

Faculté de droit et de science politique d'Aix en Provence

Centre Droit Maritime et des Transports

Master II « Droit Maritime et des Transports »

Année 2010/2011



# **LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL : analyse juridique**

Mémoire présenté par Loïc Roulette

Sous la direction du Professeur Scapel





*« Achetez de la terre, on n'en fabrique plus »*

Mark TWAIN

Telle est la devise du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres

## **REMERCIEMENTS**

Je tiens à remercier sincèrement l'équipe du CDMT pour cette année dont le mémoire représente l'accomplissement ; aux Professeurs Bonnassies et Scapel pour leur enseignement ; à Marjorie Vial pour sa gentillesse et sa patience...

Je remercie également les personnes qui m'ont aidé pour ce mémoire : Mme l'administrateur en Chef 2<sup>ème</sup> classe des affaires maritimes Sellier-Richez (responsable du pôle Aménagement durable de l'espace marin de l'Action de l'Etat en Mer), Caroline Illien chargée de mission Délégation PACA du Conservatoire du littoral et Céline Damery chargée de mission Europe et International pour le Conservatoire.

Et plus généralement à tous les intervenants du Master II « Droit Maritime et des Transports »...

# Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>6</b>
<b>Partie I : Un établissement public protecteur du littoral français .....</b>	<b>18</b>
Chapitre I : Le champ d'action territorial du Conservatoire.....	20
Chapitre II : L'administration du Conservatoire.....	28
Chapitre III : Les ressources financières du Conservatoire .....	36
<b>Partie II : L'action du Conservatoire : de l'acquisition à la gestion .....</b>	<b>47</b>
Chapitre I : L'acquisition du foncier.....	48
Chapitre II : La gestion du domaine et son usage.....	55
Chapitre III : La garderie du domaine.....	67
<b>Conclusion .....</b>	<b>80</b>

Le 13 septembre 2010 Jean-Louis Borloo, ministre d'état, de l'écologie, du développement durable et de la mer, célébrait au jardin du Rayol<sup>1</sup>, le 35<sup>ème</sup> anniversaire du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Ce fût l'occasion de mettre en lumière les trente cinq ans de « *politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique* »<sup>2</sup> menée par le conservatoire.

L'occasion également de rappeler que l'objectif assigné au conservatoire est d'acquiescer à l'horizon 2050, 25% du linéaire côtier, soit 200 000 hectares en métropole et 70 000 hectares Outre-mer.

Jean-Louis Borloo a même annoncé « *vouloir aller plus vite* » en atteignant ces objectifs dès l'horizon 2030<sup>3</sup>. Il a promis pour cela une augmentation des moyens affectés au conservatoire.

En effet, l'objectif principal de l'établissement public est de tendre progressivement vers l'objectif du « tiers sauvage », c'est-à-dire la protection d'un tiers du littoral Français.

Actuellement, Le conservatoire du littoral détient 138 620 hectares (dont 80 970 en pleine propriété), 1200 kms de rivage et plus de 600 sites protégés en Outre-mer ; soit 12 % du linéaire côtier Français...

Aussi, monsieur Louis Le Pensec<sup>4</sup> propose une définition du conservatoire qui n'est certes pas très administrative mais qui est certainement une des meilleures que l'on puisse donner. En effet, pour lui le conservatoire « *... est une agence foncière qui gère un capital de liberté, de rêve et de poésie* ».

Il convient de retourner 35 ans en arrière afin d'examiner la genèse du conservatoire.

En 1971, sous la présidence de George Pompidou, et sous le gouvernement de Jacques Chaban-Delmas, est créé le Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Ce ministère est alors confié à Robert Poujade.

---

<sup>1</sup>Le Domaine du Rayol est un espace naturel protégé de 20 ha, propriété du Conservatoire du littoral, situé au Rayol-Canadel-sur-Mer, au pied du Massif des Maures et face aux Iles d'Hyères, dans le Var, entre Le Lavandou et Saint-Tropez. C'est un parfait exemple de la richesse du patrimoine du conservatoire.

<sup>2</sup> Paragraphe I de l'article L322-1 du Code de l'Environnement

<sup>3</sup> CABINET DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, Communiqué de presse du 10 septembre 2010, relatif au 35<sup>ème</sup> anniversaire du conservatoire du littoral et des rivages lacustres

<sup>4</sup> L.LE PENSEC Rapport Le Pensec sur le conservatoire Rapport au premier ministre par Louis Le Pensec ; p.11

Cette nomination était logique dans la mesure où Robert Poujade était une des rares personnalités à cette époque à se préoccuper de la cause environnementale. En effet, dès 1960, il est membre de la ligue urbaine et rurale, association fondée par Jean Giraudoux et Raoul Dautry à la fin de la seconde guerre mondiale en réaction à l'urbanisation anarchique de l'entre deux guerres et l'indifférence au cadre de vie.

Il faut souligner à cet égard que cette association, peu connue, avait notamment pour objectif « *la défense du patrimoine culturel et construit* ».

En 1970, il devient président du Haut Comité de l'Environnement créé par la DATAR<sup>5</sup>.

La DATAR en 1971 va mettre en place un groupe d'études sur « les perspectives à long terme d'aménagement du littoral français » dont le chef d'orchestre sera Michel Piquard.

Le 5 novembre 1973, Mr Piquard rend son rapport.

La proposition la plus importante est la création d'un établissement public, doté d'un important arsenal juridique reposant sur le principe que l'état peut se substituer aux personnes privées lorsque l'intérêt public l'impose, et dont l'objectif est de maîtriser le foncier des espaces naturels les plus fragiles et les plus menacés. C'est ainsi que va naître le conservatoire.

Le rapport suggère que le conservatoire soit gouverné par trois principes :

- un caractère national
- une mission spécialisée
- une gestion décentralisée

Si cela correspond aux critères classiques d'un établissement public, il faut comprendre que pour l'époque (le mouvement de décentralisation n'avait pas encore commencé) cela paraissait plutôt audacieux.

Le 10 juillet 1975, sous la présidence de Valéry Giscard d'Estain, le législateur crée le conservatoire du littoral et sa présidence est confiée à Monsieur Robert Poujade.

---

<sup>5</sup> La DATARD ou Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, est un service du Premier ministre mis à disposition du ministre en charge de l'aménagement du territoire. Cette délégation impulse et coordonne les politiques d'aménagements du territoire menées par l'état.

Dans le cadre de la préoccupation « développement durable », la DATAR s'est fixée deux missions :

- renforcer l'attractivité des territoires,
- assurer leur cohésion et leur équilibre dans une Europe élargie et dans un cadre partenarial avec les collectivités territoriales et les autres acteurs du développement local.

Par la suite, la principale évolution législative sera la loi littoral<sup>6</sup>, création qui aura un impact sur le conservatoire que nous aborderons par la suite. Pour le reste, le conservatoire n'a pas suivi de modification notable (Voir annexe 1) mis a part en 2002<sup>7</sup>, année durant laquelle le conservatoire va avoir une nouvelle impulsion avec notamment la possibilité de se voir confié le Domaine Public Maritime (DPM).

Récemment, le Président Giscard a rappelé la raison principale qui l'a encouragé a créer le conservatoire : « *J'étais à la fois consterné et inquiet d'une urbanisation envahissante et incontrôlée et d'une spéculation immobilière dénuée de scrupule* »<sup>8</sup>.

En effet, le littoral est actuellement l'objet de toutes les convoitises. On oublie d'ailleurs que cela n'a pas toujours été le cas ; Yves Luginbühl, au XVIIIème siècle décrivait ainsi le littoral : « *le littoral est un lieu d'horreur, c'est le lieu du déluge, le contraire du calme et de la tranquillité, c'est le bord du gouffre, des abysses, c'est le lieu des apparitions des monstres de la mer, c'est le lieu du rejet des excréments de la mer, le lieu des rapt, des pirates, c'est le lieu de l'antihygiénisme qui se manifeste à travers les récits des marins dans le mal de mer, les épidémies dans les navires* ».

Malgré les efforts du conservatoire, le littoral est toujours en danger et on peut même dire qu'il ne l'a jamais été autant.

Certes, la société, et à travers elle, l'Etat, se préoccupe de plus en plus de la protection du littoral et l'attention portée au conservatoire en est la preuve.

Mais la France est toujours la première destination touristique du monde et donc l'intérêt écologique se retrouve confronté aux intérêts économiques.

Le transport maritime continue (même si des progrès de grande ampleur ont été accomplis) à être une potentielle nuisance pour le littoral (l'exemple de plus parlant étant celui des marées noires.)

De plus, parallèlement, de nouveaux facteurs de dangerosité sont apparus.

Le phénomène de mondialisation tout d'abord, qui a pour conséquence que tous les citoyens

---

<sup>6</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

<sup>7</sup> Loi 2002 dite de « démocratie de proximité »

<sup>8</sup> Lettre de Valéry Giscard d'Estain relative au 35<sup>ème</sup> anniversaire du conservatoire du littoral, 8 septembre 2010

de la planète sont potentiellement preneurs de nos biens immeubles du littoral. Cela a pour conséquence une augmentation sans précédent du prix du foncier ; or si le conservatoire peut préempter les biens, il faudra tout de même qu'il paye le prix du marché.

Il y a également un facteur de nature sociologique. En effet depuis une dizaine d'années on constate un phénomène de vieillissement de la population européenne et une réduction du temps de travail des actifs. Ces deux types de populations sont à la recherche de loisirs et d'un climat clément et sont irrémédiablement attirés par le littoral français et à fortiori celui du sud (car il ne faut pas perdre de vue que toutes les régions littorales ne subissent pas la même pression en raison d'une attractivité, notamment d'ordre climatique, moins importante pour les régions du nord de la France).

Enfin, le dernier facteur menaçant le littoral français est lié aux transports. En effet, ces dernières années des progrès notoires ont été réalisés dans ce domaine permettant une démocratisation du voyage (compagnie aérienne low cost, TGV...)

A titre d'exemple, on a pu constater une augmentation très importante de l'urbanisation dans la région Marseillaise dès l'annonce de la ligne à grande vitesse Paris-Marseille de la SNCF.

Ainsi, il faut rester vigilant et comprendre que l'action du conservatoire du littoral est plus que jamais une priorité.

Lorsque l'on met en lumière la genèse du conservatoire comme nous venons de le faire, on peut penser (et c'est le cas de la majorité des français) que la France fait figure de précurseur avec cet établissement public protecteur de nos côtes.

La réalité est tout autre et il suffit de lire le rapport Piquard pour s'en apercevoir. En effet, dans ce rapport il est fait régulièrement référence à un autre établissement, peu connu (des méditerranéens notamment) : Le National Trust.

Le National Trust fût créé en 1895 par Mlle Octavia Hill, Sir Robert Hunter et Mr Rawnley Hardwicke, en Grande-Bretagne.

Octavia Hill justifiait cette création avec cette phrase « *The need of quiet, the need of air, the need of exercise, and...the sight of sky and of things growing seem human needs, common to all men* », ce qui signifie que le besoin d'air, de nature, est un besoin pour tous les hommes et donc la nature doit être le bien commun de ceux-ci.

Afin de réaliser cet objectif, le trio d'idéalistes a fait appel à ce qui est considéré comme le plus bel outil juridique de la commun law : le trust<sup>9</sup>.

Récemment le législateur français a voulu introduire un petit peu de cet outil avec la fiducie. Mais on est encore loin du véritable trust à l'anglo-saxon.

A l'origine le trust avait pour but de permettre à ceux qui partaient pour la Croisade et qui risquaient de ne pas revenir avant leur mort d'éviter que leurs biens n'échappent à leurs héritiers, la transmission successorale exigeant la présence physique.

Le mot « *Trust* » signifie « *confiance* » et permet la réalisation de projets de très grande ampleur, qu'ils soient nobles ou intéressés. Ainsi Maître Lepaulle, avocat français, déclarait : « *des Accords des plus grandes guerres au plus simple héritage, du plus audacieux complot de Wall Street à la protection des petits enfants, le trust voit défiler devant lui le cortège hétéroclite de tous les efforts de l'humanité : les rêves de paix, l'impérialisme commercial, les tentatives d'anéantir la concurrence ou d'atteindre le paradis, par haine ou par philanthropie, l'amour d'un proche de sa famille ou le désir de le dépouiller de tout après un décès ; tout cela dans un défilé où les protagonistes sont habillés de robes ou de haillons, couronnés d'une auréole ou marchant en souriant. Le trust est l'ange gardien de l'anglo-saxon, l'accompagnant partout impassiblement, du berceau jusqu'au tombeau* ».

D'un point de vue juridique il n'existe pas de définition légale du trust.

On peut retenir celle se trouvant dans Halbury's laws of England : « *lorsqu'une personne a dans son patrimoine des droits dont elle est titulaire ou qu'elle est tenue d'exercer dans l'intérêt ou pour le compte d'une ou plusieurs autres personnes ou encore pour l'accomplissement d'un ou plusieurs buts déterminés, elle est considérée avoir ces droits in trust dans l'intérêt du ou des bénéficiaires ou pour l'accomplissement du ou des but dont il s'agit. Le titulaire de ces droits est un trustee..., lequel dispose de pouvoir fiduciaires et est uni au bénéficiaire en vertu d'une relation fiduciaire* » (annexe 2).

---

<sup>9</sup> Le juriste Hayton, dans son ouvrage « *the law of trust* » qualifie cet outil de « *Gardian angel of the anglo-saxon* » afin d'illustrer son importance.

De plus, le grand historien du droit qu'est F.W Maitland disait que « *si on nous demandait quelle est la plus grande et la plus distinctive réalisation accomplie par les anglais dans le domaine de la doctrine, je ne pense pas que nous devrions avoir de meilleure réponse à donner que celle-là, à savoir le développement au fil des siècles de l'idée de trust* »

En pratique, et pour simplifier un outil juridique dont les français n'ont pas l'habitude, cela permet au National Trust de recevoir des biens immeubles qu'il va gérer (avec les avantages fiscaux qui accompagnent cette opération pour le propriétaire).

Il fallait s'étendre sur le concept de « trust » car il est en effet intéressant de constater que , si le conservatoire du littoral et le National Trust, ont le même objectif (protéger le littoral en danger) il ne le font pas sous la même forme.

En effet, l'établissement Britannique est privé, alors qu'il est public en France. Ainsi, contrairement au conservatoire, le National Trust ne perçoit aucune subvention et ses ressources proviennent de la générosité des Britanniques d'une part, et de la gestion de son domaine d'autre part.

Cela reflète l'opposition de mentalités existant entre ces deux pays : l'un ne pouvant concevoir la réalisation d'un projet d'intérêt public que par la main de l'état et l'autre acceptant que l'individu puisse prendre l'initiative de s'occuper de domaine pouvant potentiellement ressortir des prérogatives régaliennes de l'état.

On peut dire que ce que le National Trust perd en n'ayant pas derrière lui toute la puissance étatique, il le gagne avec sa souplesse d'organisation.

Ainsi, loin de souffrir d'un manque de subvention, le groupement britannique a un budget nettement supérieur à celui du conservatoire.

En effet, rien que le montant des legs dont il bénéficie, est quasi-supérieur au budget global du conservatoire (environ 45 millions euros) ; et c'est sans compter sur les 55 millions de bénéfice net tiré de l'exploitation de son domaine (en 2008-2009) ou encore sur ses 55000 bénévoles qui représente une économie de la masse salariale de l'ordre de 25 millions d'euros. Malheureusement, le conservatoire ne bénéficie quant à lui d'aucun réseau de bénévoles de cette ampleur.

C'est d'ailleurs toute la force du National Trust : avoir su mobiliser tous les Britanniques qui ont confiance en son action et qui l'aident massivement financièrement.

Comme le conservatoire, le National Trust remplit une mission pédagogique en souhaitant faire connaître la nature et en faisant de la prévention.

Il faut à cet égard féliciter le conservatoire pour son travail dans ce domaine qui a d'ailleurs été récompensé par l'obtention du trophée du mécénat d'entreprise dans la catégorie « Education et Formation » ou encore le prix du livre du tourisme 2010 pour l'ouvrage

« *l'encyclopédie du littoral, les rivages du conservatoire* ».

Actuellement, le patrimoine du National Trust c'est 1141 km de côtes, 254 000 hectares de terrains.

Il est également propriétaire de 350 demeures ayant un fort intérêt historique. En effet, il a pour mission de « *promouvoir la préservation permanente, pour le bénéfice de la nation, des terres et des habitations d'intérêts historiques ou de grande beauté* ».

Ainsi sa mission contient également une dimension foncière, ce qui n'est pas le cas du conservatoire du littoral.

En réalité, on peut comparer la situation française et Britannique par une équation :

National Trust = Fondation du patrimoine + Conservatoire du littoral.

La fondation du patrimoine, créée par la loi du 2 juillet 1996, a pour but principal de « *promouvoir la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti de proximité, tout particulièrement des édifices non protégés au titre des monuments historiques, menacés de dégradation ou de disparition* » ; mission que l'on retrouve parmi les prérogatives du National Trust.

A ce propos, il faut souligner que le conservatoire n'a pas vocation à être un gestionnaire, il se contente de mener « une politique foncière... »

L'article 322-9 du code de l'environnement dispose en effet que « *Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants* »<sup>10</sup>.

Ainsi, le conservatoire va passer des conventions avec des partenaires pour la gestion de son domaine.

Cela permet, comme nous le verrons par la suite, d'adapter la gestion aux besoins des terrains.

Ainsi on confiera une forêt à l'Office National des Forêts, ou un bâtiment historique à la Fondation du patrimoine.

---

<sup>10</sup> Une partie de la loi régissant le conservatoire est consacrée à la gestion de son domaine. On retrouve cette partie dans les articles L322-9 à L322-10-4 du Code de l'environnement

Afin d'organiser au mieux ce partenariat, la Fondation du Patrimoine et le Conservatoire du littoral ont d'ailleurs signé une convention-cadre le mardi 29 mars 2011.

Lorsque le conservatoire achète un terrain sur lequel il y a un bâtiment, il détruit ce dernier s'il ne présente pas un caractère historique ou architectural. Si il présente un intérêt historique et/ou architectural, il le revendra. Dans le cas où il n'arrive pas à trouver preneur, le bâtiment entre dans le patrimoine du conservatoire et c'est là qu'il fera alors appel à la Fondation du patrimoine.

Cependant, le Président de la République a récemment déclaré vouloir « *demander au Conservatoire du littoral de développer sa compétence autour des phares* »<sup>11</sup>.

Une soixantaine de phares, dont certains à caractère historique, sont concernés.

Si cela était réalisé, le conservatoire aurait alors une mission supplémentaire et se rapprocherait ainsi un peu plus du National Trust.

Mais il faut relativiser cette annonce dans la mesure où celle-ci n'a pas été accueillie avec un grand enthousiasme par les différents acteurs de l'action du conservatoire ; ainsi, le Président du Conservatoire du littoral, Jérôme Bignon, a précisé que le « conservatoire n'a pas vocation à être constructeur de phares »<sup>12</sup>...

Il ne faudrait pas en effet, que le conservatoire assume toujours plus d'attributions car cela risque de lui faire perdre en cohérence et en efficacité.

D'autant que lorsque l'on rajoute des attributions à un établissement public, il faut augmenter ses ressources en proportion. Il est en effet, prévue une augmentation de son budget de 5 millions d'euros et ce grâce à une réforme de la taxe de francisation des navires (taxe qui est affectée au budget du conservatoire)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Déclaration du chef de l'état faite le 7 juillet 2011 à l'occasion de sa visite du parc marin d'Iroise sur la presqu'île du Crozon

<sup>12</sup> OUEST-FRANCE, 07/07/2011, « 60 phares bientôt gérés par le conservatoire du littoral ? »

<sup>13</sup> Actuellement le critère retenu pour le montant de la taxe de francisation est technique (puissance du moteur et taille hors tout du navire). Le projet de réforme aurait pour conséquence de faire payer les propriétaires en fonction de la pollution induite par le navire.

Ainsi ce mécanisme permettrait une augmentation des recettes qui irait directement dans les caisses du conservatoire du littoral.

Cependant, les experts estiment le montant de la restauration du seul phare de Cordouan en Gironde, à plus de 10 millions d'euros<sup>14</sup> ! On comprend donc bien qu'il y a disproportion entre le transfert de compétence et le transfert de recette.

Ainsi, il faut que le conservatoire se concentre sur sa mission originelle : la protection du littoral.

Le rapport Piquard, précédemment évoqué, a permis également de poser les bases textuelles de la protection du littoral.

En effet, avant les années 70, très peu de textes se préoccupent du littoral ; ou alors le font-ils pour des préoccupations autres qu'environnementales.

Ainsi on peut citer cet article de l'ordonnance de la Marine de Colbert de 1681 dont le souci est la protection des navigateurs : « Faisons défense à toutes les personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu, ni faire aucun ouvrage, qui puissent porter préjudice à la navigation à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amendes arbitraires ».

Pour certains, c'est le juge administratif qui a réellement commencé à s'en préoccuper à l'image du Conseil d'Etat qui dans son arrêt « Schwetzoff » du 30 mars 1973 a tenté de freiner la construction de port et marinas.

A la suite du rapport Piquard, vint l'instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs qui contenait trois idées :

- freiner l'urbanisation du littoral
- en cas de construction, l'éloigner le plus possible du rivage
- essayer de créer une alternance zone naturelle/zone urbanisée

Cependant le Conseil d'Etat n'a jamais reconnu de caractère réglementaire à ce texte (et ce à juste titre) et ainsi cela ne pouvait s'appliquer aux permis de construire.

Puis la Direction d'aménagement national du 25 août 1979 a vu le jour. Celle-ci prévoyait la fameuse « bande littoral des 100 mètres ».

Mais elle non plus ne fut pas appliquée et le législateur dut l'englober dans une loi de 1983<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> J.CHAUVEAU LES ECHOS, 20117/7/2011P.2France, « Sarkozy veut confier les grands phares Français au Conservatoire du littoral »

<sup>15</sup> loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

pour la rendre effective.

