

Le patrimoine foncier placé sous la responsabilité du Conservatoire du littoral

Le Conservatoire est une agence foncière publique dotée des moyens juridiques et financiers de l'Etat qui permettent l'achat de terrains à l'amiable (80% des opérations), par préemption ou expropriation, ainsi que l'affectation, l'attribution ou la mise en servitude d'espaces terrestres ou maritimes.

L'article L.322-9 du code de l'environnement (loi n°2002-276 du 27 février 2002 art.161) définit le patrimoine immobilier relevant du Conservatoire du littoral de la manière suivante :

« Le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat. Le domaine propre du Conservatoire est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver afin d'assurer sa mission définie à l'article L.322-1. Le domaine relevant du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est du domaine public, à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre ».

Les biens placés sous la responsabilité du Conservatoire relèvent donc de différentes catégories juridiques, selon les notions citées par cet article : biens acquis, affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'Etat ou par des collectivités, domaine propre, biens dont le Conservatoire est propriétaire, terrains acquis non classés.

Les biens dont le Conservatoire est propriétaire

Il s'agit des propriétés acquises par le Conservatoire du littoral dans le cadre des procédures amiables, par préemption ou expropriation. Des propriétés qui ont été données au Conservatoire font partie de cette catégorie. Ils relèvent de deux catégories juridiques : le « domaine propre » de l'établissement et les « biens non classés » (ou domaine privé).

Le domaine propre du Conservatoire

L'article R.322-7 du code de l'environnement précise que :

« Le domaine propre du Conservatoire, mentionné à l'article L.322-3, est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver et de classer afin d'assurer la sauvegarde du littoral, le respect des sites naturels et l'équilibre écologique ». « Le conseil d'administration du Conservatoire classe dans son domaine propre, mentionné à l'article L.322-9, les biens immobiliers qui lui appartiennent lorsqu'ils constituent un ensemble permettant l'établissement d'un plan de gestion conformément à l'article R.322-13. Il procède dans les meilleurs délais à la cession des immeubles qui n'ont pas vocation à être classés dans son domaine propre ».

Conformément à l'article L.322-3 du même code, ce domaine est habituellement qualifié d'inaliénable :

« Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L.322-1, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut procéder à toutes les opérations foncières. Toutefois les aliénations d'immeubles de son domaine propre ne peuvent être consenties qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat, pris sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés ».

Ce domaine est aussi imprescriptible au titre de la domanialité publique.

Les biens non classés

Lorsque le Conservatoire acquiert un ensemble foncier à l'amiable, il arrive que certaines parcelles accessoires ou résiduelles ne présentent pas d'intérêt pour la préservation du littoral ou qu'elles aient vocation à être aménagées par une collectivité publique dans une logique d'aménagement global du site concerné. Ces biens sont la propriété du Conservatoire tant qu'ils n'ont pas été cédés ou transférés mais ils ne sont pas destinés à le rester durablement. Ils ne sont donc pas classés dans le domaine propre en attendant leur destination finale. Le Conservatoire s'en sépare généralement à leur valeur domaniale. En attendant, ils entrent dans la catégorie du domaine privé de l'établissement public.

Le domaine de l'Etat affecté au Conservatoire

Avec le domaine propre, les terrains affectés par l'Etat au Conservatoire constituent le cœur de son patrimoine. L'établissement public y exerce toutes les prérogatives du propriétaire et il est définitivement protégé. Les biens affectés au Conservatoire ont trois origines principales et obéissent à des règles parfois distinctes de ce fait. Ces trois catégories sont présentées ci-après. Il est toutefois important de signaler préalablement que l'exercice de la fonction de propriétaire au sein de l'Etat, dans le sens de l'économie et de la valorisation du patrimoine, a été profondément réformé par le décret du 1er décembre 2008 relatif à l'utilisation des immeubles domaniaux. Ce décret a remplacé le régime de convention d'utilisation conclue avec l'établissement public au niveau déconcentré par le préfet. Le décret de 2008 prévoit la possibilité d'adaptation du nouveau dispositif aux nécessités ou aux missions de certains établissements publics, qui bénéficient de mesures législatives particulières. C'est le cas du Conservatoire (cf.art.L.322-6 cité en début de note).

Les biens du domaine public ou privé de l'Etat affectés au Conservatoire

Il s'agit de biens appartenant à l'Etat que celui-ci a décidé de transférer au Conservatoire du littoral pour en garantir la protection, la mise en valeur en conformité avec les objectifs de l'établissement et, surtout, la détention définitive.

