. D'ailleurs, ce droit de préemption élargi ne sera pas systématiquement utilisé ; il reste une simple possibilité qui aura un effet dissuasif sur les deux parties : les particuliers ne seront plus tentés d'acheter un bâtiment agricole et les propriétaires ne seront plus tentés d'attendre cinq ans avant de céder leur bien dans l'espoir de le vendre plus cher à un non-professionnel.

L'article 1<sup>er</sup> est centré sur la conchyliculture : il étend le droit de préemption de SAFER aux bâtiments qui ont, par le passé, été utilisés pour des activités conchylicoles exigeant la proximité immédiate de la mer, afin de les rendre à cet usage. Il faut savoir que la conchyliculture ne peut pas se développer n'importe où en bord de mer : elle nécessite, par exemple, une certaine qualité microbiologique des zones de production. Il est donc nécessaire de conserver, autant que possible, l'activité conchylicole dans les chantiers existants.

Les articles 2 et 3 sont respectivement centrés sur les communes littorales et les communes de montagne. Ils permettent aux SAFER d'exercer leur droit de préemption pour rendre à des bâtiments un usage agricole même quand ceux-ci n'ont pas été utilisés pour une activité agricole au cours des cinq années précédant l'aliénation.

Les auditions que j'ai organisées en vue de la discussion de cette proposition de loi ont été très instructives. Vous avez été nombreux à y participer et je vous en remercie. Cela nous a permis de réfléchir collectivement aux améliorations à apporter à ce texte. Un certain nombre d'amendements identiques, déposés par différents groupes, sont d'ailleurs directement issus des discussions que nous avons eues lors de ces auditions. Nous allons les examiner dans un instant mais je souhaite insister, dès à présent, sur celui qui est le plus important à mes yeux : l'amendement consistant à encadrer ce nouveau droit de préemption des SAFER dans le temps.

En vertu de la législation actuelle, les SAFER peuvent préempter les bâtiments ayant eu, par le passé, un usage agricole. Il nous a semblé nécessaire de préciser le champ de préemption des SAFER en fixant un délai dans le temps. Les SAFER ne pourront préempter que les bâtiments qui auront été utilisés pour certaines activités agricoles au cours des vingt années précédant l'aliénation. Un tel délai permet de limiter la spéculation foncière tout en respectant le droit de chacun à la libre disposition de ses biens.

Je ne m'attarderai pas davantage sur les autres amendements déposés.

Au-delà des dispositions législatives ou réglementaires, je crois que toutes les auditions que nous avons menées ont montré la nécessité d'une plus grande coopération entre les différents opérateurs fonciers de l'espace rural et périurbain que sont les SAFER, les établissements publics fonciers et, en zone littorale, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Des actions conjointes existent déjà dans certains territoires et sont extrêmement prometteuses. Néanmoins, cette coopération pourrait être accrue, d'autant que les modalités d'intervention des différents acteurs sont complémentaires.

Comme vous l'avez indiqué, Monsieur le président, cette proposition de loi sera examinée en séance la semaine prochaine.

**Mme Annaïg Le Meur.** Les questions d'urbanisme en zone littorale laissent rarement indifférent. Elles suscitent des passions, parfois des tensions et bien souvent des compromis. La loi Littoral, adoptée en 1986, est le fruit de ces compromis. Elle permet un développement harmonieux de nos côtes et la préservation de notre littoral malgré la pression foncière existante depuis les années 1970.

Récemment, lors des débats sur la loi ELAN, nous avons aménagé certaines dispositions de la loi littorale afin de maintenir des activités agricoles sur les côtes. Sur cette question, je rappelle que nous avons effectué un travail de co-construction avec le Gouvernement, entre parlementaires de sensibilités politiques différentes, pour trouver un équilibre entre la préservation du littoral et son nécessaire aménagement.

La proposition de loi de notre collègue Jimmy Pahun se place dans la continuité de nos travaux sur la loi ELAN, en visant principalement à mieux protéger l'activité conchylicole et agricole exercée dans les communes littorales. J'approuve les objectifs de ce texte qui répond à une urgence : les exploitations conchylicoles disparaissent progressivement de nos paysages. La conchyliculture, qui comprend l'élevage des moules, huîtres, palourdes et coques, est pourtant un secteur économique essentiel de notre pays. Elle représente près de 800 millions d'euros de chiffre d'affaires annuel. Deuxième pays conchylicole européen, la France produit 200 000 tonnes de coquillages par an. Au-delà de l'aspect économique, la conchyliculture est essentielle pour le maintien de la biodiversité sur notre littoral : elle constitue une protection contre l'érosion du trait de côte ; elle permet de mesurer la qualité des eaux ; elle capte les émissions de CO<sub>2</sub>.

Ce secteur dynamique est pourtant menacé par les pratiques spéculatives de certains propriétaires. La pression foncière, qui s'exerce sur les territoires littoraux, a pour effet de transformer de manière illégale des sièges d'exploitations conchylicoles en lieu de résidence. La disparition d'exploitations à proximité immédiate de l'eau cause un fort préjudice à l'ensemble de la profession et remet

en cause son avenir à long terme. Il nous revient donc de protéger ce savoir-faire traditionnel, notamment sur les côtes bretonnes.

Des outils existent pour lutter contre le changement de destination des exploitations conchylicoles ou agricoles, en particulier, le droit de préemption exercé par les SAFER. Malheureusement, ce droit de préemption est applicable uniquement dans les cas où l'activité agricole a cessé depuis moins de cinq ans ; ce délai est trop court. Nous souhaitons le porter à vingt ans afin de garantir l'efficacité du droit de préemption, dont il n'est du reste fait application que dans moins de 10 % des acquisitions des SAFER.

Par souci de mieux prendre en compte la diversification des activités des conchyliculteurs, le groupe La République en Marche (LaREM) souhaite également introduire les cultures marines – aquaculture et pisciculture – dans ce nouveau dispositif.

Nous souscrivons également à l'élargissement du droit de préemption dans les zones naturelles et agricoles des communes littorales qui connaissent une urbanisation trois fois plus importante que les autres territoires. Cette urbanisation s'effectue, rappelons-le, essentiellement sur des terrains agricoles qui perdent ainsi leur vocation. Il s'agit de préserver l'agriculture de notre pays, un enjeu que le groupe LaREM souhaite rappeler et défendre.

Nous appelons cependant à la prudence sur l'extension de cette disposition aux terres de montagne. Ces territoires ont leurs propres besoins en termes d'aménagement, qu'il convient de prendre en compte au niveau local. Sur ce point très précis, il nous semble hasardeux d'appliquer de manière uniforme une règle à des territoires aussi différents. Les problématiques des territoires de montagne sont très particulières et diffèrent d'un massif à l'autre. Il m'apparaît plus opportun que la question du foncier agricole en zone de montagne soit traitée dans le cadre de la mission d'information conduite par mon collègue et ami Jean-Bernard Sempastous.

Pour le reste, il ne nous semble pas nécessaire d'étendre les dérogations à la constructibilité des bâtiments agricoles, ce qui est pourtant prévu par l'article 4 de la proposition de loi. Un grand pas a été franchi avec la loi ELAN, sous le contrôle attentif du juge constitutionnel ; je suggère de nous en tenir là.

Nous faisons nôtre l'objectif de ce texte dont nous approuvons les dispositions principales. C'est pourquoi le groupe La République en Marche soutiendra cette proposition de loi.

**M. Gilles Lurton.** Je tiens à remercier notre collègue Jimmy Pahun d'avoir pris l'initiative de déposer cette proposition de loi visant à protéger les activités agricoles et les cultures marines en zone littorale. Les nombreuses auditions auxquelles j'ai eu l'occasion d'assister avec lui ont démontré l'utilité de ce texte. Comme notre rapporteur, j'habite sur le littoral breton, mais au nord, là où les bâtiments conchylicoles ne sont pas désaffectés car ils restent très convoités

compte tenu de la très grande qualité des produits de la baie du Mont-Saint-Michel : les huîtres plates – les célèbres Belon –, et les très fameuses moules de bouchot d'appellation d'origine protégée (AOP).

Dans sa proposition de loi, notre rapporteur émet le souhait de protéger davantage le bâti agricole et conchylicole des zones littorales afin de limiter les ventes de bâtiments dont la destination serait ensuite modifiée en habitation. C'est un objectif auquel nous souscrivons car il nous paraît important, d'une part, de préserver les activités agricoles et conchylicoles et, d'autre part, de protéger la très grande qualité environnementale de nos zones littorales contre une volonté d'urbanisation trop féroce et parfois même destructrice.