En 1986 la loi littoral<sup>16</sup> est promulguée mettant un terme à toutes discussions.

Il convient de parler de cette loi qui est indissociable du conservatoire.

Indissociable car elle a modifié le champ d'application de l'action du conservatoire. Ainsi l'article 42 de cette loi prévoit : « Dans le deuxième alinéa de l'article 1er de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. les mots : et dans les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie au moins égale à 1 000 hectares sont remplacés par les mots : délimités au 10 juillet 1975 et dans les communes littorales au sens de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ».

Et c'est également cette loi qui définit les « communes littorales ».

Mais la « loi littoral » est surtout indissociable du conservatoire car ils sont complémentaires, ce sont les deux outils visant à préserver le littoral français.

En effet, le conservatoire va, à terme, permettre d'avoir le tiers du littoral qui sera sauvage et définitivement protégé ; et la loi du 3 janvier 1986 va quant à elle permettre de limiter le plus possible les agressions aux deux tiers restant.

La loi littoral c'est avant tout des règles d'urbanisme très strictes concernant les zones proches du rivage. La plus célèbre de ces règles étant celle prévoyant que les constructions ou installations sont interdites, en dehors des espaces urbanisés, sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs, à l'exception de celles qui sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. Leur réalisation doit être soumise à enquête publique.

La loi littoral c'est aussi la prise en compte de ce que représente pour les citoyens, le littoral. Elle a ainsi consacré les principes de l'usage libre et gratuit des plages. Ces principes se

---

<sup>16</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

traduisent notamment par l'obligation pour certains propriétaires privés de laisser un accès à la mer, ou encore les règles visant à obtenir une eau moins polluée<sup>17</sup>.

Enfin, la loi littoral donne des directions, des pistes concernant la gestion du littoral. Ces dernières guident le conservatoire dans son action.

Il faut à cet égard constater que parmi les objectifs de la loi littoral figure « *le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme* », ou encore « *la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes* »<sup>18</sup>.

Ainsi, comme nous le précisons précédemment, il convient de ménager intérêts économiques et intérêts environnementaux.

A ce propos, on peut affirmer que c'est une des raisons principales pour lesquelles le conservatoire bénéficie d'une bonne opinion au sein de la société.

En effet, d'autres outils juridiques sont plus controversés dans la mesure où ils ont tendance à confisquer les terrains aux usagers.

Ainsi à l'occasion de la création d'un parc marin ou d'un parc national, on peut voir des manifestations de plaisanciers, de pêcheurs et autres chasseurs mécontents de se voir confisquer leur terrain de jeu favori.

Le conservatoire n'agit pas ainsi et de nombreux terrains du conservatoire accueillent par exemple des sociétés de chasse afin que leurs adhérents continuent leur pratique.

Comme nous le verrons par la suite, le conservatoire ne produit du contentieux qu'en

---

<sup>17</sup> Ainsi l'article 5 de la loi littoral vise à faciliter l'accès au littoral :

« *Il est inséré, après l'article L160-6 du code de l'urbanisme un article L160-6-1 ainsi rédigé : Article L160-6-1 - Une servitude de passage des piétons transversale au rivage, peut être instituée sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, à l'exception de ceux réservés à un usage professionnel, selon la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article L160-6. Cette servitude a pour but de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci en l'absence de voie publique située à moins de cinq cents mètres et permettant l'accès au rivage* ».

L'article 30, quant à lui, déclare que « l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale de plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines ».

Concernant la pollution de l'eau, les maires des communes littorales sont mis à contribution. Ainsi, l'article 32 prévoit que « *le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent (...) ainsi que des résultats des contrôles de la qualité des eaux de ces baignades accompagnées de précisions nécessaires à leur interprétation* ».

<sup>18</sup> Article premier de la loi littoral qui énonce les missions de la « *politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* »

expropriant des particuliers ou en utilisant son droit de préemption, la violence de ces outils juridiques (l'expropriation) étant très mal vécue par les propriétaires.

A propos des contestations, il faut noter que la loi littoral, contrairement au conservatoire du littoral et des rivages lacustres, a souvent été attaquée pour son manque de souplesse.

Ce qui a d'ailleurs fait dire à l'actuel président, alors candidat, que la loi littoral méritait *« d'être mise à jour sans pour autant que l'économie générale du dispositif soit bouleversée. Je crois qu'il faut à la fois la renforcer pour mieux lutter contre les cas de détournement qui ont été constatés, et l'assouplir pour ne pas entraver le développement normal des communes, tout en conservant l'objectif général de la protection de l'environnement »*<sup>19</sup>.

Cependant, après le drame humain en 2010 dû à la tempête Xynthia<sup>20</sup>, les pouvoirs publics sont résolument convaincus de la nécessité de la loi littoral car à la protection de l'environnement s'ajoute désormais la protection des habitants.

Le juriste qui souhaite travailler sur le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, s'aperçoit rapidement que rares sont ceux qui l'ont précédé.

Le seul sujet ayant été quelque peu investi par les juristes est le droit de préemption dont bénéficie le conservatoire. Cela est logique dans la mesure où ce droit engendre une jurisprudence relativement abondante. Mais pour le reste, le Conservatoire a suscité peu d'écrits.

Rien que le droit de préemption mériterait, sinon une thèse, au moins un mémoire entier.

On pourrait également s'interroger longuement sur les nouveaux mécanismes juridiques dont le Conservatoire pourrait être doté et qui lui permettrait d'obtenir le graal (le « tiers sauvage ») plus rapidement.

Cependant, il a été choisi pour ce mémoire, eu égard à la pauvreté actuelle des écrits, d'effectuer une présentation et une analyse juridique, globale du conservatoire.

---

<sup>19</sup> Déclaration faite dans le numéro du 13 avril 2007 de l'hebdomadaire « LE MARIN »

<sup>20</sup> La tempête Xynthia avait provoqué en Vendée de fortes vagues et avait fait monter le niveau de la mer, provoquant en une nuit le décès de 53 personnes (l'immense majorité des victimes était les habitants de maisons construites au bord de l'eau).

## Partie I

# UN ETABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF PROTECTEUR DU LITTORAL FRANÇAIS

Le célèbre juriste Maurice Hauriou définissait l'établissement public comme « un service public personnalisé ».

En effet, l'établissement public, en plus d'être doté de la personnalité morale, est régi par le principe de spécialité. Le conservatoire a pour spécialité le littoral et sa préservation.

Toujours d'un point de vue administratif, le Conservatoire du littoral relève de ces modes d'administration locale que l'on appelle « régimes combinés » c'est-à-dire avec des éléments de décentralisation et des éléments de déconcentration.

En effet, le conseil d'administration est composé de représentants de l'état et de représentants des collectivités locales.

De plus, notons que géographiquement, il y a un siège puis des antennes régionales.

Enfin, et surtout, la création en 1975 en même temps que le conservatoire, des conseils de rivages, composés de membres élus par les conseils des collectivités locales, dont la mission est d'éclairer par leur avis le Conservatoire, est un indice supplémentaire permettant de parler de « régime combiné ».

Concernant ses relations avec l'état, il convient de parler du « Contrat d'objectif » qui lie l'état et le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Plus précisément, il s'agit d'un contrat passé entre le ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et le conservatoire.

Actuellement le contrat d'objectif 2010/2011, deuxième contrat de ce type, remplace le contrat 2006-2008.

L'objet de cette convention est le suivant : « *faire en sorte que le Conservatoire conforte ce rôle d'acteur de référence qu'il a progressivement su développer en matière de préservation* »

*et de valorisation des espaces naturels littoraux, à la fois terrestres et maritimes, et qu'il poursuive, dans l'esprit de profonde transformation de notre société qui inspire l'action publique nationale, ses démarches d'expérimentation, d'innovation, de création de lien social dans la gestion durable des espaces dont il est responsable, afin de contribuer aux changements nécessaires à la démonstration sur le terrain de leur bien fondé ».*

Ce nouveau contrat est également l'occasion de faire le bilan du premier, dont de nombreux points positifs ressortent.

Parmi les points les plus importants on note : une augmentation significative des moyens financiers, une progression importante du domaine terrestre et maritime ou encore de fortes avancées en matière d'organisation et de management.

Mais il subsiste des lacunes comme l'absence de statut des agents travaillant pour le Conservatoire.

De nouveaux objectifs ambitieux (comme l'acquisition de 20 000 ha de zones humides d'ici 2015) ont été fixés dans le nouveau contrat qui prennent en compte des éléments nouveaux comme « l'ampleur du changement climatique désormais confirmé ».

Cette partie est consacrée à la présentation de cet établissement public qu'est le conservatoire ; ainsi, seront abordées la zone d'action du Conservatoire, la structure fonctionnelle de l'établissement et ses ressources.

## Chapitre I : Le champ d'action territorial du Conservatoire

Le nom de l'établissement public fournit un premier indice sur le champ d'action du Conservatoire du littoral (Adj. : relatif contact de la terre avec la mer) et des rivages (n.mas. : bande terre qui borde une étendue d'eau ou partie de la terre soumise à l'action des vagues et de la marée) lacustres (Adj. de lac : qui est situé sur les bords ou dans les eaux des lacs).

Plus précisément, le législateur a prévu<sup>21</sup> que le Conservatoire sera compétent dans « *les cantons côtiers, dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux* »

Son intervention peut également être étendue par arrêté préfectoral et après avis de son conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes littorales constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers.

Actuellement, le Conservatoire intervient sur 22 régions, 46 départements et 1140 communes.

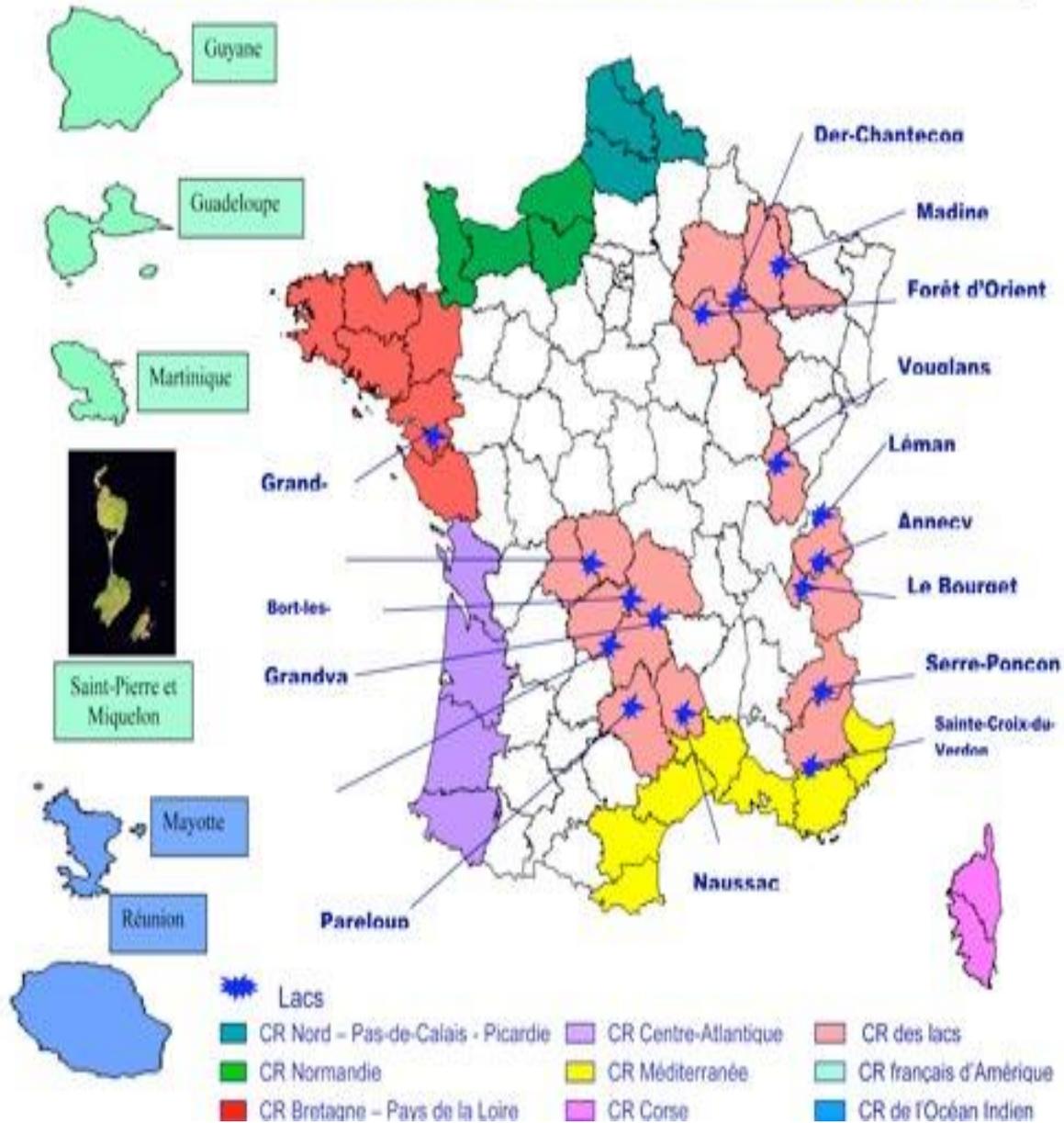
Ce vaste champ d'intervention mérite d'être précisé et analysé (Para I) d'autant que depuis la « loi de démocratie de proximité de 2002 », le conservatoire peut se voir attribuer également le Domaine Public Maritime (Para II).

Même si les textes ne sont pas à ce sujet de la plus grande clarté, le Conservatoire a également un rôle international qu'il accomplit en signant des partenariats avec d'autres pays, afin de leur faire bénéficier de son expertise (Para III).

---

<sup>21</sup> Dans l'article L322-1 du Code de l'Environnement

## Aire de compétence du Conservatoire du Littoral



## PARA I : Un périmètre en constante évolution

En 1975, la loi créant le Conservatoire, prévoyait l'intervention de celui-ci dans « les cantons côtiers et les communes riveraines des lacs de plus de 1000 ha ».

S'agissant des lacs, en 2002, ils représentaient 3 % du patrimoine du Conservatoire soit 2 000 hectares, ce qui est très peu important ; on peut expliquer cette faiblesse par la complexité de cette compétence dans la mesure où la situation de chaque lac est très différente (certains subissent une pression foncière comparable à celle subie par la Cote d'Azur quant d'autres ne sont fréquentés qu'occasionnellement) mais également parce qu'il n'y a pas de cohérence géographique entre tous les lacs concernés.

Notons que, comme nous le verrons dans le chapitre consacré à la structure du Conservatoire, le législateur, conscient de cette diversité, a créé un Conseil de rivage consacré uniquement aux lacs.

La loi de 86 « la loi littoral » est venue ajouter aux lacs et aux cantons côtiers, les « *communes littorales* ».

Rappelons que les cantons sont une subdivision territoriale de l'arrondissement<sup>22</sup>.

Maître Loïc Prieur rappelle que les communes littorales (comme les cantons côtiers) sont littorales de plein droit et qu'il « *suffit qu'une partie, même très réduite, de leur territoire borde le rivage de la mer pour que les dispositions particulières au littoral s'appliquent* »<sup>23</sup>. (L'annexe 3 montre les progrès accomplis en matière de protection des façades littorales).

En 1977, l'intervention du Conservateur est étendue par le décret du 1<sup>er</sup> septembre<sup>24</sup>, aux communes d'outre-mer et à Mayotte depuis le décret du 23 mars 1995.

---

<sup>22</sup> Les cantons ont été créés, comme les départements, par la loi du 22 décembre 1789. Dans la plupart des cas, les cantons englobent plusieurs communes. Mais les cantons ne respectent pas toujours les limites communales : les communes les plus peuplées appartiennent à plusieurs cantons. Un canton appartient à un et un seul arrondissement. Si le canton accueille encore, en principe, certains services de l'État (gendarmerie, perception), la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration l'ignorent totalement.

<sup>23</sup> L.PRIEUR, « la loi littoral et son contentieux administratif », avec le concours de la DDE du Finistère

<sup>24</sup> Décret n°77-1022 du 1 septembre 1977 instituant des Conseils de rivage dans les départements d'outre-mer et modifiant la composition du Conseil d'administration du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres ainsi que celle du Conseil de rivage des lacs.

En 1995 la loi<sup>25</sup> donne lieu une nouvelle extension de compétence avec la possibilité pour le Conservatoire d'intervenir « *Dans les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux* »

Contrairement à ce qui a été dit précédemment pour les cantons côtiers et pour les communes littorales, les communes riveraines des estuaires et des deltas ne sont pas communes littorales de plein droit. Elles seront considérées communes littorales que si trois conditions, fixées par la loi littoral, sont réunies (L321-2 du Code de l'Environnement) :

- La commune doit être située en aval de la limite de salure des eaux
- La commune doit participer aux équilibres économiques et écologiques littoraux
- Enfin elle doit être désignée par décret en conseil d'état (décret du 29 mars 2004)

La liste de ces communes est consultable à l'annexe 4.

L'annexe 5, quant à elle, renseignera le lecteur sur les estuaires.

Notons que le Contrat d'objectifs 2009/2011 rappelle que le Comité scientifique se penche depuis 2008 sur la problématique des estuaires et que ce document impose au Conservatoire d'apporter une attention toute particulière à ces derniers.

La loi Paysage de 1993 prévoit, elle, une extension aux secteurs géographiques limitrophes constituant une unité écologique et paysagère ; disposition codifiée dans le Code de l'environnement dans le III de l'article L322-1 : « *Son intervention peut être étendue par arrêtés préfectoraux et après avis de son Conseil d'administration à des secteurs géographiquement limitrophes des cantons et des communes mentionnés au I (que nous venons d'évoquer) et constituant avec eux une unité écologique ou paysagère ainsi qu'aux zones humides situées dans les départements côtiers* ».

C'est l'article R322-3 qui donne la liste de ces secteurs (liste donnée dans l'annexe 6).

La réforme de 2002, modifiant le périmètre du champ d'action du Conservatoire, mérite une attention toute particulière.

## **PARA II : La réforme de 2002 : extension du périmètre d'intervention au DPM**

Le Domaine Public Maritime est une notion qui n'est pas dénuée de complexité.

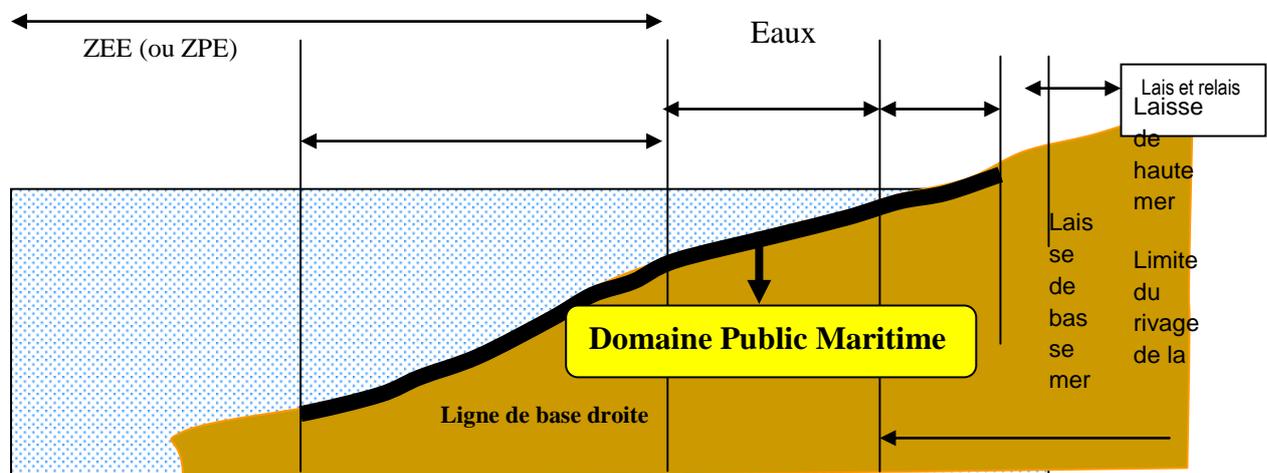
---

<sup>25</sup> Loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement

Le Domaine Public Maritime naturel est « constitué du sol et sous-sol de la mer compris entre la limite haute du rivage (c'est-à-dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles) et la limite, côté large, de la mer territoriale, du sol et du sous-sol des étangs salés en communication directe et permanente avec la mer, des lais et relais de mer et de la zone dite « des cinquante pas géométriques » pour les DOM ».

Ce à quoi il faut rajouter (art.L.2111-4 du CGPP) les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat, et enfin les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le DPM naturel.

Le Conservatoire du littoral fournit un schéma du DPM :



Le Sénateur Louis Le Pensec, dans son rapport au Premier Ministre rendu en 2001 (document déjà cité) appelait le législateur à réformer le champ d'action du Conservatoire en faisant en sorte que « Les espaces naturels du Domaine Public Maritime soient plus facilement et plus fréquemment confiés au Conservatoire, soit pour que celui-ci puisse mettre en œuvre une protection cohérente entre ses terrains et les espaces maritimes qui forment avec eux une unité écologique, soit lorsque des espaces qui ne sont pas situés au droit de ces terrains ont vocation à faire l'objet d'une préservation définitive ».

Et le Sénateur fût entendu car un an après c'était chose faite avec l'article 160 de la loi du 27

février 2002 dite « loi de démocratie de proximité »<sup>26</sup>.

Cependant, comme le souligne l'administrateur de première classe des affaires maritimes Romain Guillot<sup>27</sup>, la réforme permettant l'attribution du DPM au Conservatoire a mis du temps à se concrétiser. En effet, entre 2002 et 2007 seul le site des Oiseaux dans le bassin d'Arcachon fût attribué au Conservatoire (en 2004).

Ainsi, le gouvernement a-t-il décidé de donner une nouvelle impulsion grâce à la Circulaire du 20 février 2007<sup>28</sup>.

Deux modalités juridiques d'intervention du Conservatoire sont possibles : l'attribution et l'affectation définitive.

