

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Transition
écologique et solidaire

Ministère de l'Agriculture
et de l'alimentation

Direction de l'aménagement, de la nature
et des paysages

Direction des pêches maritimes et de
l'aquaculture

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction de la protection
et de la restauration des écosystèmes littoraux et
marins

Bureau de la gestion des espaces
maritimes et littoraux

Note technique du 31 octobre 2019 relative à l'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le domaine public maritime naturel

NOR: TREL1909668N

(Texte non paru au journal officiel)

La ministre de la Transition écologique et solidaire,

Le ministre de l'Agriculture et de l'alimentation,

à

Pour attribution :

Préfets des départements littoraux

– Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM)

Préfets des départements et régions d'Outre-mer

– Directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL)

– Directions de la mer (DM)

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

Pour information :

Secrétariat général du Gouvernement

Secrétariat général de la mer

Préfectures maritimes

Direction générale des finances publiques du MACP

Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) littorales

Directions régionales et départementales des finances publiques (DRFiP/DDFiP)

Directions interrégionales de la mer (DIRM)

Agence française pour la biodiversité (AFB)

Résumé :	
La présente note a pour objectif de préciser les conditions et les modalités d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le domaine public maritime naturel	
Catégorie : directive adressée aux services chargés de son application	Domaine : écologie, environnement – activités maritimes
Type : Instruction du gouvernement <input type="checkbox"/> Oui <input checked="" type="checkbox"/> Non	et /ou Instruction aux services déconcentrés <input checked="" type="checkbox"/> Oui <input type="checkbox"/> Non
Mots clés liste fermée : énergie, environnement	Mots clés libres : littoral – domaine public maritime naturel – mer – attribution – affectation
Texte (s) de référence : <ul style="list-style-type: none"> • Code de l'environnement, notamment ses articles L.322-1, L.322-6, L.322-6-1 et L.322-9 • Code général de la propriété des personnes publiques, notamment son article L.2111-4 et ses articles R.2313-1 à R.2313-6 • Code du domaine de l'État, notamment ses articles R.128-8 à R.128-17 	
Circulaire(s) abrogée(s) : circulaire n°2007-17 du 20 février 2007	
Date de mise en application : immédiate	
Date de publication en vue de son opposabilité :	
Pièce(s) annexe(s) : <ul style="list-style-type: none"> • modèles de conventions de mise à disposition valant affectation ou attribution • tableau de répartition des responsabilités entre l'État et le Conservatoire du littoral • schéma procédural pour l'instruction des demandes d'affectation ou d'attribution • charte partenariale signée le 22 février 2007 entre le Conservatoire du littoral, le Comité national de la conchyliculture et la DPMA • charte partenariale signée le 7 mai 2008 entre le Conservatoire du littoral, le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins et le Ministère de l'agriculture <i>Ces annexes sont disponibles sur l'intranet de la DGALN en cliquant ici.</i>	
N° d'homologation Cerfa :	

Depuis la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le Conservatoire du littoral a la possibilité d'exercer ses missions sur le domaine public maritime (DPM) naturel qui lui est affecté ou attribué, afin de promouvoir une gestion intégrée des zones côtières et de l'interface terre-mer. Cette capacité d'intervention sur le DPM naturel, dont il est le seul établissement public à pouvoir disposer par la loi, s'inscrit dans plusieurs documents fondateurs :

- la stratégie nationale pour la mer et le littoral,
- les mesures nationales des plans d'actions pour les milieux marins
- la stratégie nationale de création et de gestion des aires marines protégées,
- la stratégie d'intervention 2015-2050 du Conservatoire du littoral,
- les stratégies départementales de gestion durable et intégrée du DPM naturel.

Compte tenu de la diversité de ces éléments stratégiques et avec le souci de veiller à leur correcte articulation, la présente note technique précise : les dépendances du DPM naturel susceptibles d'être

mises à la disposition du Conservatoire du littoral (I), les modalités de gestion domaniale mobilisables (II), et la répartition des responsabilités qui en découle (III).

I) LES DÉPENDANCES DU DPM NATUREL SUSCEPTIBLES D'ÊTRE MISES À LA DISPOSITION DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

Le DPM naturel, constitué notamment du sol et du sous-sol de la mer territoriale, est un espace écologiquement riche et vulnérable compte tenu des pressions, usages et activités qui s'y exercent (extractions de granulats, énergies marines renouvelables, cultures marines, activités balnéaires, pêches, plaisance, passages des piétons et véhicules, etc.).