À l'initiative de M. Lionel Causse, de M. Jimmy Pahun, de moi-même et de quelques autres ici présents, nous avons apporté des améliorations à la loi Littoral, permettant de construire dans les « dents creuses » du littoral en dehors de la bande des 100 mètres le long de la côte. Tout en prenant bien pris garde à ne pas dénaturer la loi littoral, le Parlement l'a améliorée sur certains points défailants et a facilité le travail des élus locaux en matière d'urbanisme.

Cette proposition de loi va utilement compléter une décision prise dans le cadre de la loi ELAN, dont les articles portant sur le littoral ont été récemment validés par le Conseil constitutionnel. Nous pensons que les SAFER sont un bon outil pour assurer cette protection et nous rejoignons le rapporteur quand il propose d'allonger le délai de cinq ans prévu dans son article 1<sup>er</sup>, au-delà duquel les SAFER ne peuvent aujourd'hui plus préempter les bâtiments, quand bien même ces derniers auraient eu par le passé un usage agricole.

Nous pensons aussi que le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et les SAFER auraient intérêt à mieux travailler ensemble pour parvenir à ces objectifs. Le CELRL, qui est propriétaire de très nombreux terrains sur le littoral et qui rencontre parfois des difficultés, pourrait jouer un rôle essentiel. Mais peut-être faut-il procéder par étapes ?

Tout en approuvant ce texte, nous sommes d'accord avec les collègues élus de territoires de montagne que nous avons auditionnés : ils ne souhaitent pas l'application des dispositions de cette proposition de loi à leurs territoires car ils estiment que la deuxième loi Montagne du 28 décembre 2016 a permis de régler certains problèmes et de trouver un équilibre. Je suis d'accord avec eux et je leur fais tout à fait confiance car ils connaissent bien le milieu dans lequel ils vivent.

Nous souhaitons donc que cette proposition de loi se limite aux bâtiments conchylicoles et de cultures marines. Nous demandons à ce que soit supprimée toute référence aux zones de montagne. Nous soutiendrons donc l'amendement de notre collègue Martial Saddier visant à supprimer à l'article 3.

**M. André Chassaigne.** N'étant pas membre de cette commission, je vous remercie de m'accueillir pour que je puisse vous exposer un cas précis auquel je suis confronté en tant que député d'une circonscription dotée d'un espace nommé

les Hautes Chaumes du Forez, les Crêtes du Forez. Cette zone d'estive est directement affectée par l'article L.143-1 du code rural et de la pêche maritime : la SAFER ne peut préempter que des bâtiments qui ont été affectés à une activité agricole au cours des cinq dernières années, afin de leur redonner cet usage.

Sur ce point, je suis en contradiction totale avec notre collègue Gilles Lurton. Dans cette zone d'estive, nous avons d'anciens burons, encore appelés jasseries. Depuis peu, les agriculteurs – qui se regroupent pour louer ces estives – doivent recruter des bergers et leur trouver un lieu d'hébergement. L'emploi de bergers se justifie aussi par l'arrivée du loup et les risques de prédation afférents, et par la volonté de mieux organiser la répartition de la pâture sur l'estive.

Dans ce contexte, on m'a soumis le cas d'un agriculteur qui veut acheter du terrain agricole où se trouve une jasserie abandonnée depuis malheureusement plus de vingt ans. La SAFER va préempter les 2,5 hectares de terres agricoles qui touchent l'estive dont il est locataire avec d'autres mais, en raison de ce délai de cinq ans, il ne peut pas acheter la jasserie dont il aurait pourtant l'usage. Le bâtiment reviendra à des bobos qui veulent briller en invitant des amis à pique-niquer dans leur jasserie durant trois ou quatre week-ends par an, et n'hésiteront pas à proposer un prix élevé, au détriment d'un agriculteur qui en a réellement besoin comme outil de travail.

**Mme Florence Lasserre-David.** Je partage les inquiétudes de notre collègue Jimmy Pahun quant à l'avenir de la profession conchylicole si la législation n'évolue pas dans le sens d'une meilleure protection du foncier en bord de mer. Les auditions menées la semaine dernière ont renforcé ma conviction : nous devons tout mettre en œuvre pour ralentir, et si possible stopper la transformation en résidences, le plus souvent secondaires, des chantiers conchylicoles du nord de la France et des mas conchylicoles du sud.

L'ambition de cette proposition de loi est d'agir en vue de préserver les activités agricoles dans des zones extrêmement fragiles comme le littoral, victimes de fortes pressions touristiques, démographiques et foncières. La réglementation actuellement en vigueur, relative au droit de préemption des SAFER, n'apparaît pas suffisante pour atteindre cet objectif. Les SAFER ne peuvent intervenir qu'en cas d'aliénation à titre onéreux de biens immobiliers ayant eu un usage agricole au cours des cinq années précédant l'aliénation. Dans la pratique, on constate que des exploitants attendent bien souvent l'expiration du délai de cinq ans afin de revendre leur bien au plus offrant, malgré les efforts des communes et des SAFER, que je salue pour leur engagement au quotidien.

C'est pour contrer ce phénomène que je soutiens, au nom du groupe MODEM et apparentés, l'objectif poursuivi par cette proposition de loi qui renforce le droit de préemption des SAFER. Nous pensons toutefois que le maintien d'un délai de préemption est important afin de faciliter le travail des notaires, de respecter le droit de propriété et de s'assurer que les biens en question sont encore en bon état pour que leur mise aux normes soit simple et ne nécessite

pas des investissements financiers trop importants. Un délai de vingt ans pourrait répondre à toutes ces problématiques tout en respectant l'objectif premier du texte : dissuader les vendeurs d'attendre plusieurs années afin d'alimenter la spéculation foncière et aggraver ainsi la lente disparition des activités conchylicoles à proximité immédiate de l'eau.

Concernant la pression foncière en zone de montagne, je souhaite, en tant que députée des Pyrénées-Atlantiques, la réalisation d'une étude sur ce sujet. Je voudrais savoir si les chalets d'alpage en Savoie, les bergeries dans les vallées des Pyrénées et les bâtiments d'estive sont victimes du même phénomène en termes de pression foncière et touristique, que les chantiers conchylicoles.

Je tiens à redire ici la volonté du groupe MODEM et apparentés de préserver l'agriculture littorale qui est essentielle à la vie socio-économique de nos territoires. L'agriculture est un gestionnaire efficace de l'espace. Elle contribue à contenir l'urbanisation et à préserver nos paysages. Elle joue aussi un rôle économique important *via* sa production, les emplois qu'elle procure et, indirectement, sa capacité à nous proposer des produits du terroir.

Mes chers collègues, nous partageons tous ici un attachement profond au maintien des exploitations agricoles. Ces activités sont partie intégrante de nos territoires et de leur identité. Mon groupe souhaite, à travers cette proposition de loi, préserver ces économies locales qui valorisent nos paysages, respectent l'environnement et façonnent la spécificité de chaque espace.

**M. Thierry Benoit.** Je suis heureux de participer à cette réunion dont le sujet nous permet de jouer pleinement notre rôle de parlementaires. Nous sommes des députés de la Nation, mais nous nous réagissons aussi à ce que nous vivons dans nos circonscriptions.

Confronté à ces problématiques concernant le littoral, notre collègue breton Jimmy Pahun a ressenti le besoin de déposer cette proposition de loi afin de faire bouger les lignes et d'assurer la subsistance d'activités dans les périmètres, sensibles par définition, que sont les zones littorales où se rencontrent la terre et la mer. Un autre collègue breton, Gilles Lurton intervient depuis de nombreuses années sur ces sujets car il est député du beau territoire de Saint-Malo, autrement dit de la baie du Mont Saint-Michel, côté Bretagne. Et je suis également concerné, même si je suis un homme de la plaine : nos circonscriptions rurales sont vastes et la mienne s'étire jusqu'à toucher celle de Gilles Lurton dans la baie du Mont-Saint-Michel.

Le foncier est un sujet particulièrement sensible. M. Dominique Potier ne me démentira pas, lui qui travaille sur cette problématique d'un point de vue général, qu'il s'agisse de plaines, de montagnes ou de zones littorales. Pour ma part, étant un gars de la vallée, je ne vais pas parler des zones de montagne. Non pas que j'aie le tournis quand je prends de l'altitude, mais j'ai les deux pieds sur terre...

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Les gens de la montagne aussi !