Cette disposition ne s'appliquait, avant la loi du 27 février 2002, qu'au domaine privé de l'Etat. Elle est désormais étendue au domaine public (code de l'environnement, article L.322-6) : « Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut être affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant du domaine public ou privé de l'Etat. Toutefois, lorsque le service précédemment affectataire est doté de l'autonomie financière, l'immeuble est affecté à titre onéreux à l'établissement public ou lui est cédé dans les formes du droit commun ». « Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est substitué à l'Etat dans la gestion des immeubles qui lui sont affectés : il passe toutes conventions les concernant, notamment celles visées à l'article L.322-9, perçoit à son profit tous leurs produits et supporte les charges y afférentes, de quelque nature qu'elles soient. Ces dispositions sont applicables aux immeubles domaniaux remis à l'établissement à titre de dotation ». « Les biens domaniaux qui lui sont affectés ou remis en dotation ne peuvent être désaffectés ou retirés que dans les conditions prévues pour les aliénations du domaine propre ». Ces espaces bénéficient donc des mêmes garanties que le domaine propre et sont gérés dans les mêmes conditions mais ils restent propriété de l'Etat et contrôlés par France Domaines. Il s'agit, le plus souvent, d'espaces naturels dont les caractéristiques ne les différencient pas des propriétés de particuliers : îles ou îlots, lais ou relais, biens de divers ministères n'ayant plus vocation à être gérés par ceux-ci, etc.

Le domaine public maritime affecté par l'Etat au Conservatoire

Si l'affectation concerne prioritairement le domaine privé ou public terrestre (non submergé par des marées), elle peut aussi concerner des espaces purement maritimes. Il en est ainsi d'espaces maritimes d'intérêt majeur dont la protection définitive doit être affirmée par l'Etat. C'est par exemple, le cas des mangroves outre-mer, des lais et relais de mer. C'est aussi le cas de polders endigués, auparavant propriétés privées, que la mer reconquiert, les faisant revenir sous le statut de DPM : dans tels cas, l'affectation au Conservatoire des biens concernés est la plus adaptée (cas de l'Aber de Crozon dans le Finistère).

Les biens acquis par dation en paiement

Introduite par la loi du 30 décembre 1995 comme moyen de règlement des droits de succession ou de l'impôt sur la fortune, la dation en paiement constitue une catégorie particulière d'affectation. Les propriétés remises pour paiement de l'impôt entrent en premier lieu dans le patrimoine de l'Etat. Lorsque leur origine ou leur nature les destine à être placées sous la responsabilité du Conservatoire, ces propriétés sont affectées au Conservatoire aux termes de l'article R.322-9 du code de l'environnement : « la dation en paiement d'un immeuble en application de l'article 1716 bis du code général des impôts vaut affectation de cet immeuble au ministère chargé de la protection de la nature et attribution à titre de dotation au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres à la condition que le ministre et l'établissement public aient donné leur accord à la dation en paiement, dans la procédure régie par l'article 384 A bis de l'annexe II au code général des impôts ».

Les biens remis en gestion par l'Etat

Ces biens se caractérisent, par rapport aux catégories présentées ci-dessus, par le fait qu'ils sont remis au Conservatoire pour une durée qui peut être limitée avec, éventuellement, des restrictions à l'exercice des droits de propriétaires. Ils ne bénéficient pas du caractère inaliénable (ou quasi inaliénable) du domaine propre et des affectations. Quatre types de remise en gestion peuvent être distingués.