L'affectation c'est lorsque l'Etat confie la gestion d'une de ses propriétés à un tiers pour une durée indéterminée.

L'attribution c'est lorsque l'Etat confie la gestion d'une de ses propriétés à un tiers pour une durée de 30 ans.

Cette circulaire apporte des précisions sur le DPM susceptible d'être affecté ou attribué :

Il s'agit du DPM naturel (qui, rappelons le, est inaliénable et imprescriptible) tel que décrit à l'article L.2111-4 du Code Général de la propriété des personnes publiques.

La colonne d'eau ne fait pas partie du DPM naturel (comme le montre le schéma ci-dessus).

De plus, la largeur d'attribution maximale se situera en deçà d'un mille à partir de la laisse des plus basses mers.

Ensuite, le législateur différencie le DPM mouillé (défini comme étant le « *DPM couvert par les plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles* ») et le

---

<sup>26</sup> Codifié à l'article L322-1 II du Code l'Environnement qui dispose que : « Il (le Conservatoire) peut présenter aux collectivités publiques toutes suggestions en rapport avec sa mission. Il peut notamment proposer les mesures propres à éviter toute construction des terrains contigus au domaine public maritime. Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié ».

<sup>27</sup> Dans son mémoire « Les conséquences de l'attribution du domaine public maritime au Conservatoire du littoral » mémoire rédigé pour l'école des affaires maritimes, Oct. 2008

<sup>28</sup> Circulaire interministérielle no 2007-17 du 20 février 2007 relative à l'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le domaine public maritime-élaboration de la stratégie nationale et géographique d'intervention du Conservatoire du littoral sur le domaine public maritime en concertation avec les services de l'Etat concernés

DMP sec (défini comme étant « *le DPM au-delà du rivage de la mer, constitué par les lais et relais de mer* »).

Le DPM mouillé n'a pas vocation à être affecté au Conservatoire du littoral à titre permanent et sera donc « seulement » attribué au Conservatoire.

Enfin, la circulaire pose des « *critères d'opportunité* » qui permettent de déterminer si l'intervention du Conservatoire est nécessaire.

Quatre critères sont envisagés :

- Le critère de continuité : avec un site terrestre relevant du Conservatoire

- Le critère écologique

  - Y a-t-il une richesse écologique particulière à préserver ?

  - Y a-t-il la nécessité d'une protection et d'une gestion particulières destinées à la préservation ou à la restauration du fonctionnement de l'écosystème marin littoral ?

- Le critère lié aux activités économiques, aux concessions de plage et à certains usagers sur le DMP : ici, l'idée est de ne pas impliquer le Conservatoire dans des zones où la présence d'activités économiques rendrait impossible l'action de ce dernier

- Le critère lié à la gestion du trait de côte : consultation des différents intervenants

### **PARA III : L'action du Conservatoire à l'étranger**

Certes, le Conservatoire n'est pas chargé de la protection de terrain situé hors de France, mais il effectue des missions, des partenariats avec des organismes étrangers ; il a ainsi un véritable rôle à l'étranger.

Il a pour cela un délégué « international » qui est (normalement) un délégué régional (actuellement Fabrice Bernard).

Le Conservatoire du littoral va même jusqu'à engager des partenariats avec certains pays. C'est notamment le cas de la Tunisie qui en 1994 a créé une agence de protection et d'aménagement du littoral. Interrogé sur ce sujet, le délégué Bernard a expliqué que « *le Conservatoire a travaillé aux côtés du ministère de l'environnement tunisien à la rédaction de textes législatifs, au choix d'un statut, à la recherche de financements. Les projets pilotes se sont enchaînés : préservation des zones humides côtières, comptage des poissons autour*

*d'une île avant la mise en place d'une protection... S'agissant de politiques sur le long terme, cette relation est particulièrement intéressante ».*

On peut à cet égard souligner le travail effectué cette année par la délégation Bretagne du Conservatoire sur l'île tunisienne de Zembretta, qui consistait en la dératisation de cette dernière.

Le Conservatoire est également membre de l'IUCN (Union mondiale pour la nature) organisation internationale qui regroupe des états, des ONG, et dont l'objet est *« d'influer sur les sociétés du monde entier, de les encourager et de les aider pour qu'elles conservent l'intégrité et la diversité de la nature et veillent à ce que toute utilisation des ressources naturelles soit équitable et écologiquement durable ».*

Ce rôle international du Conservatoire n'est cependant pas clairement affirmé juridiquement. Il existe un courrier du Ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, en date du 9 juin 1999, qui confirme ce rôle.

De plus, l'article R322-26 du Code de l'Environnement prévoit que le Conseil d'administration du Conservatoire *« est tenu informé des programmes de coopération du conservatoire avec les organismes étrangers et internationaux ayant une mission analogue ».* Mais aucun article ne prévoit cette mission, ni ne l'organise. Ainsi le délégué à l'international est un délégué régional car les textes ne le prévoient pas.

Ce vide juridique doit être rectifié afin de donner une base textuelle solide à l'action internationale du Conservatoire et ainsi lui donner les moyens adéquats.

## Chapitre II : L'administration du Conservatoire du littoral

L'organe central du Conservatoire est le conseil d'administration. C'est notamment lui qui définit « *la politique foncière de l'établissement et les grandes orientations de l'aménagement des immeubles acquis et de leur gestion* » (Art. R322-26 Code Env.).

Comme il l'a été dit précédemment, ce conseil est composé pour moitié de représentants de l'état et pour moitié de représentants des collectivités territoriales (Para.1).

Les collectivités territoriales ont également la parole grâce aux conseils de rivage (Para.2).

Depuis 2009, il existe (juridiquement car son existence est ancienne), au sein du Conservatoire du littoral, un conseil scientifique dont la mission est d'éclairer le Conseil d'administration et le directeur du conservatoire (Para.3).

Comme il l'a été dit dans l'introduction de cette première partie, le Conservatoire possède également des éléments de décentralisation. C'est le cas des délégations de rivage (Para.4).

Le directeur quant à lui a une mission plus administrative, il gère les finances, conclut et signe tous les contrats ou conventions (Para.5).

### Para I : Le conseil d'administration

Le Conseil d'administration est donc l'organe central du Conservatoire car l'impulsion, la direction, de l'action de celui-ci proviennent de cet organe.

On serait même tenté de parler d'organe « politique » dans la mesure où ce dernier est composé de représentants de l'état, de membres du parlement ainsi que de membres des assemblées délibérantes des collectivités locales. Ainsi, l'orientation politique du gouvernement va rejaillir sur l'établissement. Le Grenelle de l'environnement<sup>29</sup>, événement

---

<sup>29</sup> Débats politiques s'étant déroulés de septembre à octobre de l'année 2007, dans toute la France à l'initiative du gouvernement et dont l'objectif était de prendre des décisions de long terme relative au développement durable et à la préservation de la biodiversité.

politique si il en fût, a eu des conséquences sur le Conservatoire.

En effet, le contrat d'objectif 2009/2011 (évoqué dans l'introduction de cette partie) est guidé par les orientations ressorties du Grenelle. Il convient à cet égard de préciser que c'est le Conseil d'administration qui a pour mission de délibérer sur ce contrat d'objectif.

Sa propre organisation a été modifiée suite au Grenelle<sup>30</sup>, avec l'arrivée de 4 nouveaux membres en son sein (modification des personnalités qualifiées).

Ainsi le Conseil d'administration est actuellement composé de 34 membres. Le détail de sa composition a été précisé par voie réglementaire et plus précisément par l'article R322-17 du Code de l'environnement.

L'arrêté du 22 février 2011 a renouvelé les membres du Conseil d'administration.

Il y a tout d'abord les représentants de l'état au nombre de 11. Tous les ministères concernés par l'action du Conservatoire possèdent un représentant<sup>31</sup>.

Ensuite, il y a les présidents des neuf conseils de rivage.

Pour ce qui est de la représentation du Parlement, on compte 3 députés et 3 sénateurs, désignés par l'assemblée à laquelle ils appartiennent.

Les professionnels des problématiques dont le Conservatoire a la charge ne sont pas oubliés et ainsi sont présents au Conseil d'administration « *cinq personnalités qualifiées choisies par le ministre chargé de la protection de la nature, dont une représentant l'Agence des aires marines protégées*<sup>32</sup> (Olivier Laroussinie), *trois représentant les associations de protection de la nature et une représentant les organisations d'usagers du littoral* »

Notons que c'est Gérard d'Aboville, Président du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques qui est actuellement le représentant des usagers.

---

<sup>30</sup> Loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et son décret d'application

<sup>31</sup> Actuellement on compte : un représentant pour : le ministre chargé de la protection de la nature, le ministre chargé de l'aménagement du territoire, le ministre chargé du budget, le ministre chargé de l'urbanisme, le ministre chargé de la mer et de l'outre mer, le ministre chargé de l'agriculture, le ministre chargé de la défense, le ministre chargé de la culture, le ministre de l'intérieur, le ministre chargé du domaine.

<sup>32</sup> L'Agence des aires marines protégées, créée en 2006, a pour mission d'impulsion et de coordination dans la mise en place des aires marines protégées. C'est également un partenaire privilégié du Conservatoire et à ce titre cet établissement sera présenté dans la suite de ce mémoire.

L'association des maires de France désignera deux représentants des communes ou de leurs groupements, gestionnaires d'espaces naturels littoraux...

Un représentant du personnel du Conservatoire, élu par lui, siégera au Conseil.

Enfin, le directeur du Conservatoire, le contrôleur financier et l'agent comptable et le président du Conseil scientifique siègent avec voix consultative.

Tous sont nommés par arrêté du ministre chargé de la protection de la nature.

Les administrateurs reçoivent un mandat de 3 ans et ne peuvent prétendre à aucune rémunération. Seuls leurs frais de déplacement et de séjour seront remboursés.

En début de mandat, les administrateurs vont choisir parmi eux, un Président du Conseil d'administration. Ils procéderont ensuite de même pour obtenir deux vice-présidents.

L'élection se fera à la majorité absolue.

Les vice-présidents actuels sont Mr Alfonsi (président du conseil des rivages de la corse) et Mme Fontenoy (célèbre navigatrice présente en tant que personnalité qualifiée) ; tous les deux ayant été reconduits.

Début 2011, Jérôme Bignon, Président sortant, est élu Président du Conservatoire du littoral. Jérôme Bignon est député de la Somme. Son travail de parlementaire est très engagé pour l'environnement, il est le Président du groupe d'études « Chasse et territoires », un des groupes les plus importants de l'assemblée nationale.

C'est également le Président de l'Agence des aires marines protégées.

Il peut recevoir délégation du conseil pour toutes les décisions relevant de celui-ci, à l'exception de celles ayant trait à l'adoption du budget, au règlement des comptes et à l'aliénation des immeubles mentionnée à l'art. L322-3. A propos des délibérations relatives au budget, il faut préciser que celles-ci ne seront exécutoires qu'une fois passé un délai d'un mois, délai durant lequel le ministre chargé de la protection de la nature et le ministre chargé du budget, peuvent faire des observations.

Le président est autorisé à assister aux réunions des conseils de rivage.

L'article R322-26 dispose que « le conseil d'administration règle par ses délibérations les affaires de l'établissement public et définit l'orientation de la politique à suivre ».

Il énumère ensuite un certain nombre de sujets dont le conseil a la charge.

Parmi ceux-ci, on citera notamment le budget du Conservatoire, les emprunts, ou encore les conventions de partenariats. Il faut également préciser que c'est le conseil d'administration qui décide de la composition du conseil scientifique.

Pour ce faire, le conseil est convoqué par le Président au moins deux fois par an.

Les décisions seront prises à la majorité simple et la décision revient au Président en cas de partage égal des voix (on l'a vu la seule exception concerne l'élection du Président qui, elle, nécessite la majorité absolue).

L'autre organe pouvant être qualifié de « *politique* » est le Conseil de Rivage.

## **PARA II : Les Conseils de rivage**

Les Conseils de Rivage sont un parfait exemple d'un des traits de caractère du Conservatoire du littoral : la décentralisation.

En effet, ces conseils sont composés de membres élus en leur sein par les assemblées délibérantes des collectivités locales.

Leur fonction est de « *proposer des opérations d'acquisitions et d'être consultés sur les opérations envisagées par le conseil d'administration de l'établissement public* »<sup>33</sup>.

Leur composition, leur fonctionnement et leurs limites territoriales sont fixés par le pouvoir réglementaire<sup>34</sup>.

Il existe neuf Conseils de rivage, chacun ayant la charge d'une zone géographique (voir annexe 7).

Cependant, un Conseil voit son champ d'action délimité, non par une zone géographique mais par son objet, c'est le Conseil des rivages des lacs.

Comme le conseil d'administration ils ont un mandat de 3 ans et élisent eux-mêmes leurs présidents et vice-présidents.

---

<sup>33</sup> Article L322-13 du Code de l'environnement

<sup>34</sup> Articles R322-30 à R322-36 du Code de l'environnement

Ils se réunissent au moins une fois par an, convoqués soit par leur Président soit par le Président du conseil d'administration du conservatoire.

L'article R322-36 prévoit notamment que les Conseils de rivage sont consultés « *sur les conventions de gestion, d'attribution et d'occupation afférentes aux immeubles situés dans leur champ de compétence et sont consultés sur les conventions de partenariat définies à l'article R.322-1 concernant le territoire de leur compétence* ».

On est donc dans un système d'une grande cohérence car les  $\frac{3}{4}$  des terrains sont donnés en gestion aux collectivités territoriales ; or ce sont les membres des assemblées délibérantes de ces mêmes collectivités qui siègent aux Conseils de rivage.

Le deuxième organe, à être une émanation du Conservatoire du littoral est le Conseil scientifique.

### **PARA III : Le Conseil scientifique**

Le Conservatoire du littoral a rapidement compris que son action nécessitait le recours à des scientifiques afin d'orienter au mieux sa politique et afin d'éclairer le public sur les nouveaux risques environnementaux.

Ainsi, il dispose de vingt quatre « Ateliers » réunissant des scientifiques, des universitaires ou encore des gestionnaires du domaine du Conservatoire. Il faut à ce propos, souligner que ces travaux bénéficient du soutien financier de la Fondation Procter & Gamble.

Toujours avec le même objectif, l'établissement dispose d'un Conseil scientifique.

Dans son rapport au 1<sup>er</sup> ministre précité, le Sénateur Louis Le Pensec déplore que le Conseil scientifique, créé en 1995, composé de représentants des diverses disciplines utiles à l'activité du Conservatoire (géographie, biologie, histoire, droit...), et dont le rôle est « *d'apporter, à la demande du Conservatoire, un éclairage et un point de vue avisé sur les grandes questions qui se posent à lui, en donnant des avis, ou en formulant des propositions sur des thématiques majeures telle les risques posés par le changement climatique* », ne soit pas reconnu juridiquement.

En effet, avant le décret du 29 août 2003<sup>35</sup>, ce conseil n'avait aucune reconnaissance officielle.

Les membres désignent en leur sein leur Président. Ces derniers sont au nombre de dix<sup>36</sup>. Le président actuel est le Professeur Jean-Claude Lefeuvre, Biologiste, Géologue des systèmes naturels, Professeur au Muséum national d'Histoire naturelle.

#### **PARA IV : Les délégations de rivages**

Comme il l'a été dit précédemment, c'est la marque d'une volonté d'efficacité que d'introduire des éléments de décentralisation au sein de l'établissement.

Il existe 10 délégations régionales<sup>37</sup> dont le but est d'adapter la politique du Conservatoire aux zones géographiques concernées. Une fois de plus, cela démontre le pragmatisme et la volonté d'efficacité opérationnelle des fondateurs du Conservatoire.

Le directeur du Conservatoire nomme les délégués des rivages qui seront à la tête des délégations.

Le directeur peut déléguer ses compétences aux délégués des rivages pour la passation des marchés de travaux et de services relatifs à l'aménagement et à la gestion des biens immobiliers<sup>38</sup>.

#### **PARA V : Le personnel du Conservatoire**

Le Conservatoire du littoral emploie 150 agents mais on compte parmi eux 57 agents contractuels.

---

<sup>35</sup> Décret n° 2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

<sup>36</sup> On peut compter : un géologue, deux géographes, un ingénieur en environnement côtier, un sociologue, un philosophe, un Docteur en science biologique, un agronome, un océanographe et un Professeur en gestion.

<sup>37</sup> Manche Mer du Nord, Normandie, Bretagne, Centre Atlantique, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA, Corse, Outre-mer, lacs

<sup>38</sup> Article R322-37 du Code de l'environnement

Le 24 juin 2009, le conseil d'administration du Conservatoire a émis (à l'unanimité) le souhait d'une « *extension du statut des agences de l'eau à l'ensemble des catégories du personnel de l'établissement* ».

En effet, le Conservatoire ne dispose pas, pour son personnel contractuel, de mesures statutaires propres ; le régime de ses agents est régi par le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat qui, par défaut, leur est appliqué. Notons que ceux-ci ont tout de même la possibilité d'être titularisés grâce aux dispositions de l'arrêté n°2004-511 du 7 juin 2004 fixant les conditions exceptionnelles d'intégration d'agents non titulaires du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans des corps de fonctionnaires de catégorie B.

Dans le contrat d'objectif 2009/2011, évoqué dans l'introduction de cette partie, on trouve parmi les objectifs fixés « *une participation active de l'établissement aux démarches engagées par le ministère pour élaborer ce nouveau statut (des contractuels)* ».

Ainsi, ce statut devrait, à terme, voir le jour et on peut préciser que le 16/06/2010, à l'occasion des débats du Sénat, et suite au questionnement du Sénateur Simon Sutour, Mme la secrétaire d'Etat Chantal Jouanno a déclaré que son ministère s'engage à « *ouvrir un chantier visant à établir des règles rénovées et attractives pour les personnels contractuels du Conservatoire* ».

Notons que le personnel est nommé et géré par le Directeur du Conservatoire

## **PARA VI : Le Directeur**

En mars 2010, Yves Colcombet, Administrateur des affaires maritimes, est nommé par décret contresigné par le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé de l'équipement et le ministre chargé de la protection de la nature, Directeur du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.

Le Directeur gère le budget, il est à cet effet ordonnateur des recettes et des dépenses du Conservatoire.

Il nomme et gère le personnel et nomme les délégués de rivage.

Le Conseil d'administration pourra autoriser le Directeur à effectuer certaines opérations comme des modifications budgétaires (sous certaines conditions énumérées à l'article R322-26 du Code de l'environnement).

Il assiste aux séances du Conseil d'administration dont il prépare les délibérations et dont il

exécute les décisions.

Enfin, il représente le Conservatoire en justice et peut engager toute action en justice.

## Chapitre III : Les ressources financières du conservatoire

Entre la création du conservatoire et les années 2000, la dotation de l'état est restée stable, sans augmentations sensibles (excepté certaines années durant lesquelles pour des raisons inconnues, la dotation augmentait de manière notable, avant de diminuer de nouveau). Ce phénomène de stagnation était d'autant plus problématique que le prix de l'hectare des terrains convoités par le conservatoire ne faisait quant à lui qu'augmenter.

Il faudrait ainsi qu'il y ait une prise en compte d'un indice permettant de réévaluer les ressources du conservatoire en fonction de l'augmentation du prix des terrains entrant dans le champ d'action de l'établissement.

C'est la raison pour laquelle, et afin de donner une nouvelle impulsion à la politique poursuivie par le conservatoire, le président Chirac le 18 juillet 2005 a annoncé une revalorisation de 40 % du budget notamment grâce à l'affectation des recettes de la taxe de francisation.

Nelly OLIN, Ministre de l'Ecologie et du Développement Durable s'était réjouie de l'annonce faite par le président déclarant qu' « En passant de 26 à 35 millions d'euros, le budget du Conservatoire du Littoral lui permet de se rapprocher de son objectif du « tiers sauvage » (c'est-à-dire la protection d'un tiers du littoral français) et d'achever sa montée en puissance tant en matière d'acquisition de terrain que d'investissement pour la gestion et l'accueil du public ».

Et l'annonce présidentielle fût concrétisée par une réelle augmentation des recettes (dans les proportions annoncées) ; recettes qui depuis 2006 (date de la réforme concernant notamment la taxe de francisation) ont encore augmenté.

Si en 2006 « seulement » 80 % de la taxe était affectés au conservatoire, depuis 2007 on est passé à 100 %.

Notons que l'affectation de la taxe de francisation au conservatoire est une décision votée tous les trois ans et donc pouvant être remise en cause à cette occasion.

En effet, pour l'année 2006 le total des ressources du conservatoire s'élevait à 35 millions, dont 30 millions destinés aux achats et aménagements, et 45 millions en 2008 dont 59 %

furent utilisés pour l'acquisition de nouveaux terrains.

On constate donc que les recettes servent pour une immense partie à la réalisation de l'objectif premier du conservatoire qui est de mener « une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral » (Art. L322-1 du Code de l'environnement).

Plus récemment encore, Jean-Louis Borloo avait annoncé à l'occasion du 35<sup>ème</sup> anniversaire du conservatoire, le 13 juillet 2010, que l'objectif d'acquérir à l'horizon 2050, 25% du linéaire côtier devrait être atteint en 2030<sup>39</sup>. Il n'avait cependant pas précisé si la taxe (dont la question du renouvellement va se poser à la fin de l'année 2011) serait toujours affectée au conservatoire.

Il faudra attendre le 7 juillet 2011 à l'occasion d'une visite du chef de l'état, Nicolas Sarkozy, sur la presqu'île de Crozon pour que des engagements soient pris.

En effet, le Président de la République a tenu à rassurer en déclarant que l'état donnerait « *les moyens au conservatoire du littoral de poursuivre ses missions* », avant de confirmer que la taxe de francisation continuera de financer une partie des actions du conservatoire<sup>40</sup>.

Ainsi, et avec une augmentation du budget de 10 millions entre 2008 et 2010, la politique du conservatoire retient tout particulièrement l'attention des pouvoirs publics.

Cependant, cela est insuffisant eu égard aux objectifs. Procéder à une comparaison avec le National Trust permet de s'en rendre compte ; cet établissement dispose, effectivement, de ressources immensément importantes et incomparables à celles du conservatoire.