**M. Thierry Benoit.** Les montagnards aussi, bien évidemment, mais, contrairement à moi, ils n'ont pas le vertige !

Cette proposition de loi peut modifier le code de l'urbanisme ainsi que le code rural et de la pêche maritime. Mon souhait est d'assurer la pérennité d'activités en lien avec la mer comme la conchyliculture, mais aussi d'activités d'élevage comme dans la baie du Mont-Saint-Michel où paissent les agneaux de prés-salés. Les éleveurs veulent continuer à vivre de leur métier et à disposer d'annexes comme les bergeries et les hangars à fourrage. Dans les polders, il y a aussi des hommes qui cultivent diverses légumes telles que les carottes. Ce sont des métiers séculaires, qui existent traditionnellement depuis des siècles et des siècles. Cela étant dit, il n'est pas question d'assouplir la loi Littoral et d'aller modifier les règles dans la bande des cent mètres.

Il faut pérenniser des activités économiques qui ont comme support la terre ou la mer en adaptant le droit. Je suis favorable à l'idée de favoriser la préemption par la SAFER des bâtiments qui n'ont plus d'usage agricole depuis plus de cinq ans. J'ai déposé deux amendements qui visent à transposer les dispositions du rapporteur concernant les activités conchylicoles aux activités agricoles qui ont comme support la terre : l'élevage et le maraîchage.

Telles sont les réflexions et les propositions que je fais au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants (UAI).

**M. Dominique Potier.** Monsieur le rapporteur, je tiens tout d'abord à vous féliciter pour le travail que vous avez réalisé, dont la signification est très forte dans le monde parlementaire : on part d'une situation très locale, on l'étudie, on l'analyse, on la confronte à d'autres pour aboutir à une proposition de loi. Ce sont des moments de grand bonheur dont on a tout lieu d'être fier, surtout si la proposition de loi emporte l'adhésion de l'ensemble de nos collègues : tout porte à croire que nous nous acheminons vers un vote à l'unanimité, à certaines conditions près, que j'exposerai au nom du groupe Socialistes et apparentés.

Cette unanimité n'est pas surprenante, parce que vous nous avez fait le plaisir, de nous associer au rendez-vous que vous avez eu à l'Assemblée nationale, le 5 juillet dernier, avec M. Philippe Le Gal, le président des conchyliculteurs et des conchylicultrices qui a exposé ce problème parfaitement identifié qui appelait des solutions. Du reste, vous aviez eu la délicatesse de le prévenir qu'il existait à l'Assemblée nationale une mission d'information commune sur le foncier agricole, et lui-même avait eu à cœur de la contacter. En lien avec Mme Anne-Laurence Petel, ma collègue corapporteuse, et M. Jean-Bernard Sempastous, le président de la mission, j'ai été délégué sur ce sujet, même si je ne suis pas un spécialiste des questions maritimes puisque je suis élu de Lorraine. Lors de notre rencontre, je vous ai indiqué, premièrement, que vous étiez totalement dans la philosophie de la mission et, deuxièmement, que nous n'avions pas de calendrier

sur une loi foncière. On sent que l'exécutif attend notre rapport avant de prendre une décision, mais tout cela peut prendre du temps, ce qui n'a rien d'illégitime ; je vous avais indiqué que si le problème était réel et qu'une solution était à notre portée, la prudence commandait de faire preuve de pragmatisme et de profiter d'une niche parlementaire pour présenter un texte. C'est donc avec nos encouragements et nos conseils que vous avez bâti une proposition de loi parfaitement mesurée, prudente et précise. C'est du beau travail, et nous la soutiendrons bien évidemment. Elle rejoint la philosophie de la mission d'information commune sur le foncier agricole en considérant que la terre est un bien commun « hors du commun », comme le dit M. Benoît Grimonprez, qu'elle concourt à notre souveraineté alimentaire, y compris dans le domaine des coquillages, à la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique. C'est également une question sociétale : notre rapport au paysage, à l'identité est déterminé par les formes que prennent la possession et l'usage du foncier.

Face aux vents mauvais de courants court-termistes et spéculatifs, nous avons besoin de rappeler l'essentiel des missions que l'on attribue au foncier, comment on le partage et comment on le protège dans notre pays : tel est le but de la mission d'information commune sur le foncier agricole. Nous nous réunirons le 4 décembre pour évaluer et mesurer les propositions que nous amènerons au débat en vue d'une grande loi foncière que nous appelons de nos vœux depuis quelques années.

Cette proposition de loi vise également à défendre l'économie réelle contre une économie résidentielle ou de tourisme. Si celle-ci n'est pas à condamner en tant que telle, il faut rappeler en permanence que la qualité de nos paysages de montagne, comme de nos paysages littoraux tient au fait même qu'ils sont des lieux d'exploitation et pas seulement de loisirs : c'est en effet parce qu'on exploite la terre et la mer, qu'on protège le caractère original de ces paysages, qu'on les rend attractifs. Ce serait détruire leur attractivité que de les laisser à un seul usage court-termiste de résidence ou de loisirs. Défendre et privilégier le statut du producteur par rapport à d'autres usagers est donc très important.

La réserve de notre groupe sur cette proposition de loi porte sur la question de la montagne. J'ai noté que Thierry Benoit, Gilles Lurton, et nos collègues de LaREM et du MODEM ont le même objectif que nous : nous voulons que les mêmes choses soient attendues pour les chalets de montagne, d'alpage, etc. Le débat est d'ordre purement juridique et j'en appelle, comme ma collègue du MODEM à l'instant, à une évaluation de la loi Montagne, à une expertise juridique, et peut-être à une prudence de notre commission à ce stade. Je vous invite donc, Monsieur le rapporteur, à retirer votre article 3 aujourd'hui, afin de ne pas démonter ce qui a été élaboré précédemment ; et si vous nous démontrez, en séance publique, qu'il y a complémentarité avec ce qui a été adopté dans le cadre de la loi Montagne, nous pourrions au besoin voter un amendement de réintroduction.

**M. Michel Castellani.** En tant que membre du groupe Libertés et Territoires, je me félicite de voir arriver à l'ordre du jour de nos travaux des textes qui mettent en avant l'agriculture et qui posent la question du lien avec la terre. Nous savons tous combien celui-ci est important dans la construction de la personne, dans le sentiment d'appartenance.

La présente proposition de loi met en exergue un sujet de société crucial : la transformation des bâtiments à usage agricole en habitation résidentielle. Plusieurs régions de France connaissent ces menaces. C'est le cas en zone littorale de la conchyliculture et en Savoie des chalets d'alpage. Mais c'est aussi le cas en Corse d'une multitude de bâtiments agricoles.

Sur le fond, notre projet de société n'est en aucun cas celui d'une société uniquement matérialiste ; au contraire, il s'enracine dans son environnement singulier qui prend sa source dans une appartenance à la terre et à sa culture. En ce sens, nous soutiendrons toutes les initiatives qui permettent une valorisation saine du territoire et le maintien d'un équilibre entre terrains agricoles et zones urbanisées. La fin de la bétonnisation des espaces agricoles et la conservation de ces milieux sont un enjeu de civilisation fort. C'est sans doute la seule façon de pérenniser l'enracinement des personnes et des peuples et naturellement, et surtout peut-être, l'indispensable production alimentaire. En ce sens, nous rejoignons totalement les préoccupations des auteurs de la présente proposition de loi.

L'extension du droit de préemption des SAFER nous satisfait car ce sont des acteurs majeurs de la conservation du caractère agricole de nos territoires. À ce titre, je tiens à apporter mon total soutien à la SAFER corse qui, en lien avec la Fédération nationale des SAFER, lance un projet « zéro friche ». Je déposerai prochainement une proposition de loi dans ce sens.

L'extension du droit de préemption des SAFER dans certaines conditions peut être une piste de travail intéressante et la définition législative de la notion de friche l'est tout autant.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Je tiens à remercier M. Benoit d'avoir rappelé l'état d'esprit dans lequel cette proposition de loi a été élaborée et M. Potier pour avoir rappelé ce rendez-vous du 5 juillet qui était important, auquel participait le président du comité national de la conchyliculture (CNC).

Monsieur Castellani, la proposition de loi à venir dont vous venez de parler est une bonne initiative.

Madame Le Meur, Monsieur Lurton et Monsieur Chassaigne, peut-être est-ce Mme Lasserre-David qui vous mettra d'accord avec cette étude à venir sur les chalets d'estive... Nous y reviendrons dans la suite de la discussion.