Les biens du domaine de l'Etat « attribués » au Conservatoire

Ce dispositif a été établi par la loi de 2002 et concerne en priorité le domaine public maritime « immergé », c'est-à-dire recouvert par la mer, continuellement ou périodiquement (code de l'environnement, article L.322-6-1) : « pour la réalisation des objectifs fixés à l'article L.322-1, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut se voir attribuer par convention des immeubles relevant du domaine public de l'Etat pour une durée n'excédant pas trente ans. Le renouvellement de la convention se fait dans les mêmes formes que la passation ». « Cette convention d'attribution peut habilitier le Conservatoire ou le gestionnaire tel que défini à l'article L.322-9, à accorder des autorisations d'occupation temporaire ». Ce dispositif est proche des anciennes « conventions de gestion » du domaine public maritime de l'ex-article L.51-1 du code du domaine de l'Etat. Il a été introduit pour atténuer les lourdes contraintes tenant au contrôle par l'Etat des autorisations d'occupation accordées par le Conservatoire du littoral et, en particulier, l'obligation d'établir un bilan financier annuel avec reversement à l'Etat des redevances d'occupation. Ces obligations se sont révélées inadaptées à la gestion du DPM par le Conservatoire et grandes consommatrices de moyens de l'Etat. L'attribution du domaine public fait l'objet d'un simple arrêté préfectoral. Sa durée est limitée à 30 ans. Le préfet peut mettre fin à la convention d'attribution avant son terme pour inexécution des obligations du Conservatoire ou pour un motif d'intérêt général. Il s'agit bien, dans l'esprit du législateur, de secteurs où il convient, pour diverses raisons, de ne pas « figer à jamais un espace » dans ses usages du moment. L'Etat se réserve ainsi la possibilité de prendre en compte les évolutions des usages actuels ou de nouveaux modes d'occupation en conservant la faculté, contrairement à l'affectation qui emporte des garanties identiques au domaine propre, de ne pas renouveler l'attribution des terrains au Conservatoire au terme de la durée convenue. Les espaces à usage économique évolutif (conchyliculture, aquaculture, champs d'éoliennes...) entrent dans cette problématique. Les droits du Conservatoire du littoral ne sont pas ceux d'un véritable propriétaire ; certaines autorisations d'occupation domaniale peuvent continuer à être délivrées directement par l'Etat. Il en va ainsi, par exemple, pour la chasse sur le domaine public maritime et sur le domaine public fluvial : le préfet procède à la délimitation des lots de chasse et conclut les baux après avoir recueilli l'avis du directeur du Conservatoire du littoral. A priori, l'attribution ne devrait pas concerner des espaces terrestres mais ce n'est pas exclu, comme il n'est pas exclu que le DPM immergé fasse l'objet d'affectations au cas par cas.

La bande littorale des 50 pas géométriques

La loi du 30 juillet 1996 a prévu que la « bande des 50 pas géométriques », d'une largeur de 81,20 mètres à partir de la limite des plus hautes eaux, propre aux départements d'outre-mer, pouvait être remise en gestion au Conservatoire. La loi n'a pas défini de manière très précise ce dispositif anticipateur. En 1996, le Conservatoire ne pouvait pas être affectataire du domaine public (cette possibilité date de la loi de 2002). Cette remise en gestion au Conservatoire est opérée par arrêté préfectoral, selon un modèle qui a été approuvé par le conseil d'administration de l'établissement public ; elle ne confère pas au Conservatoire les mêmes droits qu'un propriétaire. Ces biens n'entrent donc pas dans le domaine propre de l'établissement. Il est envisagé de transformer le régime de remise en gestion défini par les arrêtés préfectoraux pris à ce jour en « affectation », apportant les mêmes garanties de pérennité que si ces biens faisaient partie du domaine propre.

Les anciens dispositifs du code des domaines de l'Etat (CDE)

Avant la loi de 2002 créant des dispositifs adaptés au « transfert » de terrains du domaine public de l'Etat au Conservatoire, plusieurs propriétés lui ont été remises à divers titres :

Sur le fondement de l'article L.35 du CDE (« transfert de gestion », dispositif assimilable à l'actuelle « attribution »), un espace du domaine public fluvial de l'estuaire de la Loire ;

Sur le fondement de l'article L.31-1 du CDE (« convention de gestion »), divers espaces du domaine public maritime en Bretagne dont, essentiellement, le Sillon de Talbert. Ce régime a vocation à être remplacé par les nouveaux dispositifs.

Les autorisations d'occupation temporaire (AOT)

Il s'agit là de procédures transitoires permettant au Conservatoire de prendre possession et d'agir en urgence sur des propriétés dont l'affectation est en cours : cette mesure a été prise, par exemple, pour le phare de Senetosa en Corse, pour des domaines militaires en cours de transfert... Ces AOT sont progressivement intégrées dans les affectations au fur et à mesure de l'aboutissement des procédures.

Les biens remis en gestion par les collectivités territoriales

Le code général de la propriété des personnes publiques a codifié certaines des dispositions permettant notamment des « transferts de gestion liés à un changement d'affectation » entre personnes publiques. L'article L.2123-3 de ce code dispose : « les personnes publiques mentionnées à l'article L.1 peuvent opérer, entre elles, un transfert de gestion des immeubles dépendant de leur domaine public pour permettre à la personne publique bénéficiaire de gérer ces immeubles en fonction de leur affectation ». « La durée pendant laquelle la gestion de l'immeuble est transférée peut être déterminée dans l'acte ». Ce dispositif concerne, notamment, des espaces naturels que l'Etat a pu, à une certaine période, céder à des collectivités territoriales.