Cette comparaison est d'autant moins à l'avantage du conservatoire que le National Trust ne bénéficie ni de subvention ni de donation publique pour son activité.

Rien que les bénéfices tirés de l'exploitation (15 millions de visiteurs payants/an !) de son domaine représentent quasiment deux fois les ressources globales du conservatoire. C'est d'ailleurs, mais nous le verrons ultérieurement, un type de ressource que le conservatoire doit développer.

---

<sup>39</sup> - J.CHAUVEAU LES ECHOS, 2011/7/2011P.2France, « *Sarkozy veut confier les grands phares Français au Conservatoire du littoral* »,

<sup>40</sup> A.COUPPEY, FRANCE SOIR, 07/07/11, « *l'état va aider le conservatoire* »,

L'autre force du National Trust ce sont ses bénévoles. En effet, si cette donnée est négligeable concernant le conservatoire elle est décisive pour le national trust.

Le nombre de bénévoles s'élève à 55 000 effectuant 3 millions d'heures de travail annuel et permettant à l'établissement Britannique d'économiser environ 25 millions d'euros par an en masse salariale<sup>41</sup>.

Enfin, l'autre force du National Trust est son réseau de 3,6 millions de membres (avec autant de cotisations...). Mais il faut relativiser dans la mesure où la nature de la structure du National Trust ne peut être comparée à celle du conservatoire.

Si l'on schématise, on peut évaluer la part des ressources provenant de l'état aux trois cinquièmes de la totalité et environ un cinquième provenant des collectivités territoriales, le dernier cinquième provenant de ressources de différentes natures (Para. 1).

D'un point de vue comptable et financier, le conservatoire du littoral est régi par le régime prévu pour tous les établissements public nationaux à caractère administratif (Para. 2).

Il convenait d'examiner avec soin cette partie car en effet c'est, concrètement, ce qui permet au conservatoire de réaliser ses objectifs, l'argent étant « le nerf de la guerre » que mène le conservatoire contre l'urbanisation du littoral.

## **Para. 1 : Les différentes ressources financières du conservatoire**

La loi a prévu les différentes ressources dont peut bénéficier le conservatoire du littoral.

L'article L322-14 du code de l'environnement, relatif aux dispositions financières concernant le conservatoire, renvoie aux dispositions réglementaires. L'article R322-38 du même code énumère les différentes ressources.

Elles sont au nombre de huit mais le législateur laisse une place à d'éventuelles ressources

---

<sup>41</sup> S.GORRERI, « *Conservatoire du littoral : peut-on protéger le littoral français sans le nationaliser ?* », 24/12/2010, fondation ifrap

non mentionnées car la liste n'est pas exhaustive ; en effet, l'article précise « les ressources du conservatoire comprennent notamment... » (et donc pas exclusivement).

Ces huit catégories seront ici abordées selon la nature de leur provenance.

En effet, il a été choisi de différencier trois types de ressources ; tout d'abord celles d'origine publique (A), celles d'origine privée (B), et enfin celles liées à l'activité du conservatoire (C).

### **1) Les recettes provenant d'acteurs publics**

Comme cela a été précisé dans l'introduction de cette partie, environ les quatre cinquièmes des ressources sont d'origine publique (3/5<sup>ème</sup> de l'état et 1/5<sup>ème</sup> des collectivités).

Ainsi, si ce n'est pas la catégorie qui nécessite le plus de commentaire, c'est bien la catégorie qui fait vivre le conservatoire.

Les ressources d'origine publique correspondent, tout d'abord « à la dotation annuelle de l'état », puis aux « subventions, avances, fonds de concours ou participations qui lui seront apportés par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics et les sociétés nationales ainsi que par toutes les personnes morales ou physiques » et enfin à « Toute taxe affectée au budget de l'établissement » (art. R322-38 précité).

Cette dernière catégorie a été modifiée par le décret du 21 avril 2011 qui a supprimé la référence à la taxe sur les passages maritimes, car en 2006 l'article 44 de la loi de finance a remplacé la taxe sur les passages maritimes par la taxe de francisation.

Il a déjà été rappelé que les ressources d'origine étatiques provenaient de la taxe de francisation des navires et que le Président de la République souhaite reconduire cette affectation.

Quelques précisions relatives à cette taxe sont cependant nécessaires.

Tout d'abord, précisons que la francisation est la « *formalité qui confère au navire le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages qui s'y rattachent* »<sup>42</sup>.

De plus, à cette occasion le propriétaire devra s'acquitter de la taxe de francisation. Mais celle-ci faisait subir à de petits plaisanciers des charges parfois significatives eu égard à la

---

<sup>42</sup> P.BONASSIES, C.SAPEL, « Traité de droit maritime » 2<sup>ème</sup> édition, éditions Lextendo, 2010, p.143

valeur de leur navire ; ainsi, actuellement ne sont concernés par cette taxe que les navires ayant une longueur de coque supérieure ou égale à 7 mètres ou une longueur de coque inférieure à 7 mètres et une motorisation supérieure ou égale à 22 chevaux (puissance administrative).

La taxe de francisation a donc une vocation écologique dans la mesure où elle sert à financer un établissement dont c'est la mission.

Mais l'actuel Chef de l'Etat souhaite accentuer (pour reprendre une formule journalistique) le « le verdissement » de cette taxe.

En effet, on nous promet une réforme prévoyant d'indexer le montant de la taxe à la pollution que le navire dégage. Ainsi, l'assiette de la taxe ne serait non plus la longueur de la coque ou la puissance du moteur mais sa potentielle nuisance à l'environnement<sup>43</sup>.

L'objectif de cette réforme est double : d'une part justifier une taxe qui suscite parfois l'incompréhension en l'associant à la cause environnementale (préoccupation grandissante des citoyens français) et d'autre part, prélever des recettes plus importantes.

## **2) Les ressources provenant d'acteurs privés**

Si le National Trust arrive à mobiliser les Britanniques de manière inégalable, le conservatoire bénéficie tout de même d'une très bonne image dans l'opinion publique lui permettant de percevoir des dons, des legs et de bénéficier du mécénat d'importantes entreprises.

Précisons qu'afin de donner une certaine lisibilité (et transparence...), le conservatoire a édité un document détaillant les différentes façons de l'aider mais surtout il établit une corrélation entre l'acte de générosité et son utilisation. Ainsi il nous est par exemple expliqué qu' « *en moyenne, une somme de 50 euros permet au Conservatoire du littoral d'acheter et de protéger de manière définitive 60 m<sup>2</sup> de terrain, une somme de 100 euros 120 m<sup>2</sup>* » ou encore que la protection conventionnelle permet « *d'éviter sur des terrains voisins de ceux du conservatoire, la réalisation d'aménagements ou d'activités aux effets négatifs pour ses*

---

<sup>43</sup> Cela n'est pas sans rappeler le mécanisme du « bonus écologique » mis en place en 2010 par le gouvernement et dont le but était d'inciter les citoyens à privilégier l'achat de voiture peu polluante.

*propres terrains* »<sup>44</sup>.

### **a) Les dons**

Il convient d'opérer une distinction entre le don manuel et la donation.

Le don manuel correspond simplement à l'envoi d'une somme d'argent au conservatoire (même si le don peut porter sur tout bien meuble corporel).

Notons que le conservatoire propose de cibler son don en précisant que celui-ci est destiné à contribuer à telle action et sur tel site.

Les donateurs bénéficient de l'application de l'article 200 du Code général des impôts prévoyant une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du montant du don dans la limite de 20 % du revenu imposable du donateur<sup>45</sup>.

La donation est d'une autre envergure dans la mesure où cela concerne les biens immeubles. Ce mécanisme a permis au conservatoire d'acquérir la propriété de terrains de grande valeur. On peut citer comme exemple le Décret du 27 juin 2001 autorisant le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à accepter la donation d'une propriété dénommée « L'Etoile de Mer », sise à Roquebrune-Cap-Martin (Alpes-Maritimes)

Bien entendu, le bien immeuble donné doit se trouver dans la zone d'intervention du conservatoire définie à l'article L322-1 du code de l'environnement.

L'article L322-8 prévoit que « Les dons et legs d'immeubles situés dans les zones définies à l'article L. 322-1 sont exonérés des droits de mutation à titre gratuit, lorsqu'ils sont faits au profit du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

---

<sup>44</sup> Conservatoire du littoral, « Dons, legs et datations en paiement » : document disponible sur le site du conservatoire.

<sup>45</sup> Pour les modalités d'application de l'article 200, se référer à l'instruction N° 191 du 19 décembre 2003 de la Direction générale des impôts

## **b) Les legs**

Cette catégorie n'est, elle non plus, pas négligeable même si là encore le conservatoire n'atteint pas le niveau du National Trust (25 millions de Livres).

Que le legs soit fait sous la forme d'un legs universel (totalité du patrimoine), à titre universel ou à titre particulier, il faudra tenir compte des potentiels héritiers ; ainsi le legs ne pourra porter que sur la « quotité disponible »<sup>46</sup>.

L'article 795 alinéas 12 du code général des impôts prévoit l'exonération des droits de mutation à titre gratuit.

## **c) Le mécénat**

Le mécénat peut se définir positivement comme étant un « engagement volontaire en faveur d'une cause d'intérêt général ou d'utilité publique, sans qu'il n'y ait de contreparties directes au soutien financier apporté sous la forme de dons ».

Négativement, ce n'est ni un parrainage ni du sponsoring.

De nombreuses entreprises aident le conservatoire.

On peut s'interroger sur leur motivation : volonté de verdir leur image ? Compenser leur activité polluante ?

Rappelons également que la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 relative au mécénat, permet une déduction fiscale de 60 % du montant total des dons.

Cependant à partir du moment où le conservatoire n'est pas instrumentalisé, l'important est l'aide qui lui est apportée.

Ce qui est très intéressant c'est que le mécénat d'entreprise peut prendre deux formes : un mécénat financier mais également un mécénat de compétence permettant au conservatoire de

---

<sup>46</sup> En effet, la loi oblige à réserver une partie de son héritage pour ses enfants. Ainsi on ne peut passer outre cette réglementation en faisant un legs portant sur une partie qui, légalement, revient aux héritiers.

profiter de l'expérience de ces groupes colossaux.

Citons à titre indicatif, les mécènes les plus connus : fondation Total, Gaz de France, Fondation Protection du Littoral, ou encore Groupe Banque Populaire.

En 2009 le conservatoire a édité une charte pour le mécénat d'entreprise, présentant les motivations, valeurs et modalités à mettre en œuvre pour des partenariats réussis et valorisants, qu'il convient de présenter.

Tout d'abord, la charte présente les avantages pour chacune des parties.

Pour le mécène, c'est avant tout l'occasion de faire apparaître son engagement pour la protection de l'environnement, thème actuellement en vogue dans l'opinion publique Européenne. Mais cela permet aussi, en interne, de prouver aux salariés que le groupe a aussi des missions citoyennes (ce qui impacte sur la volonté d'appartenance des salariés à leur entreprise).

Pour le conservatoire, c'est bien évidemment des recettes supplémentaires permettant d'atteindre l'objectif du « tiers sauvage ».

Cela permet aussi à l'établissement de mener des études scientifiques qu'il n'aurait pu mener sans l'aide du partenaire (le fameux « mécénat de compétence »).

Plus surprenant, le conservatoire fait une sorte d'autocritique en mettant en avant l'apport de la culture d'objectifs et d'évaluation des grandes entreprises qui, selon lui, fait défaut aux organismes publics.

Ensuite, la charte prévoit qu'il sera établi entre le mécène et le conservatoire une « convention qui précise les modalités du partenariat, ainsi que les attentes et engagements de chacun ». De plus, l'engagement devra être pris pour une durée minimale de trois ans afin de donner à celui-ci du sens.

L'entreprise devra à cette occasion s'engager à observer un comportement conforme aux missions du conservatoire.

Enfin, les actions de communication visant pour le mécène à faire connaître son engagement auprès du conservatoire, seront organisées en concertation avec le conservatoire.

#### **d) Les autres mécanismes**

Parmi ces mécanismes un seul mérite vraiment l'attention du lecteur.

Il s'agit de la dation en paiement.

Ce mécanisme original permet au contribuable de s'acquitter de sa dette fiscale en échange de la remise d'un immeuble.

C'est une solution que l'on retrouvera essentiellement dans les indivisions successorales ou dans le cadre de l'Impôt de solidarité sur la fortune.

Cependant, il est nécessaire de l'étendre à l'impôt sur les sociétés (IS) car, souvent, les terrains visés appartiennent à des entreprises (qui en plus, parfois, ne les utilisent même pas).

Enfin, pour être complet, nous mentionnerons l'assurance vie (le bienfaiteur épargne et désigne le conservatoire comme héritier mais peut à tout moment changer d'avis et récupérer son épargne), la protection conventionnelle (le conservatoire aide et conseille le propriétaire dans la gestion de son bien et en contre partie ce dernier s'engage quant à l'utilisation de ce bien) et la souscription (dont l'intérêt est de cibler la destination de son don).

### **3) Les ressources tirées de l'exploitation du domaine**

C'est ici l'occasion de souligner un point faible du conservatoire : l'incapacité de tirer de réels profits de l'exploitation de son domaine qui représente pourtant un potentiel impressionnant.

D'autant que de multiples possibilités existent : faire payer l'entrée des terrains, en louer certains sous conditions...

Cependant, on peut également considérer que faire payer l'accès aux terrains du conservatoire reviendrait à priver toute une partie des citoyens de leur patrimoine culturel et environnemental.

Cela s'explique certainement par la culture idéologique française qui ne souhaite pas mêler action de l'état et rentabilité ; culture qui ne se retrouve pas dans les pays Anglo-Saxons.

C'est la raison pour laquelle le National Trust, comme il a été dit dans l'introduction récupère des millions de livres grâce aux visiteurs qui payent pour profiter des terrains.

Ainsi la catégorie, prévue par le législateur, « Les revenus nets de ses biens meubles et immeubles » est encore négligeable en termes de revenu financier.

Concernant la catégorie « *produit de la vente de ses biens meubles et immeubles* », il convient de souligner que pour l'instant, le conservatoire n'a jamais aliéné un immeuble de son patrimoine.

Comme le lecteur peut le voir en se référant à la deuxième partie de ce mémoire, le conservatoire confie la gestion de ses terrains à des partenaires et ainsi à ce titre il pourra bénéficier de toutes les « *subventions qu'il pourra obtenir au lieu et place des collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics et sociétés, en exécution de conventions passées avec eux* »,

Enfin, comme toute personne morale le conservatoire peut bénéficier du « *produit des emprunts ou souscriptions autorisés* ».

## **Para 2 : Le contrôle des recettes**

Dans le cadre de son contrat d'engagement 2009/2011, le conservatoire s'engage à apporter une meilleure lisibilité de son système comptable même si, comme il est précisé dans ce même contrat, le « conservatoire a été amené ces dernières années à faire évoluer très sensiblement ses procédures budgétaires et ses circuits internes ».

Comme il est précisé dans l'introduction de ce chapitre, le conservatoire est soumis au régime financier et comptable défini par les articles 14 à 25 du décret n° 53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif<sup>47</sup>.

Le contrôle de ses deniers se fait selon les règles du décret du 4 juillet 2005 relatif au contrôle financier au sein des établissements publics administratifs de l'état.

Ce contrôle est prévu par l'article R322-40 du code de l'environnement qui renvoie à

---

<sup>47</sup> Régime prévue par l'article R322-39 du Code de l'Environnement

*« l'arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre chargé de la protection de la nature » pour ce qui est des modalités du contrôle.*

Ainsi pour obtenir des précisions, il convient de se référer à l'arrêté du 24 juin 2008 relatif aux modalités d'exercice du contrôle financier de l'Etat sur le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres<sup>48</sup>.

Il est prévu que le « contrôleur s'appuie sur l'analyse des risques et de la performance, assiste aux réunions du comité chargé de préparer le contrat d'objectifs et de moyens (dont nous avons parlé précédemment).

De plus, un nombre important d'actes devront être soumis au visa du contrôleur ; on peut citer par exemple les « contrats, conventions et marchés, ainsi que les conventions de ressources ».

---

<sup>48</sup> Arrêté qui a abrogé celui du 12 mars 1976 fixant les modalités d'exercice du contrôle financier de l'Etat sur le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

## Partie II

# L'ACTION DU CONSERVATOIRE : DE L'ACQUISITION A LA GESTION

Les textes régissant le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres fournissent un magnifique exemple de ce qu'est « l'outil juridique ». En effet, à l'image du National Trust et de la fiducie, ce sont ses outils juridiques (expropriation, convention de partenariat) qui ont permis au Conservatoire l'acquisition et la Conservation d'un domaine fantastique.

A propos du domaine du Conservatoire, il faut noter la distinction opérée par le Code de l'Environnement<sup>49</sup>. Ce dernier distingue « *le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral* » qui comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat, et le « *domaine propre du Conservatoire* » qui est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver afin d'assurer sa mission. Cette distinction est importante car les terrains relevant du domaine propre du Conservatoire appartiennent au domaine public de l'Etat et sont donc inaliénables et imprescriptibles.

Le travail du Conservatoire recouvre deux missions : d'une part une mission d'agence foncière et d'autre part une mission de propriétaire.

Pour ce qui est de sa première mission, le Conservatoire dispose de prérogatives de puissance publique dont l'illustration est l'expropriation (Chapitre I).

Pour sa mission de propriétaire, l'établissement, n'a pas vocation à gérer lui-même les terrains, et va passer des conventions avec des partenaires, lui permettant ainsi une action efficace et ciblée (Chapitre II). Partenaires, qui auront la charge du « *gardiennage* »<sup>50</sup> des terrains dont ils assurent la gestion (Chapitre III).

---

<sup>49</sup> Article L322-9 du Code de l'Environnement, paragraphe I

<sup>50</sup> Article R322-11 du Code de l'Environnement, paragraphe II

## Chapitre I : L'acquisition du foncier

Pour la réalisation de ses objectifs le Conservatoire « *peut procéder à toutes opérations foncières* »<sup>51</sup>. Les conseils de rivages « *proposent des opérations d'acquisitions et ils sont consultés sur les opérations envisagées par le conseil d'administration de l'établissement public* »<sup>52</sup>.

On compte cinq modes d'acquisition :

- A l'amiable (R322-4)
- La préemption (L322-4)
- L'expropriation (L322-4)
- Les dons et legs (L322-8)
- Dation en paiement (R322-9)

L'établissement privilégie la procédure d'acquisition à l'amiable. Ainsi, 80 % des acquisitions faites par le Conservatoire le sont suivant cette procédure. Cependant, il faut avoir à l'esprit que cela est dû en grande partie à la menace que représente le droit de préemption. En effet, les vendeurs préfèrent se tourner vers l'établissement, plutôt que de subir au dernier moment une préemption, ce qui aurait pour conséquence de ralentir considérablement l'opération immobilière. Dans le cas de la procédure amiable, le Conservatoire fera une offre dont le montant aura été arrêté par le service des domaines (service dépendant du ministère des finances). La méthode utilisée par ce service pour fixer le montant, consiste à analyser le prix de vente des biens similaires dans la même région.

Les dons et legs, ainsi que le mécanisme de la dation en paiement ont été décrits précédemment (cf. chapitre III de la partie I). Ils ne représentent que 2 à 3 % des acquisitions du Conservatoire.

Même si on ne peut les classer parmi les « modes d'acquisition », on peut préciser que le Conservatoire peut se voir « *attribuer par convention des immeubles relevant du domaine public de l'état pour une durée n'excédant pas trente ans* » et qu'il peut également « *être*

---

<sup>51</sup> Article L322-3 du Code de l'Environnement

<sup>52</sup> Article L322-13 du Code de l'Environnement

*affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant du domaine public ou privé de l'état »<sup>53</sup>.*

Il va de soi que le Conservatoire ne réalisera ses acquisitions qu'à l'intérieur de son champ de compétence (cf. chapitre I de la Partie I).

L'exercice du droit de préemption et d'expropriation, est la manifestation de la puissance publique. Si à eux deux ils ne représentent que 15 % des acquisitions du Conservatoire, ils sont tout de même l'objet de quasiment la totalité du contentieux auquel doit faire face le Conservatoire. C'est le droit de préemption qui est le plus souvent utilisé (Para.I) ; l'expropriation est une solution radicale qui ne doit être utilisée qu'en dernier recours (Para.II).

### **Para I : L'exercice du droit de préemption**

Le droit de préemption est souvent défini comme étant *« l'avantage qui est donnée à quelqu'un, soit par la loi soit par une disposition contractuelle, de pouvoir se substituer à l'acquéreur d'un droit ou d'un bien pour en faire l'acquisition à sa place dans les mêmes conditions que ce dernier ».*

Dans le cas du Conservatoire, c'est la préemption légale qui nous intéresse.

A l'intérieur de son champ de compétence, le Conservatoire peut exercer son droit de préemption dans trois types de zones.

La première de ces zones correspond aux espaces naturels sensibles. En effet, l'article 142-1, dans son paragraphe premier, prévoit que le département est *« compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non ».*L'article L142-3 prévoit quant à lui que *« pour la mise en œuvre de la politique prévue à l'article L142-1, le conseil général peut créer des zones de préemption ».*

Dans ces zones, le département pourra préempter tout terrain faisant l'objet d'une aliénation à titre onéreux.