Monsieur le président Nogal, vous avez dit qu'il s'agissait d'un débat technique : alors ouvrons-le !

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime)

## **Extension du droit de préemption des SAFER pour les activités conchylicoles**

### **1. L'état du droit**

#### *a. Les biens soumis à la préemption des SAFER*

Le champ des biens soumis au droit de préemption des SAFER pour leur compte propre <sup>(1)</sup> est défini à l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime. Il est constitué de biens immobiliers, bâtis ou non, ainsi que de biens mobiliers. Les SAFER peuvent n'exercer qu'une **préemption partielle**, c'est-à-dire sur une partie seulement des biens aliénés, conformément à l'article L. 143-1-1 du code rural et de la pêche maritime.

- *Les terrains*

**Les terrains à usage agricole**, c'est-à-dire ceux qui, au jour de leur aliénation, sont le support d'une activité agricole, sont soumis au droit de préemption des SAFER, et ce quelle que soit la zone (agricole, naturelle, forestière, urbaine ou à urbaniser) dans laquelle ils se trouvent.

**Les terrains « nus à vocation agricole »** peuvent également être soumis au droit de préemption des SAFER. Cette possibilité a été introduite par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt <sup>(2)</sup> en 2014. L'alinéa 3 de l'article L. 143-1 précise que ces terrains sont ceux qui ne supportent que des friches, des ruines ou des installations temporaires, occupations ou équipements qui ne sont pas de nature à compromettre définitivement leur vocation agricole. Ne sont soumis au droit de préemption des SAFER que les terrains se situant dans les espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1, c'est-à-dire :

– dans les zones agricoles protégées créées en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime et délimitées par arrêté préfectoral ;

---

(1) À noter que les SAFER disposent également d'un droit de préemption pour le compte d'autrui. Elles peuvent ainsi mettre leur droit de préemption au service des agences de l'eau dans les zones humides ou des départements dans les zones agricoles et périurbaines. Ce rapport se concentre sur le droit de préemption des SAFER pour leur compte propre, qui fait l'objet de la proposition de loi déposée.

(2) Loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt.

– dans les espaces agricoles et naturels périurbains (PAEN) délimités en application de l'article L. 113-16 du code de l'urbanisme et créés par délibération du conseil départemental ;

– dans les zones agricoles ou naturelles et forestières délimitées par un document d'urbanisme. En l'absence d'un document d'urbanisme, sont également regardés comme terrains à vocation agricole les terrains situés dans les secteurs ou parties non encore urbanisés des communes, à l'exclusion des bois et forêts.

- *Les bâtiments*

Trois types de bâtiments sont aujourd'hui soumis au droit de préemption :

– les biens immobiliers à usage agricole, c'est-à-dire les **bâtiments d'exploitation** ;

– les **bâtiments d'habitation faisant partie d'une exploitation agricole**. Généralement, il s'agit de la résidence principale de l'exploitant en activité ou retraité ou d'une maison affectée à des salariés agricoles ;

– les **bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq années précédant l'aliénation**. Les SAFER peuvent préempter ces bâtiments pour leur rendre un usage agricole.

Ces bâtiments doivent se situer soit en zone de montagne, soit, pour ce qui est du reste du territoire, dans une zone agricole ou naturelle (plus précisément dans les espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime). Les anciens bâtiments d'exploitation situés en zone urbaine ne sont pas soumis au droit de préemption des SAFER, même s'ils ont été désaffectés de leur usage agricole il y a moins de cinq ans.

- *Les biens mobiliers*

**Les biens mobiliers attachés aux biens immobiliers** à usage agricole peuvent être préemptés par les SAFER. Il s'agit, selon l'article R. 143-2 du code rural et de la pêche maritime, des cheptels mort ou vif, des stocks nécessaires à l'exploitation ou de tout autre élément ou investissement réalisé en vue d'améliorer le fonds ou de diversifier et de commercialiser la production.

Certains meubles, considérés pour eux-mêmes, peuvent également faire l'objet du droit de préemption des SAFER. Il s'agit notamment **des parts sociales et actions**, qui sont des meubles incorporels. Depuis 2014, les SAFER peuvent exercer leur droit de préemption sur la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur.

### ***b. Les actes soumis à la préemption des SAFER***

En principe, le droit de préemption des SAFER s'applique à toutes les **aliénations à titre onéreux**, dont la vente est l'archétype. Peu importe à cet égard la forme revêtue par l'acte (vente de gré à gré, adjudications volontaires ou forcées). Par exception, certaines aliénations, aux caractères trop particuliers, échappent au droit de préemption des SAFER, comme les échanges d'immeubles ruraux, certaines ventes moyennant paiement d'une rente viagère ou les apports effectués à un groupement foncier agricole (GFA).

Entrent également dans le domaine de la préemption des SAFER les **donations entre vifs**, à moins qu'elles ne soient effectuées dans le cadre familial (c'est-à-dire entre ascendants et descendants, entre collatéraux jusqu'au sixième degré, entre époux ou partenaire de PACS, et entre une personne et les descendants de son conjoint ou de son partenaire, ou entre ses descendants).

### ***c. La qualité de l'acquéreur***

Par principe, les SAFER peuvent exercer leur droit de préemption quelle que soit l'identité de l'acquéreur. Par exception, certaines catégories de personnes permettent d'écarter le droit de préemption des SAFER :

– les acquisitions réalisées par les **salariés agricoles, les aides familiaux ou associés d'exploitation** sont exonérées du droit de préemption des SAFER si ces professionnels de l'agriculture s'engagent à exploiter le bien et à lui conserver sa destination agricole pendant dix ans à compter de la mutation ;

– les cessions consenties **entre parents ou alliés jusqu'au quatrième degré** ne sont pas soumises au droit de préemption des SAFER.

### ***d. Les modalités de fixation du prix***

Le droit de préemption des SAFER peut s'exercer selon une double modalité : soit la SAFER accepte le prix demandé par le vendeur ; soit la SAFER propose une **révision de prix**, conformément à l'article L. 143-10 du code rural et de la pêche maritime. Le vendeur peut refuser, mais doit alors retirer son bien de la vente. Il peut aussi contester la révision de prix devant le juge judiciaire. S'il n'est pas satisfait du prix proposé par le juge, il ne peut que retirer son bien de la vente.

À noter qu'en vertu du deuxième alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime, si le bâtiment agricole a changé de destination, par exemple s'il a été transformé en habitation, la préemption ne peut se faire qu'au prix prévu par les parties, faute de quoi le risque de spoliation serait élevé.

***e. Le droit de préemption des SAFER est primé par un certain nombre de droits de préemption***

i. La primauté du droit de préemption des personnes publiques

Dans les zones urbaines, le droit de préemption urbain des communes (article L. 211-1 du code de l'urbanisme), celui prévu dans les zones d'aménagement différé (article L. 212-2), ou encore le droit de préemption sur les fonds de commerce (article L. 214-1), priment celui des SAFER. Ainsi, une commune souhaitant acquérir des terres agricoles pour les transformer en parc paysager aura priorité sur les SAFER <sup>(1)</sup>. Dans les faits, les zones couvertes, les biens visés, et les objectifs poursuivis par ces différents droits de préemption se recoupent peu.

Dans les zones agricoles et naturelles, les imbrications entre droits de priorité sont plus fréquentes. Là aussi, les droits de préemption au profit des collectivités et établissement public sont prioritaires. Ainsi, le droit de préemption créé dans les espaces naturels sensibles au profit des départements (article L. 113-14) prime celui des SAFER. Le droit de préemption du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres prime également celui des SAFER.

ii. La primauté du droit de préemption de certaines personnes privées

Le droit de préemption des SAFER ne peut être exercé contre le preneur qui exploite le bien aliéné depuis au moins trois ans.

**2. L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi**

***a. Le renforcement du droit de préemption des SAFER***

L'article 1<sup>er</sup> étend le droit de préemption de SAFER à tous les bâtiments qui ont, par le passé, été utilisés pour des activités conchylicoles exigeant la proximité immédiate de la mer. L'article prévoit que les SAFER peuvent exercer ce droit de préemption même lorsque les bâtiments n'ont pas été utilisés au cours des cinq années précédant l'aliénation et même lorsqu'ils se trouvent en dehors des espaces et zones définis au premier alinéa de l'article L. 143-1 du code de l'urbanisme.

***b. L'interdiction du changement de destination des bâtiments conchylicoles***

L'article 1<sup>er</sup> prévoit qu'une fois le bâtiment préempté par la SAFER, tout changement de destination est interdit.