La création de ces zones doit se faire dans le but de sauvegarder l'environnement. Ainsi le

---

<sup>53</sup> Articles L322-6 et L322-6-1 du Code de l'Environnement

Conseil d'Etat, a pu juger<sup>54</sup>, concernant la décision de création d'une zone de préemption au titre des espaces naturels sensibles, par le Conseil général des Côtes d'Armor que :

*« Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que, pour instituer, sur le fondement de l'article L. 142-3 du code de l'urbanisme, une zone de préemption sur une longueur d'une vingtaine de kilomètres et une largeur de plusieurs centaines de mètres de part et d'autre du Trieux, le conseil général des Côtes d'Armor s'est principalement fondé, non sur l'intérêt que l'institution d'une telle zone pourrait présenter pour la préservation de la qualité de ce site mais sur ce qu'elle permettrait de rétablir, pour les promeneurs et les pêcheurs, un accès aux berges de cette rivière qui était rendu difficile par le refus de certains des nouveaux propriétaires d'anciens moulins de permettre le passage du public sur leur propriété ; qu'en instituant à ces fins une zone de préemption le conseil général a fait une inexacte application des dispositions précitées du code de l'urbanisme ; que, dès lors, l'association requérante et M. et Mme X... sont fondés à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a refusé de prononcer l'annulation de la délibération du conseil général des Côtes d'Armor du 18 mai 1992 ».*

Le Code de l'Environnement<sup>55</sup> prévoit quant à lui que le Conservatoire peut se substituer au département dans le cas où celui-ci n'exerce pas son droit de préemption : mais rappelons le encore une fois, il faudra que la zone déclarée « espaces naturels sensibles », se trouve dans le champ de compétence du Conservatoire.

Les articles R142-8 et suivants du Code de l'Urbanisme, décrivent la procédure à suivre.

Le propriétaire d'un bien, situé dans une zone « espaces naturels sensibles », devra manifester son intention d'aliéner ce bien au conseil général. Ce dernier transmettra au Conservatoire du littoral. La déclaration devra comporter l'indication du prix et les conditions de l'aliénation projetée ou, en cas d'adjudication, l'estimation du bien ou sa mise à prix. A compter de la réception par le Conseil général, ce dernier dispose d'un délai de deux mois pour préempter. Si il décide de ne pas exercer ce droit, il en informe le Conservatoire qui informera le propriétaire (dans un délai de 75 jours à compter de la notification du propriétaire au Conseil général) de son intention de préempter ou non.

Dans le cas où le propriétaire n'effectue pas la déclaration préalable, l'aliénation sera déclarée

---

<sup>54</sup> Conseil d'Etat statuant en contentieux, le 22 février 2002, 208769, publié au recueil Lebon

<sup>55</sup> Article L322-4 du Code de l'Environnement

nulle<sup>56</sup> par le tribunal de grande instance du lieu de situation du bien<sup>57</sup>.

L'autre type de zone est celle établie par le Conservatoire lui-même.

En effet, l'article L142-3 précité, prévoit qu'à l'intérieur même des zones de préemption établies par le Conseil général, le Conservatoire peut instituer ses propres zones de préemption.

Le département recevra le périmètre de la zone ainsi créée et donnera son avis. Un arrêté préfectoral devra valider ce périmètre. Notons que dans le cas où le département émet un avis défavorable, la validation du périmètre nécessitera un décret en Conseil d'Etat.

Précisons que s'il existe plusieurs arrêtés préfectoraux prévoyant ces zones, le Conservatoire n'a exercé son droit de préemption dans ce cadre qu'une seule fois ; c'était en 2009 pour un terrain situé en amont de la plage de Pampelone dans le Var.

Enfin, le Conservatoire pourra préempter dans les Zones d'Aménagements Différés (L212-1 et suivant du Code de l'Environnement) se trouvant dans son champ de compétence. Ces zones sont créées par le Préfet de région, sur proposition ou après avis de la commune concernée, et ont pour objectif (en ce qui concerne le Conservatoire du littoral) de sauvegarder ou mettre en valeur le patrimoine non bâti.

Le représentant de l'état peut déléguer son droit de préemption<sup>58</sup> à un établissement public et parfois ce sera au bénéfice du Conservatoire.

Dans ce cas, le propriétaire devra proposer au Conservatoire la vente de son terrain ; le Conservatoire devra alors répondre dans un délai de deux mois.

Notons que si les parties ne se mettent pas d'accord sur le prix, ce dernier sera fixé selon les règles de l'expropriation<sup>59</sup>.

Dans tous les cas, les manœuvres visant à éviter la préemption ne seront pas valables.

L'arrêt de la 3<sup>ème</sup> chambre civile de la cour de cassation en date du 28 mars 2007 en est une illustration.

Dans cet arrêt, une société, propriétaire de terrains et de constructions, avait cédé des terrains

---

<sup>56</sup> Article L142-4 du Code de l'Urbanisme

<sup>57</sup> Article R142-16 du Code de l'Urbanisme

<sup>58</sup> Article L210-1 du Code de l'Environnement

<sup>59</sup> Article L211-5 qui renvoie à l'article L213-4 du Code de l'Urbanisme

par le biais d'un bail emphytéotique de 99 ans à des particuliers. Ce n'était donc pas une aliénation et elle n'avait donc pas à subir le droit de préemption. Les terrains concernés se trouvaient dans une zone classée « espaces naturels sensibles » située dans le champ d'action du Conservatoire. De plus, la cour d'appel avait pu constater que la société avait, avant signature du bail, été informée de l'intention du Conservatoire d'acquiescer les terrains et constructions en cause. De plus, le bénéficiaire de ce bail dit à un huissier, que la raison d'être de ce bail était d'échapper à la préemption.

La Cour de Cassation a estimé que la Cour d'Appel qui avait retenu que « *le bail ne se justifiait que pour faire obstacle au droit de préemption* » et relevé que *la conclusion d'un bail emphytéotique de la durée maximum de 99 ans avait donc pour objectif délibéré de permettre à la société d'échapper, de fait, à "l'expropriation" désormais privée d'intérêt pour le Conservatoire en raison des droits du preneur, et à ce dernier, même en l'absence de pacte de préférence, d'être titulaire d'un droit réel susceptible d'hypothèques et de cession, que compte tenu de la superficie et de la situation du terrain litigieux de plus de 26 hectares, M. X... avait acquis la possibilité de rentabiliser une opération d'intérêt privé à visée spéculative en se plaçant délibérément hors du champ d'application de la loi d'intérêt général puisqu'il était énoncé dans le bail que "l'immeuble donné à bail est destiné à la construction d'immeubles à usage d'habitation ou à la construction et à l'exploitation d'immeubles et d'équipements à usage touristique ou de bureaux à l'exclusion de toutes autres destinations", la cour d'appel qui, procédant à la recherche qui lui était demandée, a retenu que le contrat de bail litigieux n'était donc pas la simple manifestation de l'habileté juridique des parties à cet acte mais caractérisait la fraude aux droits du Conservatoire, défenseur de l'intérêt général, pour échapper durablement à son droit de préemption tout en assurant au bailleur et au preneur une rentabilité au bien concerné, a légalement justifié sa décision de ce chef »*

La solution ultime pour le Conservatoire est l'expropriation.

## **Para II : L'échec de la procédure amiable : la procédure d'expropriation**

La procédure d'expropriation, lancée par le Préfet à la demande du Conservatoire, ne concerne que 3 % des acquisitions faites par l'établissement. L'intérêt de cet outil est essentiellement d'acheter des enclaves se retrouvant au sein de grands sites du Conservatoire ; dans ce cas, le droit de préemption n'a bien évidemment aucun intérêt car il faudrait que le propriétaire veuille aliéner son bien.

La politique du Conservatoire consiste à essayer de tout faire au préalable pour qu'une procédure amiable soit possible.

La procédure est complexe. Elle nécessite une déclaration d'utilité publique qui devra être précédée d'une enquête publique<sup>60</sup>. L'enquête publique permet de consulter et d'informer le public sur le projet d'expropriation. Un arrêté préfectoral fixe les conditions et délais de l'enquête. La déclaration d'utilité publique est l'œuvre du préfet de l'immeuble faisant l'objet de l'opération lorsque l'opération se situe sur le territoire d'un seul département<sup>61</sup>.

Car, en effet, « nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, et moyennant une juste et préalable indemnité »<sup>62</sup>.

Fréquemment, le juge doit se prononcer sur la proportion entre la nécessité de la préemption et l'utilité publique. Ainsi le Conseil d'état a pu décider que « *Considérant qu'eu égard à l'intérêt écologique des zones humides et boisées de l'étang de Vendres, uniquement protégées par une inscription en zone ND au plan d'occupation des sols, à leur situation dans un secteur soumis à une intense fréquentation touristique et à une urbanisation croissante, à l'intérêt que présente, pour la préservation de leur potentiel écologique, sur lequel pèsent des menaces de dégradation, une gestion par un opérateur unique, leur acquisition par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres présente un caractère d'utilité publique ; que les inconvénients que comporte cette opération pour les propriétaires concernés, qui se verraient privés de leur droit de chasse, ne sont pas en l'espèce excessifs par rapport à l'intérêt général qu'elle présente* »<sup>63</sup>.

D'autre part, le fait que le terrain concerné par l'expropriation, fasse déjà l'objet d'une protection au titre de la législation et d'un classement dans une zone du plan d'occupation des sols où l'urbanisation est interdite, « *n'est pas de nature à retirer son utilité publique à l'acquisition projetée* ». C'est ce qu'a pu juger la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux en date du 31 mai 2001. Ainsi, pour que la préemption revête le caractère d'utilité publique, il n'est pas nécessaire que le terrain soit particulièrement menacé et sans aucune protection. A ce propos, on peut également citer l'arrêt du Tribunal Administratif de Rennes qui avait

---

<sup>60</sup> Article L11-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

<sup>61</sup> L11-2 et R11-1 du Code de l'expropriation pour cause de l'utilité publique

<sup>62</sup> Article L545 du Code Civil

<sup>63</sup> Conseil d'Etat du 27 février 1998, mentionné aux tables du recueil Lebon

décidé que l'utilité publique n'était pas justifiée dans la mesure où les terrains concernés étaient déjà « *suffisamment protégés par leur insertion dans un site classé, dans une zone ND dans le plan d'occupation des sols et dans un périmètre d'espaces naturels sensibles* ». Le Conseil d'Etat lui a répondu que « *l'acquisition des terrains concernés par le Conservatoire reste bien le meilleur moyen d'assurer la préservation définitive au profit des générations futures, d'espaces naturels sur le littoral* » et ainsi, la déclaration d'utilité publique était justifiée.

Le Préfet devra alors prendre un arrêté délimitant la zone d'expropriation (c'est l'arrêté de cessibilité). Puis, à la demande du Préfet, le juge de l'expropriation (magistrat du tribunal de grande instance<sup>64</sup>) rendra une ordonnance d'expropriation. L'expropriant (donc le Conservatoire) devra ensuite notifier l'ordonnance aux propriétaires.

Les indemnités allouées doivent couvrir l'intégralité du préjudice direct, matériel et certain causé par l'expropriation. L'estimation sera (comme pour la préemption), faite par le service des domaines.

Concernant les recours, il faut en différencier deux types : les recours devant les juridictions judiciaires et les recours devant les juridictions administratives.

Les recours devant les juridictions administratives auront notamment pour objet la contestation de la déclaration d'utilité publique (essentiellement pour défaut d'utilité publique) et la contestation de l'arrêté de cessibilité (pour vices de forme).

Dans les 15 jours suivant la notification de l'ordonnance d'expropriation, on peut se voir en cassation pour incompétence, excès de pouvoir ou vices de formes.

---

<sup>64</sup> Article L13-1 du Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique

## Chapitre II : La Gestion du domaine et son usage

Si l'objectif du « tiers sauvage », n'est pas encore atteint, il n'en reste pas moins que le Conservatoire est maintenant propriétaire d'un domaine considérable.

Aussi, la loi de démocratie de proximité de 2002 a assis son rôle de propriétaire.

Le Conservatoire n'a pas été conçu pour gérer ses terrains, il doit rester un établissement léger et permettre une proximité avec les élus locaux. Ainsi, il a été mis en place un système de partenariat (qui se concrétise par une convention de gestion) avec des intervenants prévus par la loi et dont l'objet est de confier la gestion de ses terrains.

La diversité des terrains, que ce soit par leur nature (vignoble, bâtiments, forêt...) ou leur taille (de 1 à 6000 ha), impose ce type de gestion, avec des intervenants locaux.

L'article R.322-11 du Code de l'Environnement, prévoit que la « *gestion des immeubles relevant de l'établissement public comprend au moins l'entretien et le gardiennage de ceux-ci ainsi que l'accueil du public le cas échéant* ».

Si l'article L322-10 du même code, prévoit que « les immeubles du domaine relevant du Conservatoire peuvent être gérés... », il faut se référer à l'article L322-9 pour savoir quels sont ces immeubles : « *Le domaine relevant du Conservatoire comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat* ». Ainsi cela ne concerne pas uniquement les terrains relevant de son domaine propre, c'est-à-dire ceux dont il est propriétaire.

Il convient de rappeler que, comme cela a été précisé dans l'introduction, le Conservatoire doit s'adapter aux problématiques socio-économiques. Ainsi, il pourra, par le biais de conventions, autoriser l'usage de certains de ses terrains à certaines personnes (l'exemple le plus significatif est celui des sociétés de chasse qui sont souvent autorisées par le Conservatoire à continuer leur activité).

Lorsque le Conservatoire souhaite confier la gestion d'un de ses terrains, il doit respecter plusieurs étapes.

Tout d'abord, il conviendra, de déterminer le gestionnaire, et ce, en tenant compte de critères opérationnels mais également légaux (Para I).

Ensuite, le décret du 29 août 2003<sup>65</sup>, a introduit l'obligation d'établir au préalable un plan de gestion qui va permettre de fixer les lignes directrices dont le gestionnaire devra tenir compte (Para II).

L'ultime étape sera la signature de la convention. Il faudra à ce propos faire la distinction entre deux types de Convention : la convention d'usage et celle de gestion (para III).

Il conviendra également d'apporter une précision sur les partenaires avec lesquels le Conservatoire a des relations particulières (Para IV).

### **Para I : La désignation du gestionnaire**

La première étape dans la démarche de mise en gestion est la désignation du gestionnaire.

L'article L322-9 nous fournit la liste des personnes pouvant signer une convention de gestion avec le Conservatoire du littoral. Ce sont :

- Les collectivités locales ou leurs groupements
- Les établissements publics
- Les fondations
- Les associations spécialisées

Le Conservatoire devra choisir la personne morale parmi cette liste, qui sera la plus apte à répondre aux besoins du terrain en question.

Cependant, la loi lui impose de choisir une collectivité territoriale si elle le demande.

Précisons d'ailleurs que ce sont en grande majorité les collectivités qui seront désignées.

Actuellement, parmi les 325 sites ayant donné lieu à une convention de gestion, 60 % sont gérés par des communes ou groupements de communes, 25 % par des départements.

Les régions sont quant à elle bien moins présentes ; elles sont en effet seulement six à gérer un terrain du Conservatoire.

Les associations spécialisées sont au nombre de 9 (on peut pour l'exemple citer la LPO : la Ligue pour la Protection des Oiseaux), à exercer la gestion de terrains du Conservatoire, mais elles sont bien plus nombreuses si on compte celles qui apportent une contribution au travail des collectivités.

---

<sup>65</sup> Décret n°2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Enfin, deux agriculteurs ont la qualité de gestionnaires.

A propos des agriculteurs, il convient d'apporter une précision.

Ils sont en effet, peu nombreux à gérer un terrain mais très nombreux (environ 500) à bénéficier d'une convention d'usage ; car le Conservatoire et le gestionnaire « *peuvent autoriser par voie de convention un usage temporaire et spécifique des immeubles dès lors que cet usage est compatible avec la mission poursuivie par le Conservatoire* »<sup>66</sup>.

Ainsi, comme les chasseurs, les agriculteurs sont nombreux à signer ce type de convention.

Il faut préciser que dans le cas d'un usage de terrain du Conservatoire associé à une exploitation agricole, « *priorité est donnée à l'exploitant présent sur les lieux au moment où les immeubles concernés sont entrés dans le domaine relevant du Conservatoire* »<sup>67</sup>.

La deuxième étape est l'élaboration d'un plan de gestion (Para II).

## **Para II : L'élaboration d'un plan de gestion**

Le décret du 29 août 2003 a rendu obligatoire l'élaboration de plan de gestion préalablement à l'établissement d'une convention de gestion. Cette obligation s'applique également aux terrains ayant déjà un gestionnaire mais dont le plan de gestion n'a jamais été élaboré.

Celui-ci a pour but d'établir les objectifs et orientations relatifs à la gestion du site.

Certains parlent de « Carte d'identité du terrain » dans la mesure où seront décrits les intérêts écologiques, la flore, la faune du terrain en question.

Le plan de gestion peut comporter « des recommandations visant à restreindre l'accès du public et les usages des immeubles du site »<sup>68</sup>.

Approuvé par le Directeur du Conservatoire, le plan de gestion est annexé à la convention de gestion et sera transmis au maire de la commune, au préfet de département et au préfet de région.

Cependant, le manque de moyens ne permet pas une réalisation parfaite de cette obligation.

---

<sup>66</sup> Paragraphe II de l'article L322-9

<sup>67</sup> Paragraphe III de l'article L322-9

<sup>68</sup> Article R322-13 du Code de l'Environnement

Avant que le décret de 2003 rende le plan de gestion obligatoire, le Conservatoire avait déjà adopté cette pratique. Mais en 2001 seulement la moitié des conventions signées ont été précédées d'un plan de gestion. D'autant que ce travail nécessite certes des moyens financiers, mais il faut également avoir la possibilité de réunir suffisamment d'experts qui devront rendre leurs observations en un minimum de temps.

A cela il faut ajouter qu'il est très difficile pour le Conservatoire, selon les partenaires, de suivre l'évolution de la gestion.

Ainsi, parmi ses objectifs prioritaires, le Contrat d'objectif 2009/2011, signé entre le Conservatoire et l'Etat, prévoit la mise en place d'un dispositif d'évaluation, établi préalablement à la signature de la convention, et que l'on suivra tout au long de la gestion. Quatre critères ont été retenus dans ce contrat : la biodiversité, l'espace et paysage, l'accueil du public et les usages socio-économiques.

### **Para III : Les conventions de gestions et d'usage**

Deux types de conventions relatives au domaine seront donc passés : la convention de gestion et la convention d'usage.

Les conventions d'usage devront être signées conjointement par le Conservatoire et le gestionnaire<sup>69</sup>. Dans de nombreux cas le Conservatoire n'aura pas pu acquérir sereinement (manifestation, procédure judiciaire) sans la promesse de laisser l'usage de ses terrains. Comme nous avons pu le dire précédemment il est d'ailleurs inscrit dans la loi littoral que l'action visant la protection environnementale, ne doit pas nuire aux intérêts socio-économiques. L'établissement a même su en faire une force en se servant de l'expertise et de l'expérience des différents usagers. Ainsi, il utilise les données que les pêcheurs professionnels enregistrent sur le terrain. A propos des pêcheurs, il faut noter qu'avec la réforme de 2002 permettant l'attribution du DPM<sup>70</sup>, le destin des pêcheurs et du Conservatoire est maintenant lié.

Notons à ce propos qu'une charte avec le Ministère de l'Agriculteur et de la Pêche et le Comité National des Pêches Maritimes et des élevages Marins, a été signée par le

---

<sup>69</sup> Para III de l'article R322-11

<sup>70</sup> Voir chapitre I de la première partie de ce mémoire

Conservatoire<sup>71</sup>.

Cette Charte prévoit qu'il y aura entre les professionnels de la pêche et le Conservatoire une concertation et une information mutuelle. Cette charte prévoit également la concertation et la discussion entre les prud'homies et le Conservatoire concernant les zones attribuées à ce dernier dans le cadre de la réforme sur le DPM.

On peut trouver dans cette charte l'illustration que le Conservatoire est très respectueux des usagers et n'est pas dogmatique : « *La pérennité des activités halieutiques est la garantie d'un écosystème marin en bonne santé et la connaissance du milieu qu'ont les professionnels peut contribuer au développement durable des zones à potentialités halieutiques. La place des professionnels de la pêche et des élevages marins est donc essentielle dans le développement de projets de GIZC auxquels le Conservatoire est amené à contribuer* ».

Et par conséquent, le Conservatoire prévoit dans cette charte que « *afin de respecter l'équilibre socio-économique des régions côtières et dans le souci de ne pas imposer aux professionnels de nouvelles contraintes, le principe du maintien des activités en place avant l'intervention du Conservatoire est acquis. Il s'inscrira dans le plan de gestion du site* ».

A côté de chartes concernant l'ensemble d'une catégorie d'usagers, des conventions d'usage pour chaque terrain seront passées. C'est notamment le cas des sociétés de chasse qui ont généralement une zone d'action restreinte.

La souplesse des conventions du Conservatoire et le peu de textes les concernant, ont fait avoir à certains de nombreux doutes sur leur nature (A).

Le conservatoire a mis en place des conventions de gestion types, qui ne seront que très peu modifiées d'un gestionnaire à l'autre (B).

---

<sup>71</sup> Charte entre le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, le Comité National des Pêches Marines et des Elevages Marins, le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, signé 7 mai 2008 à Paris par La Ministre de l'agriculture et de la pêche, Le Président du CNPMM (M. Pierre-Georges DACHICOURT) et le Directeur du Conservatoire du littoral (M. Emmanuel LOPEZ).

Le Comité National des Pêches Marines et des Elevages Marins a été créé par la loi du 2 mai 1991 et regroupe l'ensemble des professionnels de la pêche et des élevages marins.

Il a pour mission la représentation et la promotion des intérêts généraux de cette activité, la participation à l'organisation équilibrée des ressources.

## **1) La nature des conventions de gestion : solutions jurisprudentielles**

Comme le souligne Louis le Pensec, le législateur n'a pas précisé la nature des conventions passées par le Conservatoire. Or, souvent, le Conservatoire passe des conventions avec des personnes de droit privé (association par exemple). De plus, et nous le verrons par l'étude de la jurisprudence, l'établissement signe des conventions dans des situations où l'intérêt privé sera une des raisons d'être essentielles de la convention. Il faut donc étudier le droit administratif en la matière.

Le célèbre arrêt « granites porphyroïdes des Vosges » du 31 juillet 1912 posa deux critères (cumulatifs) permettant d'en déduire le caractère administratif d'une convention :

- Présence parmi les cocontractants d'au moins une personne publique
- Participation du cocontractant à l'exécution du service public et présence dans le contrat de clauses exorbitantes.