---

(1) Rép. min. n° 1358 : JO Sénat Q 20 décembre 2007, p. 2329.

### 3. La position de votre rapporteur

À la suite des auditions menées par votre rapporteur, il lui a paru opportun de déposer un certain nombre d'amendements pour préciser les modalités d'exercice de ce nouveau droit de préemption.

**Certaines précisions juridiques ont semblé nécessaires.** Votre rapporteur a déposé des amendements pour préciser que, comme cela est le cas aujourd'hui, les SAFER n'ont vocation à exercer leur nouveau droit de préemption qu'en cas d'aliénation à titre onéreux de bâtiments situés dans les espaces mentionnés au premier alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime (c'est-à-dire dans les zones naturelles et agricoles). De même, votre rapporteur a déposé un amendement pour permettre aux SAFER de demander une révision de prix si le prix de vente leur paraît excessif, dès lors que le bâtiment n'a pas changé de destination.

**Sur le fond, votre rapporteur a souhaité apporter deux modifications principales :**

– **Il a souhaité étendre le dispositif prévu pour les activités conchylicoles aux cultures marines** <sup>(1)</sup> qui nécessitent la proximité immédiate de l'eau. La progression des espaces artificialisés dans les espaces proches du rivage se fait, en effet, également aux dépens de ces cultures. Un amendement déposé par votre rapporteur prévoit que lorsqu'une SAFER met en vente un terrain ou un bâtiment dont le dernier usage agricole était un usage conchylicole, elle le cède en priorité à un candidat s'engageant à poursuivre une activité conchylicole pour une durée minimale de dix ans ;

– **Votre rapporteur a également souhaité fixer un délai dans le temps** pour encadrer le droit de préempter des SAFER et leur permettre de ne préempter que les bâtiments qui ont été utilisés pour une exploitation conchylicole ou pour l'exploitation de cultures marines au cours des **vingt dernières années**.

Il a semblé nécessaire de fixer un délai dans le temps pour plusieurs raisons. Tout d'abord, cela permet de **prouver plus facilement l'activité agricole passée** et d'éviter ainsi les contentieux. Sans délai, il aurait été très difficile pour les notaires d'apporter la preuve de l'usage passé du bâtiment. En outre, il paraît utile de réserver le droit de préemption des SAFER aux biens qui peuvent être facilement réaffectés à une activité agricole. **Les bâtiments trop anciens, voire délabrés, sont inutilisables pour l'agriculture**, à moins de leur construire de nombreuses annexes, ce qui n'est pas l'objectif recherché par cette proposition de loi.

---

(1) *Les cultures marines comprennent la conchyliculture, la pisciculture (bars, daurades, saumons, turbots et de nombreuses espèces tropicales comme l'ombrine) avec des écloseries pour produire des œufs et des alevins, la production de crustacés (essentiellement des crevettes mais aussi des crabes), l'algoculture (macro-algues et micro-algues destinées à l'alimentation animale et humaine, à la cosmétique, à la pharmacologie...) et aussi la production de vers marins, de phytoplanctons et de zooplancton.*

Un délai de vingt ans paraît **suffisamment long pour éviter la spéculation** foncière que cette proposition de loi cherche à enrayer.

#### 4. La position de votre commission

Votre commission a adopté **douze amendements**. Si la plupart sont des amendements de précision juridique, quatre modifications de fond ont été apportées par votre commission.

Des amendements identiques de votre rapporteur et de Mme Le Meur (La République en marche [LaREM]) ont été adoptés pour **étendre le dispositif initialement pensé pour la conchyliculture à l'ensemble des cultures marines**. Ces activités ont en commun leur proximité immédiate avec l'eau. C'est en les englobant toutes qu'il sera possible de lutter efficacement contre les changements de destination des bâtiments professionnels sur le bord de mer. Votre commission a, par cohérence, adopté des amendements identiques de votre rapporteur et de M. Lurton (Les Républicains) pour affecter les bâtiments préemptés à l'exploitation de cultures marines.

Un amendement de votre rapporteur a également été adopté afin d'imposer aux SAFER, lorsqu'elles préemptent un chantier conchylicole, de **rechercher en priorité un repreneur qui s'engage à poursuivre l'activité conchylicole pendant dix ans**. L'objectif recherché est la préservation des exploitations existantes sans pour autant contraindre de manière trop rigide l'exercice par les SAFER de leur droit de préemption.

Votre commission a adopté des amendements identiques de votre rapporteur, de Mme Lasserre-David (Mouvement Démocrate et apparentés) et de Mme Le Meur (LaREM) pour **encadrer l'action des SAFER dans le temps**. Les amendements adoptés permettent aux SAFER de préempter les bâtiments qui ont été utilisés pour l'exploitation de cultures marines au cours des vingt dernières années. Votre commission a estimé qu'un délai de vingt ans était à même de prévenir la spéculation foncière tout en étant conforme aux exigences liées au droit de propriété et aux considérations, plus opérationnelles, de recherche de la preuve de l'usage passé du bien.

\*

\* \*

*La commission examine l'amendement CE16 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** C'est un amendement de précision juridique.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle est saisie des amendements identiques CE24 du rapporteur et CE13 de Mme Annaïg Le Meur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** L'amendement CE24 étend le dispositif initialement pensé pour la conchyliculture à l'ensemble des cultures marines. Il est apparu utile de l'étendre puisque ces activités ont en commun leur proximité immédiate de l'eau. C'est en les englobant toutes que nous lutterons efficacement contre les changements de destination des bâtiments professionnels sur le bord de mer.

**Mme Annaïg Le Meur.** La Bretagne développe actuellement la recherche sur les cultures d'algues. Nous souhaitons donc étendre la portée du dispositif prévu à l'ensemble des cultures marines. Tel est le but de notre amendement CE13, identique.

**Mme Marie-Noëlle Battistel.** Monsieur le président, je vous remercie de me donner la parole dès à présent car je vais devoir m'absenter.

Je tiens à saluer le rapporteur pour l'audition qui a eu lieu et pour le travail qu'il a réalisé.

J'ai déposé, à l'article 3, un amendement qui sera défendu par mon collègue Dominique Potier. L'Association nationale des élus de montagne (ANEM) considère qu'il serait sage de ne pas rouvrir le dossier, ainsi que nous vous l'avons expliqué lors de l'audition. On pourra peut-être répondre aux interrogations qui sont portées aujourd'hui d'ici à l'examen du texte en séance publique, et ainsi trouver une solution. Mais à ce stade, nous demandons la suppression de l'article 3.

**M. Mickaël Nogal, président.** Je suis sûr que le rapporteur appréciera ces propos.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** J'en tiendrai compte, Madame Battistel.

*La commission adopte les amendements identiques.*

*Puis elle étudie l'amendement CE17 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** C'est un simple amendement de coordination juridique : seule la proximité immédiate de l'eau – et non de la mer – est définie à l'article L. 121-17 du code de l'urbanisme.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite les amendements identiques CE18 du rapporteur, CE9 de Mme Florence Lasserre-David et CE14 de Mme Annaïg Le Meur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Comme je vous l'expliquais dans mon propos introductif, la SAFER ne peut préempter un bâtiment agricole que si celui-ci a été utilisé dans les cinq années précédant son aliénation. En pratique, ce délai

est apparu trop court pour dissuader la vente de chantiers conchylicoles à des particuliers et donc pour garantir le maintien de ces activités en zone littorale.

La rédaction initiale de la proposition de loi prévoyait de ne faire mention d'aucun délai. Finalement je vous propose, à travers l'amendement CE18, de le fixer à vingt ans. Cette durée semble à même de prévenir la spéculation foncière tout en étant conforme aux exigences liées au droit de propriété et aux considérations, plus opérationnelles, de recherche de la preuve de l'usage passé du bien.

**Mme Florence Lasserre-David.** Mon amendement CE9 a le même objet. La rédaction initiale du texte de loi prévoyait de ne fixer aucun délai en ce qui concerne le droit de préemption. Finalement, nous sommes tombés d'accord sur un délai, très « centriste », de vingt ans.

**Mme Annaïg Le Meur.** Effectivement, la rédaction initiale de la proposition de loi ne prévoyait pas de délai, ce qui me gênait notamment pour ce qui touche à la notion de droit de propriété. Nous sommes accordés sur un temps qui donne en quelque sorte une notion de génération et permet de préserver nos savoir-faire et nos traditions. D'où l'amendement identique CE14.

**M. Gilles Lurton.** Le délai de vingt ans est le fruit de longs débats. Je tiens néanmoins à faire observer que vingt ans, ça peut paraître très long, mais que c'est aussi très court en matière d'urbanisme.

**M. Dominique Potier.** Je salue M. Gilles Lurton pour la sagesse de sa remarque. Le délai de vingt ans est relatif et c'est sûrement un compromis. La question est purement technique. Mme Anne-Laurence Petel et moi-même sommes en train d'achever la rédaction de notre rapport.

Vous avez anticipé une censure constitutionnelle sur le sujet. Vous pensez que le droit de propriété est respecté sur une période d'une petite génération – une génération, c'est plutôt vingt-cinq ans. C'est un élément qu'il peut être intéressant pour nous de reprendre, pour d'autres articles sur d'autres sujets subséquents.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Nous avons fait ce choix car la possible dégradation du matériel et des bâtiments au-delà de vingt ans nous préoccupait. Les notaires nous avaient parlé d'une échelle de trente ans qui correspond au temps notarial, mais au fil des discussions nous sommes finalement tombés d'accord sur un délai de vingt ans.

*La commission adopte les amendements identiques.*

*Puis elle examine les amendements identiques CE26 du rapporteur et CE4 de M. Gilles Lurton.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** L'amendement CE26 vient compléter l'amendement CE24 qui élargit le champ de l'article 1<sup>er</sup> à l'ensemble des cultures

marines. Il est nécessaire de les inclure puisque la progression des espaces artificialisés dans les espaces proches du rivage se fait également aux dépens de ces cultures.

**M. Gilles Lurton.** L'amendement CE4 est identique à celui qui vient d'être défendu par le rapporteur.

*La commission adopte les amendements identiques.*

*Elle en vient à l'amendement CE19 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Cet amendement vise à supprimer la mention relative à l'interdiction du changement d'affectation, cet objectif étant satisfait à la fois par la loi Littoral à l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme et par l'amendement que nous venons d'adopter. Réintroduire ici cette mention apparaît donc redondant. Dans un souci de clarté, je propose donc de la supprimer.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle étudie ensuite l'amendement CE31 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Il est apparu, durant les auditions, que le prix de revente des biens peut représenter un réel obstacle pour les SAFER. Je souhaite, par cet amendement, prendre en compte cette problématique en permettant aux SAFER de demander une révision de prix, à la baisse notamment, en cas de changement de destination illégal d'un bâtiment dans les vingt années précédant l'aliénation. L'effet que nous recherchons est avant tout dissuasif.

**Mme Annaïg Le Meur.** Comme nous avons reçu un peu tardivement cet amendement, nous n'avons pu étudier qu'hier. Aussi avons-nous quelques difficultés à en apprécier les modalités. Nous nous abstenons, réservant notre avis pour la séance publique, même si nous reconnaissons que cette disposition peut être tout à fait vertueuse.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Si l'usage du bâtiment a évolué sans autorisation, il est bon de pouvoir revoir les prix. Voilà ce qu'il nous semblait important de dire à travers cet amendement.

*La commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CE10 de Mme Florence Lasserre-David.*

**Mme Florence Lasserre-David.** L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi étend le droit de préemption des SAFER à tous les bâtiments qui ont, par le passé, été utilisés pour des activités conchylicoles exigeant la proximité immédiate de la mer. Il s'agit donc de prévenir efficacement la vente des bâtiments agricoles à des non-professionnels afin de préserver les activités agricoles et les cultures

marines en zones littorale et de montagne, lesquelles sont parfaitement intégrées au paysage et assurent l'activité locale.

Il importe de s'assurer que le repreneur respecte bien les engagements pris en matière de continuation de l'activité conchylicole. Les SAFER ont la possibilité d'imposer un cahier des charges en matière de rétrocession et de substitution. Ce cahier des charges est un document contractuel qui impose une destination aux biens cédés et comporte des obligations pour le nouveau propriétaire.

Il est donc proposé de transformer la possibilité pour les SAFER d'imposer un cahier des charges en obligation lorsque le bâtiment repris est un bâtiment qui, par le passé, a eu un usage conchylicole.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** L'objet de votre amendement et de s'assurer que l'activité conchylicole perdure. Cette préoccupation me semble satisfaite par un amendement que nous allons discuter bientôt, et qui prévoit une priorité de cession des bâtiments ou terrains conchylicoles aux conchyliculteurs.

Le cahier des charges est un outil très important : dans la pratique, les SAFER imposent déjà systématiquement un tel cahier des charges, quelle que soit l'activité agricole. Je vous demande donc de retirer cet amendement.

**Mme Florence Lasserre-David.** Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission est saisie, en discussion commune, de l'amendement CE5 de M. Gilles Lurton et de l'amendement CE20 du rapporteur.*

**M. Gilles Lurton.** L'amendement CE5 vise à préciser que les bâtiments ayant eu par le passé un usage conchylicole doivent le conserver autant que possible. En effet, il est nécessaire de préserver les sites conchylicoles existants, d'autant qu'il est presque impossible de créer de nouvelles zones conchylicoles en bordure du littoral : nous connaissons de nombreux exemples des difficultés auxquelles peuvent être confrontées les professions conchylicoles, particulièrement les mytiliculteurs.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** L'amendement CE20 impose à la SAFER, lorsqu'elle préempte un chantier conchylicole, de rechercher en priorité un repreneur qui s'engage à poursuivre l'activité conchylicole. Il est en effet impérieux de préserver les exploitations existantes, sans pour autant contraindre de manière trop rigide l'exercice par la SAFER de son droit de préemption.

Monsieur Lurton, je comprends très bien votre préoccupation dont nous avons discuté lors des auditions. Il est nécessaire de conserver autant que possible l'activité conchylicole sur les chantiers ayant eu un usage conchylicole. La différence entre votre amendement et le mien est principalement formelle : mon

amendement modifie l'article L. 142-5-1 du code rural et de la pêche maritime qui précise un certain nombre de priorités en cas de cession de biens par les SAFER. Par exemple, il prévoit que des terrains qui servent à l'agriculture biologique doivent être en priorité cédés à un agriculteur s'engageant à poursuivre une agriculture biologique.

Je vous demande donc de retirer votre amendement.

**M. Gilles Lurton.** Je le retire.

*L'amendement est retiré.*

*La commission adopte l'amendement CE20.*

*Puis elle adopte l'article 1<sup>er</sup> modifié.*

## Article 2

(art. L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime)

### **Extension du droit de préemption des SAFER dans les communes littorales**

#### **1. L'état du droit**

L'article L.321-2 du code de l'environnement précise la définition des communes littorales. Sont considérées comme communes littorales, les communes de métropole et des départements d'outre-mer :

– riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares ;

– riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

#### **2. L'article 2 de la proposition de loi**

L'article 2 étend le droit de préemption des SAFER dans les communes littorales, y compris donc autour des grands lacs de montagne, à tous les bâtiments qui ont, par le passé, été utilisés pour des activités agricoles. Il prévoit que les SAFER peuvent exercer leur droit de préemption pour rendre à ces bâtiments un usage agricole, et ce même lorsque ces derniers n'ont pas été utilisés au cours des cinq années précédant l'aliénation.

#### **3. La position de votre rapporteur**

Les mêmes **précisions juridiques** que celles apportées à l'article 1<sup>er</sup> ont paru nécessaires à votre rapporteur.

Votre rapporteur a souhaité fixer le même **délai temporel** afin de préciser que les SAFER ne pourront préempter que les bâtiments qui auront eu un usage agricole au cours des vingt dernières années.

#### 4. La position de votre commission

Votre commission a adopté **cinq amendements**. Si la plupart sont des amendements de précision juridique, une modification de fond a été apportée par votre commission.

Comme pour l'article 1<sup>er</sup>, votre commission a adopté des amendements identiques de votre rapporteur, de Mme Lasserre-David (Mouvement Démocrate et apparentés) et de Mme Le Meur (LaREM) pour **encadrer dans le temps l'action des SAFER**. Les amendements adoptés permettent aux SAFER de préempter les bâtiments qui ont été utilisés pour une activité agricole au cours des vingt dernières années.

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CE23 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Amendement de précision juridique.

*La commission adopte l'amendement.*

*Elle étudie ensuite les amendements identiques CE21 du rapporteur, CE11 de Mme Florence Lasserre-David et CE12 de Mme Annaïg Le Meur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Comme pour les cultures marines à l'article 1<sup>er</sup>, cet amendement propose d'allonger le délai de préemption des SAFER à vingt ans, cette fois pour les activités agricoles dans les communes littorales, pour les mêmes raisons de conformité avec le droit de propriété et de lutte efficace contre la spéculation.