L'arrêt « Epoux Bertin » du 20 avril 1956 a quant à lui décidé qu'un contrat était administratif dès lors qu'il a pour objet de confier au cocontractant l'exécution même du service public. Cependant, pour d'autres arrêts, on doit trouver dans le contrat des clauses exorbitantes. Mais pour Georges Vedel, « *le contrat qui confie au particulier l'exécution même d'un service publique renferme nécessairement une clause exorbitante : celle qui confie à une personne privée la responsabilité d'un service public* ».

En 1992<sup>72</sup>, la cour de cassation a dû se prononcer sur la nature de la convention entre le Conservatoire et un propriétaire viticole. Dans ce contrat, le propriétaire s'engageait à continuer son exploitation et à ne pas construire, en échange de quoi le Conservatoire n'engageait pas une procédure d'expropriation. La première chambre civile de la Cour de Cassation a estimé que cette convention était « *en elle-même qu'une modalité d'exécution de cette mission de service public ainsi qu'en a justement décidé la Cour d'Appel, d'où il résulte que par cela seul, elle présentait le caractère d'un contrat administratif* ».

Cependant, dans cet arrêt, la personne privée ne tirait pas d'intérêt autre que de conserver sa propriété en évitant la procédure d'expropriation.

---

<sup>72</sup> Cour de Cassation, 1<sup>er</sup> ch.civ 27 octobre 1992

Le cas de l'arrêt « Association Espace Littoral c/ Conservatoire du littoral »<sup>73</sup> est différent car on y trouve là un véritable intérêt privé. Les faits étaient simples. Un immeuble situé sur le rivage menaçait de s'écrouler du fait des mouvements du sol. De plus le propriétaire voulait avoir une vue sur la mer. L'objet de la convention était d'autoriser le propriétaire à exercer les travaux. Les travaux étaient à la charge du propriétaire. Certes, pour le Conservatoire, cela a pour conséquence de voir une partie des dunes restaurée. Mais on a là un vrai intérêt privé : que l'immeuble ne soit pas endommagé mais surtout permettre d'avoir la vue mer ; de plus, les travaux se font sur fonds privés.

Pour le tribunal, il y a là occupation du domaine public et offre de concours. Pour cela le contrat est administratif.

Mais il n'y a pas que l'exécution du service public, il y aussi la nature du terrain. On peut donner un exemple avec une convention d'usage concernant une société privée (restaurant). Dans cet arrêt de la Cour d'Appel de Marseille<sup>74</sup>, une convention de gestion avait été signée entre le Conservatoire et la commune de Sainte-Marie de la Mer, avec pour objectif la sauvegarde de l'espace, le respect du site naturel et l'équilibre écologique. La commune avait passé une convention avec le restaurant pour que celui-ci puisse occuper une partie du terrain. Le but était donc bien commercial et il faut noter que le contrat contenait des clauses de contrat de louage défini par le code civil. La Cour d'Appel a estimé que le terrain faisait partie du domaine public du Conservatoire (la convention de gestion avec la commune en était un indice) et qu'ainsi le contrat liant la commune et la restauration était un contrat portant occupation du domaine public et qu'ainsi les juridictions administratives seules étaient compétentes.

Ainsi, à l'avenir il ne devrait plus y avoir de doutes sur la nature des conventions passées par le Conservatoire qui, de par leur objet, ou de par la nature des terrains en question, seront administratives.

---

<sup>73</sup> Arrêt « Association Espace Littoral c/ Conservatoire du littoral » du tribunal d'Amiens rendu le 9 novembre 1993

<sup>74</sup> Cour d'Appel de Marseille, 5<sup>ème</sup> chambre, 12 février 2007

## **2) Le contenu des conventions de gestion**

Avant la loi de 2002 et la consécration juridique des conventions, le Conservatoire a dû en prévoir le contenu, les modalités. Il a, à cette occasion, mis en place des conventions types. Cela était d'autant plus nécessaire que le législateur n'a pas prévu avec précision leur contenu. En effet, il nous est précisé que la convention de gestion définit « *notamment les obligations et les responsabilités des parties, les modalités de suivi de la gestion par le Conservatoire, sa durée et son mode de résiliation* ». Il est rajouté que la gestion « *comprend au moins l'entretien et le gardiennage ainsi que l'accueil du public le cas échéant* ».

La convention type contient un préambule assez long donnant le cadre général, une description très précise du terrain avec notamment les faiblesses et les forces de celui-ci, les résultats du plan de gestion. L'autre élément fondamental que la convention précise obligatoirement est la justification du choix du gestionnaire.

Par la suite la convention aborde les différents points inhérents à la gestion.

### **a) Les obligations des parties à la convention**

Comme il l'a été dit précédemment, le législateur a prévu que la convention doit définir les obligations de chaque partie, sachant que le gestionnaire devra au moins prendre en charge l'entretien et le gardiennage.

Notons que le Conservatoire en tant que propriétaire est assuré en responsabilité civile et que le gestionnaire s'engage à souscrire une assurance pour garantir sa part de responsabilité civile pour tous les risques matériels et corporels liées à l'exploitation du bien et aux activités organisées dans le cadre de la convention.

#### **- Les obligations du Conservatoire**

Tout d'abord, le Conservatoire devra payer, en tant que propriétaire, les impôts et les charges foncières auxquels sont ou pourraient être assujettis les biens objets de la convention.

Ensuite, le Conservatoire devra prendre en charge une partie des frais servant à la conservation ou/et la restauration du site, suggérées dans le plan de gestion.

Enfin, le Conservatoire devra contrôler et évaluer la gestion du site au regard de ses objectifs statutaires et des conditions précisées dans la convention.

### - Les obligations du gestionnaire

De manière générale, le gestionnaire s'engage à maintenir en bon état de conservation les terrains et les ouvrages et à en assurer la surveillance.

Plus précisément, il devra mettre en œuvre le plan de gestion annexé à la convention, et dans ce cadre il communiquera toutes informations utiles au Conservatoire lui permettant de suivre la bonne exécution du plan.

Concernant les concessions et conventions préalablement signées (convention d'usage), le gestionnaire devra s'assurer de leur bonne exécution.

Précisons qu'il sera prévu, dans le cas où le gestionnaire est une commune, que cette dernière devra prendre les arrêtés municipaux, nécessaires à la bonne application du plan de gestion.

### **b) L'aspect financier**

Le gestionnaire a l'obligation de recouvrer les redevances et les recettes ordinaires de gestion. De plus, l'article L322-10 du Code de l'Environnement, prévoit que le gestionnaire peut bénéficier d'une convention d'occupation afin de réaliser les travaux nécessaires à la conservation et à la protection du site. Dans ce cas, il encaisse les profits tirés de l'exploitation s'il y en a, et reverse le surplus des produits qui n'ont pas été affectés à la mise en valeur et à la gestion du bien, au Conservatoire.

A ce sujet, il faut noter que certains sites, comme le parc de vision d'oiseaux du Marquenterre ou les jardins du Rayol, génèrent des recettes très importantes.

Le gestionnaire doit maintenir à sa charge le bâtiment et ses abords en bon état. Concernant le gros œuvre, le Conservatoire et le gestionnaire pourront financer conjointement les travaux. Il faut souligner que lorsque le gestionnaire est une collectivité territoriale, le soutien financier est très important. Cela va de contribution pour l'acquisition du terrain qui lui sera confié à la mise à disposition de personnel pour les délégations.

Cependant, les collectivités n'ont pas, de la part de l'Etat, de subventions leur permettant cette aide apportée au Conservatoire. Ainsi cela crée des disparités entre les communes littorales et celles qui ne le sont pas. La principale source de ces aides au Conservatoire, est la TDENS (Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles)<sup>75</sup>, prélevée par les départements et

---

<sup>75</sup> Article R142-2 du Code de l'Urbanisme

redistribuée (en partie) aux communes littorales afin qu'elles aident le Conservatoire.

### **c) La sous-traitance du bâti**

Le gestionnaire pourra sous-traiter tout ou partie de la gestion du bâti. Cependant le sous-traitant ne pourra se prévaloir de la propriété commerciale dans la mesure où les conventions de gestions concernent le domaine public.

La société retenue pour développer les activités sera désignée par le gestionnaire mais avec l'accord du Conservatoire.

Concernant la responsabilité, le sous-traitant aura les mêmes obligations que le gestionnaire mais vis-à-vis du Conservatoire, le gestionnaire reste le seul responsable.

### **d) La fin de la convention**

Notons au préalable que la loi prévoit que les conventions d'occupation dont il est question dans la partie consacrée à l'aspect financier (2), ne peuvent excéder 30 ans.

Pour les Conventions de gestion, la convention type, prévoit une période de six ans reconductible une fois tacitement.

Si l'une des parties n'exécute pas ses obligations, le cocontractant pourra résilier la convention, deux mois après une mise en demeure restée sans effet.

Il est prévu, qu'une instance de conciliation pourra essayer de résoudre le problème durant ce délai de deux mois. Cette instance de conciliation sera composée pour moitié d'administrateurs du Conservatoire et pour moitié d'administrateurs de l'association Rivage de France. En effet comme nous allons le voir dans le prochain paragraphe, Rivage de France regroupe les gestionnaires du domaine du Conservatoire.

## **Para IV : Des partenaires spécialisés**

Il a souvent été dit dans ce mémoire que l'action du Conservatoire était très efficace notamment grâce au pragmatisme de l'établissement.

Ainsi, le Conservatoire du littoral essaie de confier ses terrains à des partenaires spécialisés. Aussi, une forêt sera confiée à l'Office National des Forêts, un bâtiment à la Fondation du Patrimoine. L'objet de ce paragraphe est de présenter brièvement les partenaires principaux du Conservatoire, autres que les collectivités territoriales.

L'ONF fait par ailleurs partie de ce que le Conservatoire appelle les « partenaires institutionnels ». L'ONF est un SPIC créé en 1964 qui assure la gestion durable des forêts publiques françaises, soit près de 10 millions d'hectares et espaces boisés.

Cet établissement travaille beaucoup pour les collectivités et, à l'image du Conservatoire dispose d'une organisation déconcentrée.

Pour l'exemple, le Conservatoire a récemment acquis 1022 hectares sur l'île de la Martinique dont la gestion a été confiée à l'ONF.

La Fondation du Patrimoine (organisme privé à but non lucratif, créée par la loi du 2 juillet 1996 et reconnu d'utilité publique) mérite également d'être présentée, même si elle joue un faible rôle dans la gestion car le Conservatoire possède peu de bâtiments. Elle mérite d'être présentée pour deux raisons : d'une part car, comme cela a été présenté dans l'introduction, elle exerce une mission que n'exerce pas le Conservatoire mais qu'exerce son homologue Britannique (Le National Trust) et d'autre part car Le Président de la République Nicolas Sarkozy envisage de confier au Conservatoire les 60 phares français présentant un fort intérêt historique. Or, la Fondation du Patrimoine a pour mission la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine bâti national non protégé au titre des monuments historiques.

Cette année le Conservatoire a signé une convention-cadre avec la Fondation du Patrimoine afin de formaliser leur collaboration.

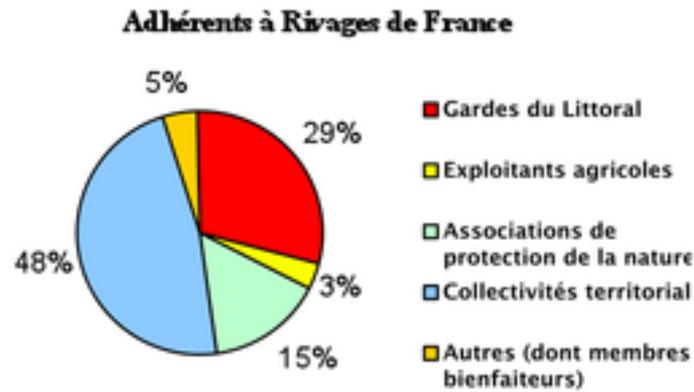
Deux volets principaux sont identifiables dans cette convention-cadre : aider le Conservatoire à percevoir des dons et obtenir de nouveaux mécènes d'une part, et d'autre part une participation des délégations régionales de la fondation aux travaux locaux du Conservatoire.

Le dernier partenaire devant être présenté est l'association Rivage de France, association qui joue un rôle essentiel.

Créée en 1990, l'objet de Rivage de France est de rassembler les acteurs impliqués dans la protection et le devenir des espaces naturels littoraux lacustres. A ce titre, elle réunit depuis 10 ans plus de 200 gestionnaires et partenaires du Conservatoire du littoral. Elle a un rôle de mise en relation de ces gestionnaires, permettant des échanges d'informations et d'expérience entre

ceux-ci.

Le site internet de l'association nous fournit des informations sur la nature de ses adhérents :



En regardant ce schéma on s'aperçoit que 29 % des adhérents sont des gardes du littoral. En effet, les gardes étant éparpillés en différentes zones géographiques et différents organismes, cette association permet de les réunir. Comme nous le verrons dans le prochain chapitre de ce mémoire consacré au gardiennage du domaine, Rivage de France organise l'élection d'un représentant des gardes du littoral.

## Chapitre III : La garderie du domaine

Comme le précise le conservatoire sur son site internet « *le qualificatif " Garde du littoral " recouvre plusieurs métiers : agent, garde, technicien, garde-animateur, garde-gestionnaire, gérant, conservateur..., autant d'emplois qui requièrent des niveaux de qualifications très différentes allant de niveaux CAP ou BEP à des niveaux bac+3, 4 ou 5* ».

Il existe d'ailleurs un diplôme dont le but est de devenir garde, c'est le BTS Gestion et Protection de la Nature.

En réalité on peut les classer en quatre catégories :

- l'agent d'entretien nature
- le garde
- le garde gestionnaire
- le technicien de gestion du littoral

Le sénateur Louis le Pensec rappelle, dans son rapport au premier ministre du 5 janvier 2001, qu'il n'existe pas de statut de garde du littoral et que chacun, en fonction de son employeur, a son statut propre. Cette situation est préjudiciable d'un point de vue social et d'un point de vue opérationnel.

L'état, dans son contrat d'objectifs 2009-2011 passé avec le conservatoire, déplore également cette situation et souhaite qu'il y ait un statut des gardes à l'horizon 2012.

Notons à cet égard que le conservatoire souffre d'un manque de moyens humains ; ce qui est très regrettable car les gardes jouent un rôle central dans l'action que mène celui-ci.

D'autant que ce problème ne fait que s'aggraver.

En effet, en 1996 la cour des comptes<sup>76</sup> soulignait déjà le manque de moyens humains avec seulement 110 gardes pour 300 sites.

Or actuellement, il dispose de 150 gardes pour 600 sites, ce qui, on le comprend bien, est largement insuffisant et qui impose au conservatoire de recourir à des emplois précaires pour pallier le manque d'effectif. Ainsi on sait que le nombre de gardes exerçant sous contrat est une part significative de l'effectif même si il n'est pas aisé de donner des chiffres précis.

---

<sup>76</sup> Rapport de la cour des comptes de 1996 relatif à la gestion du conservatoire du littoral

Mais celui qui nous intéresse est le « vrai » garde, celui qui a des pouvoirs de police.

Cependant là encore on peut distinguer deux types de gardes.

D'une part il y a ceux que les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées chargent de « la garderie du domaine » du conservatoire (art. L322-9 et L322-10-1 du C.Env.). Ce sont les « gardes du littoral » tels que décrits et définis par la loi relative au conservatoire et qui sont membres de la police judiciaire.

D'autre part il y a les agents, désignés par l'article L.332-20 du code de l'environnement, qui ne travaillent pas pour le conservatoire mais qui peuvent constater par procès-verbal certaines infractions commises sur le domaine administré par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (L322-10-1 C.Env.).

Il faut donc voir qui sont ces gardes du littoral (**paragraphe 1**), et quelles sont leurs fonctions (**paragraphe 2**).

## **Para 1 : Les gardes du littoral**

La procédure de désignation des gardes mérite d'être abordée dans cette partie (1).

Cette partie sera également l'occasion de revoir (confère chapitre relatif à la gestion) le travail de l'association de Rivage de France à travers son rôle de mise en relation des gardes. En effet, c'est notamment elle qui organise l'élection de leur représentant (2).

Enfin, les gardes du littoral ne sont pas les seuls à intervenir sur le domaine, d'autres agents pourront sanctionner les contrevenants (3).

### **1) La désignation des gardes du littoral**

#### **a)Nomination**

Les gardes du littoral sont commissionnés par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition du directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (L322-10-1 C.Env.).

L'article R322-15 prévoit qu'à la demande du directeur du conservatoire, le préfet peut retirer le commissionnement.

## **b) Assermentation**

Les gardes du littoral sont membres de la police judiciaire. Ils font partie de la catégorie « fonctionnaires et agents auxquels sont attribuées par la loi certaines fonctions de police judiciaire »<sup>77</sup>.

Afin d'obtenir leur assermentation, ces derniers prêtent serment devant le tribunal de grande instance dans le ressort duquel ils exercent leurs fonctions<sup>78</sup>.

La formule du serment est la suivante :

*« Je jure et promets de bien et loyalement remplir mes fonctions et d'observer en tout les devoirs qu'elles m'imposent. Je jure également de ne rien révéler ou utiliser de ce qui sera porté à ma connaissance à l'occasion de l'exercice de mes fonctions ».*

Dans le cas où le garde est compétent sur le territoire de plusieurs tribunaux, l'assermentation devra être enregistrée auprès du greffe de chacun des autres tribunaux.

Le directeur du conservatoire délivre aux gardes du littoral une carte professionnelle sur laquelle sont précisés les chefs de commissionnement et la compétence territoriale. Cette carte est signée par le préfet et par le greffier du tribunal d'instance territorialement compétent.

## **2) Les représentants des gardes du littoral**

Les représentants des gardes du littoral sont désignés dans le cadre de l'action de l'association Rivage de France (association décrite dans le chapitre précédent et qui compte comme adhérent une grande partie des gardes du littoral)

Deux parties doivent être ici abordées, le mode de désignation des représentants (a) ainsi que leurs missions (b).

---

<sup>77</sup> Article 15 du code de procédure pénale qui énumère les membres de la police judiciaire

<sup>78</sup> Art. R322-15 du Code de l'Environnement

## **a) Désignation**

Tout d'abord précisons que les personnes susceptibles d'être désignées sont les gardes au sens large comme décrit dans l'introduction et pas uniquement les gardes du littoral au sens de l'article L.322-10-1 du code de l'environnement.

Ce pourra donc être un agent d'entretien, un animateur ou un agent assermenté.

Cependant, il faudra que l'agent soit membre de l'association Rivage de France et que son employeur ne s'oppose pas à sa désignation. Enfin, il faudra qu'il travaille sur un terrain appartenant au Conservatoire.

Il y a un représentant dans chaque délégation régionale du Conservatoire, assisté d'un représentant suppléant.

La durée du mandat de ces représentants est de trois ans.

## **b) Missions**

Notons au préalable que les représentants seront amenés à se réunir plusieurs fois dans l'année en « commission des gardes du littoral ». A l'occasion de la première réunion de cette commission, quatre représentants nationaux des gardes seront désignés et siègeront au conseil d'administration de Rivage de France.

Il faut distinguer deux types de mission, une mission « classique » de représentant consistant à faire le relais entre les gardes et les différents intervenants d'une part, et d'autre part un véritable rôle de consultant.

Ce sont les porte-paroles des gardes auprès de Rivage de France et de ses partenaires (parmi lesquels figure le conservatoire). Ainsi ils devront faire connaître « *les besoins, les interrogations, et les propositions relatives à leur métier au nom des agents les ayant élus* »<sup>79</sup>.

Tous les travaux relatifs à la profession, aux conditions de travail des gardes ou encore ceux visant à faciliter les échanges d'informations entre gardes, se feront avec la participation des

---

<sup>79</sup> Site Rivage de France

représentants.

Aucune décision concernant ces sujets ne sera prise sans consultation préalable des représentants nationaux et régionaux qui seront invités à formuler des propositions.

### **3) Les autres intervenants dans la garderie du domaine**

Il s'agit ici d'énumérer les agents pouvant, comme les gardes du littoral, sanctionner les contrevenants.

C'est l'article L.322-10-1 du code de l'environnement qui prévoit qu'outre les gardes du littoral pourront intervenir dans les mêmes conditions les agents nommés à l'article L.332-20 du même code.

Les personnes concernées sont :

-Les agents des douanes commissionnés ;

-Les agents commissionnés, à cet effet, par l'autorité administrative, assermentés auprès du tribunal de grande instance auquel est rattaché leur domicile et qui peuvent être, en outre, commissionnés pour la constatation des infractions en matière de chasse et de pêche commises dans les réserves naturelles ;

-Les agents de l'Etat et de l'Office national des forêts commissionnés pour constater les infractions en matière forestière, de chasse, de pêche, d'inspection sanitaire, de protection des animaux ou de protection des végétaux, dans l'étendue des circonscriptions pour lesquelles ils sont assermentés ;

-Les agents assermentés et commissionnés des parcs nationaux, ceux de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques ;

-Les gardes champêtres ;

-Lorsque les mesures de protection portent sur le domaine public maritime ou les eaux territoriales, les agents habilités par l'article L. 942-1 du code rural et de la pêche maritime à constater les infractions à la réglementation sur l'exercice de la pêche maritime, ainsi que les

fonctionnaires chargés de la police du domaine public maritime et des eaux territoriales.  
L'article L.942-1 visant notamment Les administrateurs, contrôleurs, officiers et inspecteurs des affaires maritimes.

## **Para 2 : Compétences des gardes du littoral**

Dans le cadre de la garderie du domaine du conservatoire, les gardes doivent constater par procès-verbaux plusieurs types d'infractions prévues par les articles L322-10-1 à L322-10-4 du code de l'environnement (1).

Dans ces mêmes articles, le législateur prévoit la procédure relative à ces procès-verbaux qui n'est en réalité qu'un rappel du code de procédure pénale (2).