**Mme Florence Lasserre-David.** L'amendement CE11 est défendu.

**Mme Annaïg Le Meur.** L'amendement CE12 également.

*La commission adopte les amendements identiques.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE32 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** C'est un amendement identique à mon amendement CE31 relatif à la révision de prix, afin de l'appliquer dans les communes littorales.

**Mme Annaïg Le Meur.** En cohérence avec la position que nous avons exprimée sur l'amendement CE31, nous nous abstenons sur cet amendement.

*La commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

### *Article 3*

(art. L. 122-11 du code de l'urbanisme)

## **Extension du droit de préemption des SAFER dans les communes de montagne**

### **1. L'état du droit**

Les zones de montagne ont été les premiers espaces à bénéficier d'un régime de préemption spécifique des SAFER. Avant d'être généralisée à l'ensemble du territoire, la possibilité pour les SAFER de préempter des bâtiments qui avaient eu un usage agricole au cours des cinq années précédant l'aliénation n'existait que pour les communes de montagne, régies par les articles 3 et 4 de la loi du 9 janvier 1985<sup>(1)</sup> dite loi « Montagne ». Cette possibilité figure encore à l'avant dernier alinéa de l'article L. 143-1 du code rural et de la pêche maritime.

### **2. L'article 3 de la proposition de loi**

L'article 3 étend le droit de préemption des SAFER, dans les terres de montagne nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, à tous les bâtiments qui ont, par le passé, été utilisés pour des activités agricoles. Il prévoit que les SAFER peuvent exercer leur droit de préemption pour rendre à ces bâtiments un usage agricole, et ce même lorsque ces derniers n'ont pas été utilisés au cours des cinq années précédant l'aliénation.

Si l'article 3 était adopté tel quel, les SAFER bénéficieraient, dans les communes de montagne :

– d'un droit de préemption « classique » leur permettant de préempter les bâtiments qui ont été utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des cinq années précédant l'aliénation, pour leur rendre un usage agricole ;

– d'un droit de préemption « spécifique », créé par l'article 3 de la proposition de loi, dans certains espaces, en l'occurrence dans les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, où le délai de cinq ans ne s'applique pas.

---

(1) Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

### 3. La position de votre rapporteur

Les territoires de montagne peuvent connaître des problématiques similaires à celles existant en zone littorale. Les zones de montagne sont, en effet, soumises à des pressions foncières de forte intensité. De nombreux acteurs auditionnés par votre rapporteur ont estimé que l'article 3 était bienvenu et qu'il pouvait contribuer à lutter contre le recul des activités agricoles et pastorales lié aux changements de destination des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive.

Les élus des territoires de montagne auditionnés par votre rapporteur ont, eux, indiqué qu'ils souhaitaient la suppression de l'article 3. Ils considèrent que le renforcement du droit de préemption des SAFER prévu par l'article 3 n'est pas adapté à tous les territoires de montagne.

### 4. La position de votre commission

Votre commission a adopté un amendement de suppression de cet article 3, à l'initiative de Mme Battistel (Socialistes et apparentés), auquel votre rapporteur avait donné un avis de sagesse.

\*

\* \*

La commission examine l'amendement CE6 de Mme Marie-Noëlle Battistel.

**M. Dominique Potier.** Afin de parvenir à une unanimité sur cette proposition de loi, nous proposons de supprimer l'article 3.

Plusieurs orateurs ont indiqué qu'il y avait là un vrai sujet ; c'est effectivement le cas. L'ANEM et les spécialistes de la montagne, dont M. Saddier, qui n'est pas présent aujourd'hui et qui ne peut donc pas défendre son amendement CE3 identique à celui de Mme Battistel, sont unanimes, quelle que soit leur sensibilité politique, pour dire que la loi Montagne de 1985 révisée en 2016 prend déjà en compte cette question en des termes identiques et apporte des solutions de même nature. Le risque serait de produire à tout le moins quelque chose de superfétatoire, voire de semer le trouble dans le code rural et de la pêche maritime dont l'architecture est complexe et fragile.

Si l'on étendait cette disposition à d'autres territoires ruraux, la sagesse commanderait d'adopter une vision holistique qui s'inscrive dans une loi foncière. Pour l'heure, ne perturbons pas ce qui a été acquis dans la loi Montagne. Les montagnards, qui partagent le même objectif que vous, ne le souhaitent pas. Attendons la future loi foncière, voire la discussion de la présente proposition de loi dans l'hémicycle si vous nous démontrez, grâce à l'étude proposée par notre collègue, que la disposition est utile. En attendant, la suppression de l'article 3 semble être la sagesse.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Comme vous l'avez dit, notre préoccupation principale avec cette proposition de loi était de préserver les activités agricoles en zone littorale dont nous connaissons bien les problématiques. Il nous a semblé que des problématiques similaires pouvaient exister en zone de montagne, ces espaces étant soumis à de fortes pressions touristiques et foncières. Un certain nombre d'acteurs que nous avons auditionnés et M. Chassaigne tout à l'heure nous ont fait part d'un vrai risque de recul des activités agricoles et pastorales en zone de montagne en raison des changements de destination des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive. Nous avons voulu agir pour le maintien de l'économie locale et le dynamisme de ces territoires car les activités primaires jouent un rôle prépondérant dans la valorisation de ces espaces. C'est d'ailleurs pour la montagne que le délai du droit de préemption avait été pour la première fois allongé à cinq ans.

Ce constat établi, il est cependant plus difficile de s'accorder sur l'équilibre à atteindre et sur les moyens d'y parvenir. Le droit de préemption fait partie de la boîte à outils qu'il nous faut mobiliser, mais il n'est pas le seul.

J'ai aussi noté les réticences exprimées lors des auditions par les élus de la montagne. Je vous laisserai donc, mes chers collègues, juger à la lumière de leurs arguments s'il convient de conserver ou non cet article 3 en donnant un avis de sagesse à cet amendement de suppression.

**M. Gilles Lurton.** Je soutiens l'amendement défendu par notre collègue Dominique Potier. Si j'avais pu, j'aurais défendu l'amendement CE3 de M. Saddier. Malheureusement, le délai de dépôt des amendements était fixé à samedi après-midi et je n'ai pas eu le temps de le cosigner, ce que je regrette. Je pense qu'en la matière il faut écouter les élus de la montagne qui connaissent bien leur territoire.

Pour ce qui me concerne, je ne pourrai pas voter cet amendement car je ne fais pas partie de cette commission, mais j'y suis tout à fait favorable.

**Mme Annaïg Le Meur.** Comme je l'ai dit tout à l'heure, je suivrai l'avis de M. Potier. Nous voterons donc cet amendement de suppression de l'article 3.

*La commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, l'article 3 est supprimé.*

*Article 3 bis (nouveau)*

(art. L. 143-16 du code rural et de la pêche maritime)

**Coordination juridique**

Votre commission a adopté, à l'initiative de votre rapporteur, un amendement de coordination juridique.

\*

\* \*

### **Après l'article 3**

*La commission examine l'amendement CE15 de M. Michel Castellani.*

**M. Michel Castellani.** Il s'agit en quelque sorte d'une déclinaison corse de la proposition de loi...

Cet amendement a pour objet de favoriser en Corse la remise en culture des espaces en friche et de faciliter la reconquête de ces espaces, sans que les agriculteurs aient à acquitter une taxe ou à réaliser des travaux forestiers visant à compenser le défrichement.

L'obtention de l'autorisation préalable est conditionnée par la mise en place de mesures de compensation dont le coût très élevé exerce un effet dissuasif. Cela conduit à sanctuariser certaines friches qui ne sont aujourd'hui le support d'aucune activité économique, pas même forestière.

Le présent amendement tend à écarter les mesures de compensation, lorsque, par l'intermédiaire de la SAFER et avec l'accord des commissaires du Gouvernement – agriculture et finances –, il est envisagé de lutter contre l'envahissement par la friche de l'espace agricole. Le but est évidemment de préserver l'agriculture, les paysages, la sécurité des lieux habités et à réduire les risques naturels d'incendie, particulièrement élevés en Corse.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Monsieur le député, je comprends très bien votre préoccupation qui est de reconquérir les espaces ruraux en friche. Néanmoins, il semble que ce sujet est quelque peu éloigné des dispositions de la présente proposition de loi. La proposition que vous avez en projet en est la preuve.

Vos préoccupations sont en grande partie prises en compte dans le projet de loi de finances que nous avons voté.

Tel qu'il est rédigé, votre amendement pourrait être contre-productif. Je vous demande donc de le retirer. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Michel Castellani.** Je vous entends bien, Monsieur le rapporteur, mais il m'est difficile de le retirer, dans la mesure où cet amendement m'a été suggéré : je ne suis qu'un porte-parole...

*La commission rejette l'amendement.*

*Puis elle est saisie de l'amendement CE25 du rapporteur.*

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Amendement de coordination juridique.

*La commission adopte l'amendement.*

*Article 4*

(art. L. 121-17 du code de l'urbanisme)

**Implantation d'annexes nécessaires à la conchyliculture en discontinuité d'urbanisation**

**1. L'état du droit**

La loi Littoral du 3 janvier 1986 vise la recherche d'un équilibre entre le développement et urbanisation d'une part, la préservation et la protection des espaces et des milieux littoraux et marins, d'autre part. En matière d'urbanisme, elle pose plusieurs grands principes déterminant la constructibilité des sols, entre autres :

– **l'urbanisation se fait uniquement en continuité des zones déjà urbanisées** (article L. 121-8 du code de l'urbanisme). La loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « Élan » a étendu les dérogations au principe d'urbanisation en continuité. Désormais, le nouvel article L. 121-10 du code de l'urbanisme prévoit que **les constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles ou forestières ou aux cultures marines peuvent déroger à ce principe**, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites et de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers. Le changement de destination de ces constructions ou installations est interdit. Les constructions ou installations nécessaires aux cultures marines peuvent être autorisées dans les espaces proches du rivage ;

– **l'urbanisation est interdite sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage, en dehors des espaces urbanisés** (article L. 121-16 du code de l'urbanisme). L'article L. 121-17 prévoit des dérogations à cette interdiction d'urbanisation, notamment pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, comme la conchyliculture ;

– **dans les espaces remarquables, l'aménagement est restreint** à l'aménagement léger nécessaire à la gestion de ces espaces, à leur mise en valeur ou à leur ouverture au public (articles L. 121-7 et L. 121-24 du code de l'urbanisme) ;

– **l'extension de l'urbanisation dans les zones proches du rivage** ou sur les rives des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares **est limitée** (article L. 121-13 du code de l'urbanisme).

## 2. L'article 4 de la proposition de loi

L'article 4 vise à **faciliter l'implantation d'annexes nécessaires aux activités conchylicoles** en zone littorale, en leur permettant de déroger aux principes d'urbanisation en continuité et d'urbanisation limitée dans les espaces proches du rivage.

L'article 4 encadre néanmoins cette dérogation : les annexes ne doivent pas porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables ; elles doivent recueillir l'accord préalable de l'autorité administrative de l'État et l'avis de la commission départementale de la nature des paysages et de sites ; le changement d'affectation de ces annexes est interdit.

## 3. La position de votre rapporteur

Votre rapporteur a déposé un amendement de suppression de cet article, étant donné qu'il est intégralement satisfait par l'article 43 de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi Élan, déclaré conforme à la Constitution <sup>(1)</sup>.

## 4. La position de votre commission

Votre commission a adopté l'amendement de suppression déposé par votre rapporteur.

\*  
\* \*

La commission examine l'amendement CE22 du rapporteur.

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Ainsi que je l'ai expliqué lors de mon exposé liminaire, cet amendement vise à supprimer l'article 4, satisfait par l'article 43 de la loi ELAN.

La commission **adopte** l'amendement.

En conséquence l'article 4 est **supprimé** et l'amendement CE1 de M. Thierry Benoit **tombe**.

### Après l'article 4

La commission est saisie de l'amendement CE2 de M. Thierry Benoit.

**M. Thierry Benoit.** Comme je l'ai dit tout à l'heure, cet amendement vise à adapter, sur des activités qui ont comme support la terre, le code de l'urbanisme et de faciliter la vie notamment aux éleveurs d'agneaux de pré-salé ou aux maraîchers. J'ai expliqué hier lors des questions au Gouvernement à quel point la

---

(1) Décision du Conseil constitutionnel n° 2018-772 DC du 15 novembre 2018.

vie est compliquée pour nombre de nos concitoyens, et c'est le cas sur cette question des zones littorales.

Mon amendement vise à renforcer la présente proposition de loi par cette disposition qui a été évoquée et reprise dans la loi ELAN, mais qui n'est pas encore promulguée.

**M. Mickaël Nogal, président.** Dans l'excellente loi ELAN ! (Sourires.)

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Votre amendement est satisfait par l'article 43 de la loi ELAN. Je vous demande donc de le retirer.

**M. Thierry Benoit.** Je vais vous écouter, Monsieur l'excellent rapporteur ! (Sourires). Je retire mon amendement.

**M. Dominique Potier.** Je ne peux pas vous laisser parler, au nom du groupe Socialistes et apparentés, de l'excellente loi ELAN, au risque de me faire interpellé dans les heures qui viennent ! Même sur cette disposition très précise, nous avons exprimé un désaccord...

**M. Mickaël Nogal, président.** Ce désaccord est noté, Monsieur Potier.

L'amendement est *retiré*.

## Titre

La commission est saisie de l'amendement CE7 de Mme Marie-Noëlle Battistel.

**M. Dominique Potier.** Cet amendement vise à modifier le titre de la proposition de loi en la limitant à la zone littorale. On pourrait presque dire que c'est un amendement de coordination parce que nous avons supprimé l'article 3 qui visait les zones de montagne.

Je veux une nouvelle fois nous féliciter de cet accord et de cette intelligence commune.

S'agissant de la montagne, je partage pleinement les propos de notre collègue du MODEM. L'étude n'est pas très compliquée à réaliser, l'objectif étant le même que pour les zones littorales. Le groupe Socialiste ne s'opposera pas à ce que l'on puisse régler le problème la semaine prochaine, dans l'hémicycle, afin d'éviter que dix, cent ou deux cents chalets sur nos plateaux ou nos hauteurs soient accaparés en vue de desseins qui ne sont pas les nôtres. Mais cela suppose que les législateurs, les défenseurs de la montagne et les experts se mettent au préalable d'accord sur l'exactitude du propos. Je le redis, ce n'est pas une attitude de fermeture, mais une mesure de prudence. Et, dans le cas où une solution serait

trouvée, il ne me resterait plus qu'à déposer un nouvel amendement visant à revenir au titre initial. (Sourires.)

**M. Jimmy Pahun, rapporteur.** Avis favorable.

La commission **adopte** l'amendement.

**M. Mickaël Nogal, président.** Le titre de la proposition de loi devient donc le suivant : « Proposition de loi pour la protection des activités agricoles et des cultures marines en zone littorale ».

Puis la commission **adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.**  
(*Applaudissements.*)

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR**

### **Comité national de la conchyliculture (CNC)**

M. Philippe Le Gal, président

M. Charles-Louis Ponchy-Pommeret, responsable des affaires juridiques

Mme Christel Pérot-Camus, directrice générale

Mme Anne-Laure Prégo-Cauchet, chargée « Europe »

Mme Emmanuelle Hagege, chargée de mission « espace et environnement »

### **Fédération nationale des SAFER (FNSAFER)**

M. Emmanuel Hyst, président

Mme Sabine Agofroy, chargée des relations publiques

### **SAFER de Bretagne**

M. Thierry Couteller, directeur général délégué

### **Représentants de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM)**

Mme Jeanine Dubié, députée, secrétaire générale

Mme Marie-Noëlle Battistel, députée, ancienne présidente

M. Martial Saddier, député, ancien président

Mme Émilie Bonnivard, députée, membre de l'ANEM

M. Pierre Bretel, délégué général

### **Mission d'information commune de l'Assemblée nationale sur le foncier agricole**

M. Jean-Bernard Sempastous, président

Mme Anne-Laurence Petel, co-rapporteuse

### **Conseil économique, social et environnemental (CESE)**

Mme Elodie Martinie Cousty, présidente du groupe « environnement »

**Conseil supérieur du notariat \***

M. Jean Christophe Hoche, notaire à Juliéna, président de l'institut notarial de l'espace rural et de l'environnement

**Association nationale des établissements publics fonciers locaux (EPFL)**

M. Anthony Zajdowicz, directeur de l'EPFL Béarn-Pyrénées

M. Georges Rives, directeur de l'EPFL Agen Garonne

\* *Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*