### **1) Les différents types d'infractions**

On peut différencier quatre types d'infractions sanctionnées par les gardes.  
Celles-ci seront abordées dans le même ordre que celui choisi par le législateur dans le code de l'environnement.

Tout d'abord il y a celles relatives à l'accès et à l'usage des terrains du conservatoire du littoral (a).

Ensuite il y a les infractions reposant sur l'atteinte à la tranquillité et la salubrité publique (b).

Puis une catégorie que l'on pourrait qualifier de « résiduelle » (c).

Enfin, l'article L322-10-4 est consacré à la contravention de grande voirie, bien connue des publicistes (d).

#### **a) Les infractions relatives à l'accès et à l'usage des terrains du conservatoire**

C'est l'article L322-10-1 dans son troisième paragraphe qui rassemble ces deux types d'infractions : celles relatives à l'accès aux terrains et celles relatives à l'usage.

##### **-Les infractions relatives à l'accès aux terrains du conservatoire**

L'article prévoit que les gardes constatent par procès-verbal les « infractions aux arrêtés

municipaux et préfectoraux relatifs à l'accès aux terrains...».

Cela concerne les arrêtés, préfectoraux et municipaux, qui ciblent le domaine du conservatoire. C'est donc une réglementation propre au conservatoire.

Mais devront également être respectés les arrêtés préfectoraux et municipaux pris en application des articles L2213-2, L2213-4, L2213-23 et L2215-3 du code général des collectivités territoriales « *lorsqu'ils concernent le domaine administré par le conservatoire* ». Ces articles prévoient que le maire (L2213-2 et L2213-4) et le préfet (L2215-3) peuvent, par arrêté, limiter ou interdire la circulation ou le stationnement des véhicules terrestres sur un territoire déterminé dans la mesure où ils sont susceptibles de compromettre « *la tranquillité publique, soit la protection des espèces animales ou végétales, soit la protection des espaces naturels, des paysages ou des sites ou leur mise en valeur à des fins esthétiques, écologiques, agricoles, forestières ou touristiques* ».

#### -Les infractions relatives à l'usage des terrains du conservatoire

De la même manière que pour l'accès aux terrains, l'article L322-10-1 prévoit de manière large que les gardes constatent par procès-verbal les infractions aux arrêtés municipaux et préfectoraux relatifs à l'usage des terrains du conservatoire.

Là aussi est concernée la réglementation propre au domaine du conservatoire et plus précisément à son usage.

Notons que les gardes feront également respecter les arrêtés municipaux pris par le maire dans le cadre de son pouvoir de police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés (L2213-23 du code général des collectivités locales), dans la bande des 300 mètres à partir de la limite des eaux. Il met par exemple en place des zones de surveillance sur les plages. Or, lorsque cette zone appartient au conservatoire, les gardes pourront sanctionner les contrevenants à la réglementation municipale. Attribution qui a toute son importance dans le cadre de la réforme de 2002 permettant au Conservatoire de se voir attribuer le DPM.

## **b) Arrêtés préfectoraux relatifs à la tranquillité et la salubrité publique**

Les gardes feront respecter les arrêtés que le préfet de département prend en vertu de l'article L2215-1 du code général des collectivités locales.

En effet le code de l'environnement dispose que « *les gardes (...) constatent par procès-verbal les contraventions aux arrêtés préfectoraux (...) pris en application de l'article L2215-1 du code général des collectivités territoriales, lorsqu'ils concernent le domaine administré par le conservatoire* ».

Il y a là, semble t-il, deux interprétations possibles. En effet, soit il faut entendre par là que devront être appliqués par les gardes, les arrêtés qui mentionnent le conservatoire et qui sont propres à celui-ci, soit que cela concerne tous les arrêtés pris par le préfet en vertu de l'article L2215-1 à partir du moment où des terrains du conservatoire se trouvent dans une zone géographique concernée par l'arrêté.

Si l'on opte pour la deuxième solution cela signifie que les gardes appliqueront des dispositions n'ayant aucun lien avec les objectifs premiers du conservatoire tel que la préservation de l'environnement, et par conséquent cela élargit le champ de compétence potentiel des gardes.

Cependant, en l'absence de précision supplémentaire il paraît raisonnable d'admettre que cela concerne tous les arrêtés ; sinon le législateur aurait précisé davantage en énonçant par exemple « lorsqu'ils concernent **la gestion** du domaine ».

Cet article prévoit que le préfet du département peut prendre « *toutes mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques (...) après mise en demeure au maire restée sans résultat* ». C'est donc en cas de défaillance du maire.

Mais l'article précise aussi que le préfet est « *le seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire de la commune* ».

Ainsi les arrêtés concernés pourront être de natures diverses et devront être appliqués par les gardes à partir du moment où ils concernent la zone géographique sur laquelle se trouvent des terrains du conservatoire.

### c) Une catégorie « fourre-tout »

Le dernier paragraphe, de l'article L322-10-1 qui est consacré aux infractions sanctionnées par les gardes du littoral, énonce que « *Les gardes du littoral peuvent également constater par procès-verbal les contraventions aux dispositions du présent titre<sup>80</sup> et à celles du code du domaine de l'Etat sur le domaine administré par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* ».

Comme le lecteur s'en aperçoit cette catégorie peut effectivement être vulgairement qualifiée de « fourre-tout ».

Il est en effet surprenant que l'auteur du texte, après avoir minutieusement énuméré les différentes infractions qui concernent le garde, rajoute un champ de compétence aussi large. On peut penser que le but premier était d'anticiper toutes les problématiques pouvant surgir. Il nous faut donc voir de manière schématique à quoi correspondent les dispositions du titre mentionné dans l'article, ainsi que celles se trouvant dans le code du domaine de l'état.

Ce titre auquel renvoie l'article L322-10-1, est consacré au littoral et plus particulièrement à sa protection comme le législateur l'a indiqué en introduction : « *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* » (art. L321-1 qui est l'article premier de « la loi littoral », celui qui donne les objectifs de la loi littoral).

Il est composé de deux chapitres, un consacré au conservatoire et un consacré à la protection et à l'aménagement du territoire. En réalité c'est un chapitre qui contient une partie des dispositions de « la loi littoral » et ainsi ses objectifs.

Cela concerne donc toutes les dispositions relatives au conservatoire mais aussi des dispositions aussi diverses que l'aménagement et l'urbanisme du littoral ou l'accès au rivage.

D'autre part, les gardes feront également respecter tous les arrêtés pris en application du code du domaine de l'état.

Ici aussi seront donc concernées un grand nombre de dispositions.

En effet, ce code règlemente notamment les acquisitions et la gestion des biens mobiliers et

---

<sup>80</sup> Titre II du livre III (« espaces naturels ») de la partie législative du code de l'environnement, consacré au Littoral

immobiliers publics.

#### **d) Contravention de grande voirie**

Les contraventions de grande voirie répriment les infractions à la police de la conservation des dépendances du domaine public<sup>81</sup>.

C'est une notion très ancienne comme le prouve l'ordonnance royale d'août 1681 qui interdit notamment les extractions de sable sur le domaine public maritime sans autorisation.

A l'heure actuelle, un grand nombre de ces contraventions ont pour objectif la préservation de l'environnement.

Pendant très longtemps les gardes du littoral ne pouvaient constater ce type de contravention. Or cela posait un problème comme l'explique Louis Le Penec dans son rapport précité.<sup>82</sup> Ainsi cette attribution n'a été donnée aux gardes qu'en 2006<sup>83</sup>.

Notons également qu'elle est classée parmi les infractions objectives ce qui signifie que le juge n'a pas à démontrer l'existence d'un élément intentionnel. Il suffit que le contrevenant ait endommagé le domaine public.

Contrairement aux contraventions analysées précédemment, la contravention de grande voirie relève du droit administratif et, ainsi, la procédure y ayant trait sera tout à fait différente que pour les autres contraventions (même si en parallèle cette contravention peut engendrer des sanctions pénales et donc relever de la juridiction judiciaire).

Notons à ce propos que le législateur, dans son énumération des contraventions que les gardes devront sanctionner, a isolé la contravention de grande voirie.

En effet le seul article L322-10-1 concerne toutes les contraventions que nous venons

---

<sup>81</sup> M Perret "Les contraventions de grande voirie" Que-sais-je? PUF octobre 1994

<sup>82</sup> Rapport de Mr Louis Le Penec (ancien ministre) fût effectué dans le cadre de sa mission parlementaire (en tant que sénateur) pour le premier ministre Lionel Jospin.

<sup>83</sup> Loi n°2006-436 du 14 avril 2006 - art. 19 JORF 15 avril 2006

d'examiner ; mais pour trouver la contravention de grande voirie, il faudra que le lecteur se reporte à l'article L322-10-4.

Sans préjudice des compétences des officiers et agents de police judiciaire et des autres agents spécialement habilités et sans préjudice des sanctions pénales encourues, les gardes du littoral constatent « *toute atteinte à l'intégrité et à la conservation du domaine public relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, ou de nature à compromettre son usage* »<sup>84</sup>.

Comme nous allons le voir, les sanctions encourues sont d'une incomparable sévérité comparativement aux autres infractions sanctionnées par les gardes.

## **2) Les sanctions aux infractions**

Comme il l'a été dit précédemment, les sanctions à la contravention de grande voirie sont plus sévères que pour les autres infractions constatées par les gardes du littoral (a).

De plus, pour ce qui est de la contravention de grande voirie l'autorité juridictionnelle compétente n'est pas la même que pour les autres contraventions (b).

### **a) Les amendes**

L'article L322-10-2 du code de l'environnement prévoit que toutes les infractions énumérées à l'article L322-10-1 seront punies de l'amende prévue par les contraventions de la 4<sup>ème</sup> classe.

Rappelons que constituent des contraventions, les infractions que la loi punit d'une amende n'excédant pas 3 000 euros.

Il en existe cinq et elles sont classées par ordre de montant et donc de gravité, la première étant la moins sévèrement punie.

Le Code Pénal prévoit que les contraventions de 4<sup>ème</sup> classe seront punies par une amende dont le montant ne peut excéder 750 euros<sup>85</sup>.

---

<sup>84</sup> Paragraphe premier de l'art. L322-10-4 du code de l'environnement

<sup>85</sup> L'article L131-13 du code pénal

Cela dépendra donc du montant fixé par l'arrêté que le garde fait respecter mais sans dépasser 750 euros.

Concernant la contravention de grande voirie, l'article L322-10-4, dans son troisième paragraphe, prévoit qu'elle est sanctionnée par une amende de 5<sup>ème</sup> classe.

Or le montant de celle-ci peut s'élever à 1500 euros et même 3000 euros dans les cas de récidive.

De plus les personnes condamnées devront réparer les atteintes subies par le domaine mais aussi « *les frais des mesures provisoires et urgentes que le conservatoire a pu être amené à prendre pour faire cesser le trouble apporté au domaine public* ».

Le contrevenant peut donc avoir à payer des sommes particulièrement importantes.

Ainsi en plus d'une procédure différente (b), la contravention de grande voirie se différencie des autres infractions du fait de l'ampleur potentielle de la sanction qu'encourent les contrevenants ; d'autant qu'en plus de ces sanctions le contrevenant encoure des sanctions pénales.

## **b) La procédure**

Comme pour toute contravention de 4<sup>ème</sup> classe, le procès-verbal doit être remis au procureur de la république cinq jours francs après celui où la contravention a été constatée, à peine de nullité<sup>86</sup>.

Ces procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

En cas de contestation il faudra saisir le tribunal de police.

Les dispositions des articles 529 à 529-2 du code de procédure pénale relatifs à la procédure de l'amende forfaitaire, qui permet une simplification de la procédure, s'appliquent pour les contraventions de 4<sup>ème</sup> classe constatées par les gardes du littoral<sup>87</sup>.

La contravention de grande voirie est quant à elle réprimée et poursuivie par voie administrative.

---

<sup>86</sup> Article L322-10-3 du code de l'environnement modifié par la loi du 27 février 2002

<sup>87</sup> Article R322-42 du code de l'environnement

La procédure relative à cette contravention est prévue dans les articles L774-1 à L774-11 du code de justice administrative.

Dans les dix jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention, le préfet fait faire au contrevenant notification de la copie du procès-verbal, notification qui indique à la personne poursuivie qu'elle est tenue, si elle veut fournir des défenses écrites, de les déposer dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite.

Le tribunal administratif pourra ensuite traiter l'affaire.

Ici le droit appliqué (ainsi que les recours...) est le droit administratif.

## CONCLUSION

Ce n'est pas seulement avec ses 150 salariés et ses 50 millions d'euros de budget annuel que le Conservatoire a pu acquérir et mettre en valeur un patrimoine foncier naturel d'une grande richesse et diversité.

Comme le lecteur aura pu s'en apercevoir, le droit a été mis au service de l'environnement. C'est le législateur en premier lieu qui a donné les outils juridiques nécessaires au Conservatoire (préemption, expropriation, dation en paiement, donation). Dans un second temps, c'est le Conservatoire lui-même qui a su utiliser le droit avec sa pratique du partenariat par le biais de conventions de gestion lui permettant ainsi de faire face à ses nouvelles acquisitions ; pratique validée et organisée par la suite grâce à la loi.

La réforme de la taxe de francisation envisagée par le Président de la République Nicolas Sarkozy, permettra une augmentation des ressources du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres. Mais ce ne sera pas suffisant. L'établissement souffre d'un manque d'agents (notamment de gardes) et de l'augmentation du prix du foncier jouxtant le littoral. On peut également encourager le Conservatoire à tirer des revenus de l'exploitation de ses sites, comme a su le faire le National Trust.

L'intervention sur le DPM depuis 2002 (avec la loi de la « démocratie de proximité ») est une bonne chose pour la cohérence de l'action du Conservatoire. Néanmoins, la structure atteint une taille critique et il est souhaitable de cesser de lui donner de nouvelles attributions. Ce n'est cependant pas ce qui est envisagé avec l'éventuelle attribution de 60 phares bretons.

Il reste à souhaiter le développement de l'activité d'expertise à l'étranger du Conservatoire du littoral qui génère des revenus non négligeables, et qui permet surtout le rayonnement de son action dans le monde entier.

## Table des matières

Introduction .....	6
<b>Partie I : Un établissement public protecteur du littoral français .....</b>	<b>18</b>
<b>Chapitre I : Le champ d'action territorial du Conservatoire.....</b>	<b>20</b>
Para.I : Un périmètre sans cesse en évolution.....	22
Para.II : La réforme de 2002 : extension du périmètre d'intervention au DPM .....	23
Para.III : L'action du Conservatoire à l'étranger .....	26
<b>Chapitre II : L'administration du Conservatoire .....</b>	<b>28</b>
Para.I : Le conseil d'administration .....	28
Para.II : Les conseils de rivage .....	31
Para.III : Le conseil scientifique .....	32
Para.IV : Les délégations de rivage .....	33
Para.V : Le personnel du Conservatoire .....	33
Para.VI : Le directeur .....	34
<b>Chapitre III : Les ressources financières du Conservatoire .....</b>	<b>36</b>
Para.I : Les différentes ressources .....	38
1) Les ressources provenant d'acteurs publics .....	39
2) Les ressources provenant d'acteurs privés .....	40
a) Les dons .....	41
b) Les legs .....	42
c) Le mécénat .....	42
d) Les autres mécanismes .....	44
3) Les ressources tirées de l'exploitation du domaine .....	44
Para.II : Le contrôle des recettes .....	45

<b>Partie II : L'action du Conservatoire : de l'acquisition à la gestion .....</b>	<b>47</b>
<b>Chapitre I : L'acquisition du foncier .....</b>	<b>48</b>
Para.I : L'exercice du droit de préemption .....	49
Para.II : L'échec de la procédure amiable : la procédure d'expropriation .....	52
<b>Chapitre II : La gestion du domaine et son usage .....</b>	<b>55</b>
Para.I : La désignation du gestionnaire .....	56
Para.II : L'élaboration d'un plan de gestion .....	57
Para.III : Les conventions de gestions et d'usages .....	58
1) La nature des conventions de gestion : solutions jurisprudentielles .....	60
2) Le contenu des conventions de gestion .....	62
Para.IV : Les partenaires spécialisés .....	64
<b>Chapitre III : La garderie du domaine .....</b>	<b>67</b>
Para.I : Les gardes du littoral .....	68
1) La désignation des gardes du littoral .....	68
a) Nomination .....	68
b) Assermentation .....	69
2) Les représentants des gardes du littoral .....	69
a) La désignation .....	70
b) Mission .....	70
3) Les autres intervenants dans la garderie du domaine .....	71
Para.II : Compétences des gardes du littoral .....	72
1) Les différents types d'infractions .....	72
a) Les infractions relatives à l'accès aux terrains du Conservatoire .....	72
b) Arrêté préfectoraux relatifs à la tranquillité et à la salubrité publique .....	74
c) Une catégorie « fourre-tout » .....	75
d) Les contraventions de grande voirie .....	76
2) Les sanctions aux infractions .....	77

a) Les amendes .....	77
b) La procédure .....	78
Conclusion .....	<b>80</b>
Bibliographie .....	<b>84</b>
Table des annexes .....	<b>90</b>

## Bibliographie

### Articles de journaux

- ACTUALITE EN FRANCE, ministère des affaires étrangères et européennes, « *Le Conservatoire, une protection sans frontière* », Sylvie Thomas
- A.COUPPEY, FRANCE SOIR, 07/07/11, « *l'état va aider le conservatoire* »,
- BATIJOURNAL, « Convention-cadre entre la Fondation du patrimoine et le Conservatoire du littoral », 09/03/11
- CABINET DU MINISTRE DE L'ECOLOGIE, Communiqué de presse du 10 septembre 2010, relatif au 35ème anniversaire du conservatoire du littoral et des rivages lacustres
- CONSERVATOIRE DU LITTORAL, communiqué 13 sept. 2010 « *Conservatoire du littoral, 35 ans d'actions* »
- CONSERVATOIRE DU LITTORAL, communiqué du 2 mars 2010, « *Yves Colcombet a été nommé directeur du Conservatoire du littoral* »
- CONSERVATOIRE DU LITTORAL, communiqué du 28 février 2011, « *Jérôme Bignon, député de la Somme, réélu Président du Conseil d'administration du Conservatoire* »
- CONSERVATOIRE DU LITTORAL, communiqué du 4 avril 2011, « *Signature de la convention de partenariat et le Conservatoire du littoral* »
- J.CHAUVEAU LES ECHOS, 2011/7/2011P.2France, « *Sarkozy veut confier les grands phares Français au Conservatoire du littoral* »,

- LA GAZETTE, 03/03/2010, « *un nouveau directeur pour le Conservatoire du littoral* »
- LE TELEGRAMME, 08/07/11, « *Littoral. Sarkozy prend la main* »
- OUEST-FRANCE, 07/07/2011, « *60 phares bientôt gérés par le conservatoire du littoral ?* »

### Articles juridiques

- B.KALAORA, « *zones humides et le conservatoire : perceptions et cadre d'expérience* »
- COUR DES COMPTES, rapport sur la gestion du conservatoire, 1996
- CONSERVATOIRE DU LITTORAL, « *un nouveau Conservatoire du littoral au service de missions réaffirmées* », janvier 2004
- C.GODEL, juillet 2007, « *Forêt méditerranée et conservatoire du littoral : une situation et une gestion originale, une approche intéressante de la forêt méditerranéenne* »
- Document de communication du conservatoire : « *Le conservatoire : pour relier terre et mer* »
- Présentation de la Cour des comptes, 14/01/2011, « *conservatoire du littoral* »
- J.LE GUEN Rapport d'information de la commission des affaires économiques , de l'environnement et du territoire sur « *l'application de la loi littoral* », 21/07/2004, AN num 1740
- JURIS PRUDENTES, 12/09/2010, « *Extension du droit de préemption du conservatoire du littoral* »
- JM.NECET, « *Le droit de l'urbanisme littoral* », pur, 2002, p21

- L.LE PENSEC Rapport Le Pensec sur le conservatoire Rapport au premier ministre par Louis Le Pensec

-L.BORDEREAUX, « *Regard sur la notion de commune littoral en zone estuarienne* » DMF

-L.BIBAUT, « *Le trust est-il un contrat ?* » disponible sur le site internet : [www.lepetitjuriste.fr](http://www.lepetitjuriste.fr)

-L.PRIEUR, « *la loi littoral et son contentieux administratif* », avec le concours de la DDE du Finistère

- T.MICHALONT, syros, coll ; décentralisation, tome 10, p 93, « les régimes d'administration locale »

- M.PIQUART, Rapport de 1973 ayant abouti à la création du conservatoire

-M.TAXILM, « *Le conservatoire du littoral* »

-M.HOUDART, mai 2003, Ifremer, « *Entre terre et mer, les 250 ans du littoral* »

-Fiche technique : « *le trust anglo-saxon* », réalisé par un procureur italien et disponible sur le site internet : <http://www.webstercompany.net>

-JP.LARIVIERE, « *le conservatoire du littoral et ses publications* », persee

-J.INTERMAIER, « *Evolution du droit de la nature applicable à la gestion des estuaires* », gestion des espaces

-Résumé du rapport du gouvernement au parlement portant bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral, « *Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral* », septembre 2007

-ROMAIN GUILLOT, Administrateur de première classe des affaires maritimes, « *Les*

*conséquences de l'attribution du domaine public maritime au Conservatoire du littoral* »  
mémoire rédigé pour l'école des affaires maritimes, Oct. 2008

-S.GORRERI, « *Conservatoire du littoral : peut protéger le littoral français sans le nationaliser ?* », 24/12/2010, fondation ifrap

-UNIVERSITE DU LITTORAL CÔTE OPALE, « *Acte du colloque : La chasse au gibier d'eau dans la gestion intégrée des estuaires* », 2 février 2006, colloque organisé par C. Lefebvre et M. Ghezali

-Y.GERARD, « *Une gouvernance environnementale selon l'état ? Le Conservatoire du littoral entre intérêt général et principe de proximité* », dossier gouvernance et environnement : quelles échelles de construction du commun ? Vol 9, mai 2009

### Conventions du conservatoire

-Charte pour le mécénat d'entreprise » édictée par le conservatoire

-Contrat d'objectif 2009-2011 passé entre le conservatoire et l'état

- Convention type de gestion du domaine terrestre et maritime du Conservatoire du littoral

-Convention pour la gestion des propriétés du conservatoire du littoral dans les îles de Port-Cros et de Porquerolles

## Sites internet

-Site de la partie Miquelon Langlade conservatoire du littoral : <http://www.dune-miquelon-langlade.net/fr/>

-Site du conservatoire du littoral : [www.conservatoire-du-littoral.fr/](http://www.conservatoire-du-littoral.fr/)

-Site de l'agence des aires marines : [www.aires-marines.fr/](http://www.aires-marines.fr/)

-Site de l'office national des forêts : [www.onf.fr](http://www.onf.fr)

-Site de la fondation du patrimoine : [www.fondation-patrimoine.net/](http://www.fondation-patrimoine.net/)

-Site de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)

-Site de l'association rivage de France : [www.rivagesdefrance.org/](http://www.rivagesdefrance.org/)

-Site du ministère de l'environnement, partie présentant le conservatoire du littoral : [http://www.outils2amenagement.certu.fr/rubrique.php3?id\\_rubrique=92](http://www.outils2amenagement.certu.fr/rubrique.php3?id_rubrique=92)

-Site contenant des informations sur le National Trust : [www.technoscience.net](http://www.technoscience.net)

-Site officiel du National Trust : [www.nationaltrust.org.uk/](http://www.nationaltrust.org.uk/)

-Site du comité Français de l'UICN : [www.iucn.fr](http://www.iucn.fr)

-Site des douanes : <http://douane.gouv.fr/>

## Manuels

-C.ROCHE, « *Droit de l'environnement* », éditions Gualino Editeur, 2ème éditions, 2006

-M.PERRET, "*Les contraventions de grande voirie*" Que-sais-je? PUF octobre 1994

-P.BONASSIES, C.SCAPEL, « *Traité de droit maritime* » 2ème édition, éditions Lextendo, 2010

-P.FOILLARD, « *Droit administratif* », éditions Paradigme 2007-2008

-R.ROMI, droit de l'environnement, collect. domat droit public, 7ème éditions, Montchretien

-G.DUPOIS, MJ.GUEDON, P.CHRETIEN, « *Droit administratif* », 7ème éditions, éditions Dalloz, 2007

### Divers

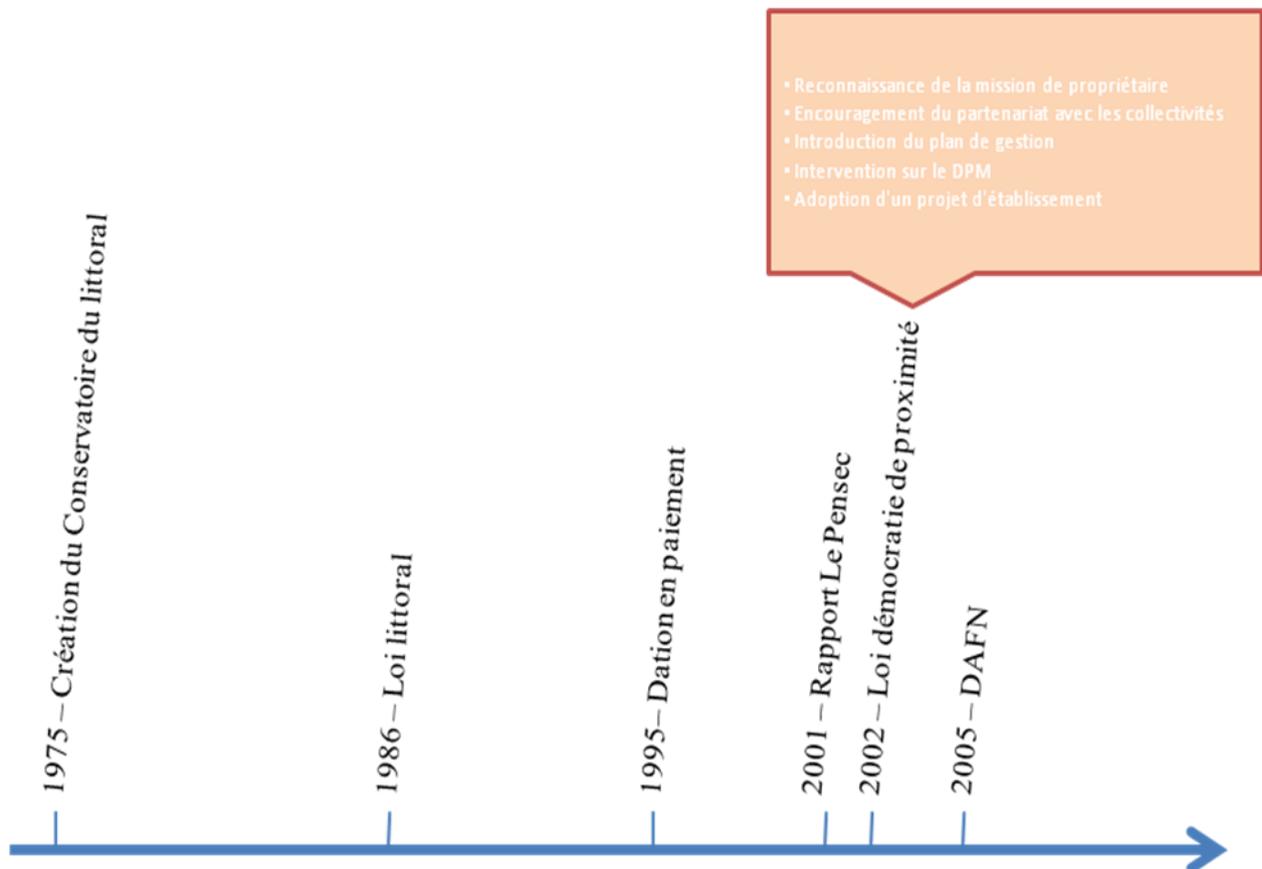
-Lettre de Jacques Chirac relative au 35ème anniversaire du conservatoire du littoral, 10 septembre 2010

-Lettre de Valéry Giscard d'Estain relative au 35ème anniversaire du conservatoire du littoral, 8 septembre 2010

## Table des annexes

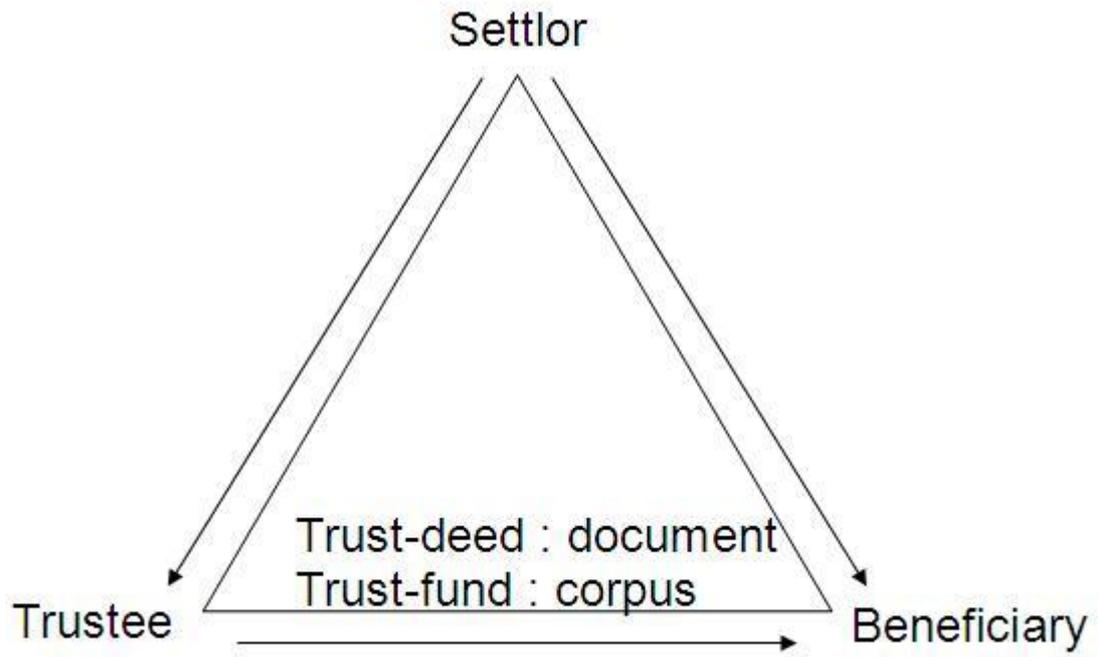
<b>Annexe 1</b> : Les principales évolutions du Conservatoire .....	<b>91</b>
<b>Annexe 2</b> : Les différents acteurs du Trust.....	<b>92</b>
<b>Annexe 3</b> : Protection des communes littorales.....	<b>93</b>
<b>Annexe 4</b> : Communes riveraines des estuaires et des deltas.....	<b>94</b>
<b>Annexe 5</b> : Estuaires et deltas .....	<b>96</b>
<b>Annexe 6</b> : Les Conseils de rivage.....	<b>97</b>
<b>Annexe 7</b> : Extension à des secteurs limitrophes.....	<b>99</b>

## Annexe 1 : Les principales évolutions juridiques concernant le conservatoire du littoral et des rivages lacustres



DAFN = droit annuel de francisation et de navigation

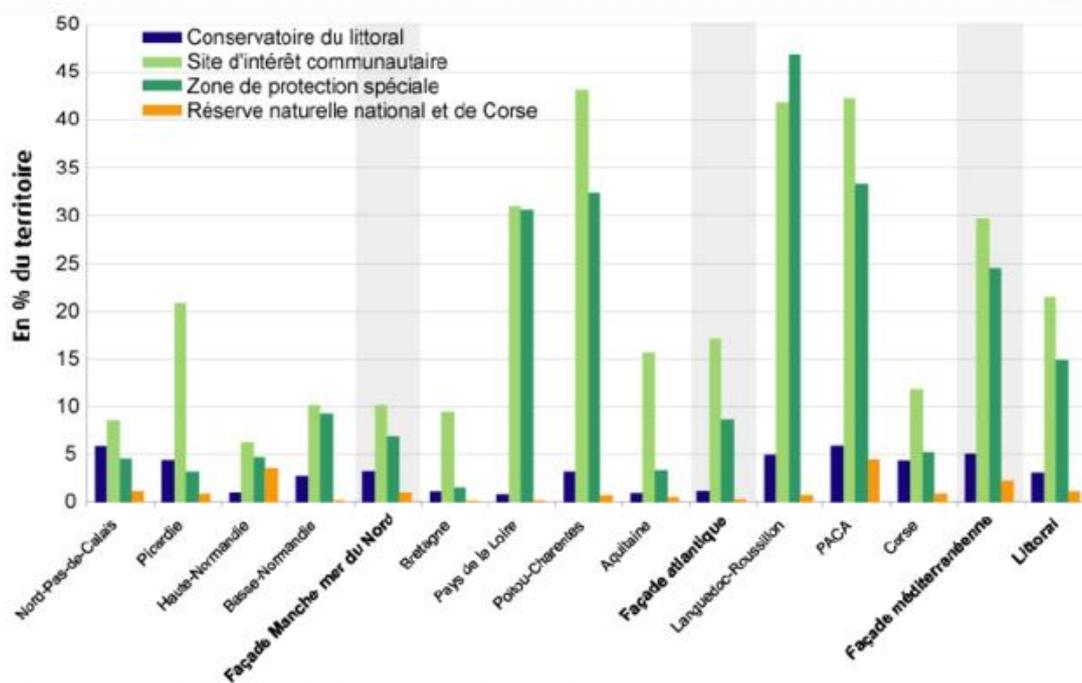
## Annexe 2 : Les différents acteurs du « trust »



## ANNEXE 3 : PROTECTION DES COMMUNES LITTORALES



Part des communes littorales protégées  
par façade littorale en 2008



Source : Meeddat-MNHN, 2008 – SOeS (Observatoire du littoral).

## **ANNEXE 4 : LES COMMUNES RIVERAINES DES ESTUAIRES ET DES DELTAS**

C'est l'article 321-1 qui les prévoit :

« Sont considérées comme communes littorales au sens du 2° de l'article L. 321-2 les communes riveraines d'un estuaire ou d'un delta désignées ci-après :

1° Dans le département du Pas-de-Calais : Wimille et Outreau ;

2° Dans le département de la Seine-Maritime : La Cerlangue et Tancarville ;

3° Dans le département de l'Eure : Quillebeuf-sur-Seine, Marais-Vernier, Saint-Samson-de-la-Roque, Foulbec, Conteville et Berville-sur-Mer ;

4° Dans le département du Calvados : Bénouville, Osmanville et Isigny-sur-Mer ;

5° Dans le département de la Manche : Saint-Côme-du-Mont, Angoville-au-Plain, Vierville, Orval, Saint-Quentin-sur-le-Homme et Poilley ;

6° Dans le département des Côtes-d'Armor : Saint-Lormel, Quemper-Guézennec, Ploëzal, Trédarzec, Troguéry, Minihy-Tréguier, Tréguier et Pouldouran ;

7° Dans le département du Finistère : Saint-Martin-des-Champs, Pont-de-Buis-lès-Quimerch et Clohars-Fouesnant ;

8° Dans le département du Morbihan : Arzal et Camoël ;

9° Dans le département de la Loire-Atlantique :

Montoir-de-Bretagne, Donges, La Chapelle-Launay, Lavau-sur-Loire, Bouée, Frossay, Saint-Viaud, Paimboeuf, Corsept et Bourgneuf-en-Retz ;

10° Dans le département de la Vendée : Brem-sur-Mer, L'Ile-d'Olonne et Angles ;

11° Dans le département de la Charente-Maritime :

Saint-Laurent-de-la-Prée, Vergeroux, Rochefort-sur-Mer, Tonnay-Charente, Saint-Hippolyte, Echillais, Soubise, Saint-Nazaire-sur-Charente, Meschers-sur-Gironde, Arces-sur-Gironde, Talmont-sur-Gironde, Barzan, Chenac-Saint-Seurin-d'Uzet, Mortagne-sur-Gironde, Floirac, Saint-Romain-sur-Gironde, Saint-Fort-sur-Gironde, Saint-Dizant-du-Gua, Saint-Thomas-de-Conac, Saint-Sorlin-de-Conac ;

12° Dans le département de la Gironde : Saint-Ciers-sur-Gironde, Braud-et-Saint-Louis, Saint-Androny, Fours, Saint-Genès-de-Blaye, Blaye, Cussac-Fort-Médoc, Saint-Julien-Beychevelle, Pauillac, Saint-Estèphe, Saint-Seurin-de-Cadourne, Saint-Yzans-de-Médoc, Saint-Christoly-de-Médoc, Bégadan, Valeyrac, Jau-Dignac-et-Loirac, Saint-Vivien-de-Médoc et Talais ;

13° Dans le département des Pyrénées-Atlantiques : Boucau et Bayonne ;

14° Dans le département de la Haute-Corse : Vescovato ;

15° Dans le département du Gard : Vauvert. »

## ANNEXE 5 : ESTUAIRES ET DELTAS

Rappelons qu'un estuaire est la portion de l'embouchure d'un fleuve où l'effet de la mer ou de l'océan dans lequel il se jette est perceptible et qu'un delta est un type d'embouchure qu'un cours d'eau peut connaître à l'endroit où il se jette dans un océan, une mer ou un lac.



Photos des estuaires de la Somme

## **ANNEXE 6 : EXTENSION A DES SECTEURS LIMITOPHES**

Art.R322-3 : « Le périmètre d'intervention du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est étendu au territoire des communes et aux parties de territoire des communes suivantes :

I. - Unité écologique de la Camargue (département du Gard) :

1° Commune d'Aimargues ;

2° Commune du Cailar ;

3° Commune de Vauvert ;

4° Commune de Beauvoisin ;

5° Commune de Saint-Gilles.

II. - Unité écologique de la Crau (département des Bouches-du-Rhône) :

Commune de Saint-Martin-de-Crau : sous-sections cadastrales D 6, E 1, E 3, E 4, E 5, E 6, E 7 et E 8.

III. - Unité écologique des Maures (département du Var) :

1° Commune de Gonfaron :

a) Les parties des sous-sections cadastrales D1, D3 et D4 situées au sud de l'autoroute A 57 ;

b) Les sous-sections cadastrales D2, D5 et D6 ;

2° Commune du Luc : les parties des sous-sections cadastrales G 2 et G 3 situées au sud de l'autoroute A 57 ;

3° Commune du Cannet-des-Maures :

a) Les parties des sous-sections cadastrales F 2, G 2 et G 3 situées au sud de l'autoroute A 57 ;

b) Les parties des sous-sections cadastrales F 3 et F 4 situées au sud de l'autoroute A 8 ;

c) La partie de la sous-section cadastrale F 1 située au sud des autoroutes A 57 et A 8 ;

d) Les sections H et I ;

4° Commune des Mayons ;

5° Commune de Vidauban :

a) Les parties des sous-sections cadastrales C 2, H 1, I 2, I 3 et I 4 situées au sud de l'autoroute A 8 ;

b) Les sous-sections cadastrales C 1, H 2, H 3 et I 1 ;

c) Les sections cadastrales D, E, F, G.

IV. - Unité écologique du Marais Vernier (département de l'Eure) :

1° Commune de Sainte-Opportune-la-Mare : sections cadastrales ZH-AC-AD-ZA ;

2° Commune de Saint-Ouen-des-Champs : sections cadastrales AB-AC ;

3° Commune de Saint-Thurien : section cadastrale AB. »

## ANNEXE 7 : LES CONSEILS DE RIVAGES

L'article R332-30 du code de l'environnement, nous fournit la liste des Conseils de rivage :

« I. - Les conseils de rivage sont au nombre de neuf :

1° Le conseil des rivages de Nord - Pas-de-Calais - Picardie (régions Nord - Pas-de-Calais et Picardie) ;

2° Le conseil des rivages de Normandie (régions Haute-Normandie et Basse-Normandie) ;

3° Le conseil des rivages de Bretagne-Pays de la Loire (régions Bretagne et Pays de la Loire) ;

4° Le conseil des rivages du Centre-Atlantique (régions Poitou-Charentes et Aquitaine) ;

5° Le conseil des rivages de la Méditerranée (régions Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ;

6° Le conseil des rivages de la Corse ;

7° Le conseil des rivages français d'Amérique (départements de Guadeloupe, Martinique et Guyane, collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin) ;

8° Le conseil des rivages français de l'océan Indien (département de la Réunion et collectivité départementale de Mayotte) ;

9° Le conseil des rivages des lacs.

II. - Les lacs entrant dans le champ d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, lorsqu'ils sont situés en totalité ou en partie dans les cantons côtiers, ainsi que ceux qui constituent avec le littoral une unité écologique ou paysagère sont rattachés aux conseils de rivage maritime correspondants ».

L'article R322-30 du Code de l'environnement, nous renseigne sur la composition des Conseils de rivage :

« La composition des conseils de rivage est fixée conformément au tableau suivant.

Les conseillers régionaux, généraux et territoriaux qui en font partie sont désignés par leur assemblée respective. »

	Nombre de conseillers	
	Régionaux	Généraux
I.-Rivages de Nord-Pas-de-Calais-Picardie		
Région Nord-Pas-de-Calais	4	
Nord		2
Pas-de-Calais		2
Région Picardie	2	
Somme		2
Totaux	6	6
II.-Rivages de Normandie		
Région Haute-Normandie	4	
Seine-Maritime		2
Eure		2
Région Basse-Normandie	4	
Calvados		2
Manche		2
Totaux	8	8
III.-Rivages de Bretagne-Pays de la Loire		
Région Bretagne	4	
Ille-et-Vilaine		1
Côtes-d'Armor		1
Finistère		1
Morbihan		1
Région Pays de la Loire	2	
Loire-Atlantique (y compris le lac de Grandlieu)		1
Vendée		1
Totaux	6	6
IV.-Rivages de Centre-Atlantique		
Région Poitou-Charentes	2	
Charente-Maritime		2
Région Aquitaine	6	
Gironde		2
Landes		2

Pyrénées-Atlantiques		2
Totaux	8	8
V.-Rivages de la Méditerranée		
Région Provence-Alpes-Côte d'Azur	3	
Alpes-Maritimes		1
Var		1
Bouches-du-Rhône		1
Région Languedoc-Roussillon	4	
Gard		1
Hérault		1
Aude		1
Pyrénées-Orientales		1
Totaux	7	7
VI.-Rivage de la Corse		
Collectivité territoriale de Corse	6 conseillers à l'Assemblée de Corse	
Haute-Corse		3
Corse-du-Sud		3
Totaux	6	6
VII.-Rivages français d'Amérique		
Région Martinique	2	
Martinique		2
Région Guadeloupe	2	
Guadeloupe		2
Région Guyane	2	
Guyane		2
Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon		2
Collectivité de Saint-Barthélemy		2
Collectivité de Saint-Martin		2
Totaux	6	12
VIII.-Rivages français de l'océan Indien		
Région Réunion	4	
Réunion		4
Collectivité départementale de Mayotte		4
Totaux	4	8
IX.-Rivages des lacs		
Région Midi-Pyrénées	1	
Aveyron		1
Région Auvergne	2	
Cantal		1
Puy-de-Dôme		1
Région Limousin	3	

Corrèze		1
Creuse		1
Haute-Vienne		1
Région Champagne-Ardenne	3	
Aube		1
Haute-Marne		1
Marne		1
Région Franche-Comté	1	
Jura		1
Région Rhône-Alpes	2	
Savoie		1
Haute-Savoie		1
Région Languedoc-Roussillon	1	
Lozère		1
Région Lorraine	2	
Meuse		1
Meurthe-et-Moselle		1
Région Provence-Côte d'Azur	3	
Hautes-Alpes		1
Alpes-de-Haute-Provence		1
Var		1
Totaux	18	18