La gestion intégrée de cet espace, à l'interface entre la terre et la mer, présente un intérêt majeur en matière de protection ou de restauration des écosystèmes littoraux et marins. Dès lors, le Conservatoire du littoral peut être autorisé à intervenir sur toutes les dépendances du DPM naturel pour lesquelles l'État souhaite affirmer la protection et la valorisation de son patrimoine à des fins écologiques, les zones concernées étant le plus souvent inscrites dans la stratégie d'intervention à 2050 de l'établissement. L'intervention du Conservatoire doit alors permettre de garantir, conformément à sa mission, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que de réguler certains aménagements ou activités, selon les caractéristiques du site.

Le critère de l'inscription dans la stratégie d'intervention 2015-2050 n'est en effet pas exclusif car une analyse des objectifs environnementaux des plans d'actions pour les milieux marins et des orientations des documents stratégiques de façade peut inciter à envisager une intervention du Conservatoire du littoral dans d'autres zones.

L'intervention du Conservatoire du littoral et des partenaires à qui il confie la gestion des espaces d'interface « terre-mer » (zone marine de faible profondeur, zone intertidale, plage et haut de plage, partie marine des estuaires, etc.) vise précisément à favoriser la mise en place d'une ingénierie de préservation ou de restauration écologique à long terme. Cette intervention sera d'autant plus opportune qu'elle contribuera à l'atteinte des objectifs suivants :

- contribuer au bon état écologique des masses d'eau et des écosystèmes, notamment marins ;
- conserver des paysages littoraux, le cas échéant en restaurant la qualité paysagère des sites (résorption de « points noirs », par exemple des friches sur le DPM naturel) ;
- réguler les accès à l'interface « terre-mer » et faire face à des phénomènes de surfréquentation qui peuvent être dommageables aux fonds marins et à l'estran ;
- constituer des « zones tampons » entre terre et mer pour favoriser une libre évolution du trait de côte et pour réduire le risque de submersion pour les zones habitées proches ;
- connaître le fonctionnement de ces zones d'interface, leur contribution à l'atteinte du bon état des eaux marines notamment en termes d'impacts cumulés des différentes pressions anthropiques et naturelles, ainsi que leur évolution au regard des changements climatiques ;
- doter les espaces concernés des dispositifs de gouvernance adaptés pour l'élaboration de documents de gestion, guides de bonnes pratiques et la création de comités consultatifs, pour mettre en œuvre la gestion et les solutions aux éventuelles concurrences d'usages et de régulation des accès à l'interface « terre-mer » ;
- valoriser ces sites dans une perspective de protection durable.

D'une façon générale, la limite en mer des périmètres affectés ou attribués au Conservatoire du littoral dépendra de la configuration géomorphologique des lieux, ainsi que des enjeux et des

objectifs de gestion intégrée définis pour chaque site. Elle n'a en principe pas vocation à s'établir au-delà d'un mille marin à partir de la laisse des plus basses mers.

II) LES MODALITÉS DE MISE A DISPOSITION DES DÉPENDANCES DU DPM NATUREL AU PROFIT DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL

La mise à disposition à titre gratuit des dépendances du DPM naturel au profit du Conservatoire du littoral s'effectue par voie conventionnelle et passe soit par un « dispositif d'attribution », soit par un « dispositif d'affectation ». La coexistence de ces deux voies répond à un souci de souplesse et d'adaptation à des situations différentes.

L'affectation correspond à des situations où l'enjeu principal est la protection d'espaces naturels à très long terme. Elle est particulièrement adaptée quand se cumulent de nombreux enjeux environnementaux (écologiques, géologiques ou paysagers) et des pressions, avérées ou potentielles, risquant de porter atteinte aux dits enjeux. Le recours à l'affectation est pertinent dès lors que l'enjeu de protection est et demeurera majeur au fil du temps. L'attribution correspond à des situations où les enjeux sont plus équilibrés entre la protection du patrimoine et l'autorisation, régulée et maîtrisée, des usages générateurs de pressions. Est ainsi admise une incertitude quant à la stabilité de la hiérarchie des enjeux dans le temps. En conséquence :

- Lorsque la mise à disposition de dépendances du DPM naturel au profit du Conservatoire lui permet de disposer de manière pérenne de ces immeubles afin d'assurer les missions dont il est chargé, une « procédure d'affectation » peut être mise en œuvre à cette fin sur le fondement de l'article L.322-6 du code de l'environnement et R.2313-6 du code général de la propriété des personnes publiques. Dans ce cas, la convention de mise à disposition valant affectation est conclue pour une durée indéterminée. Dans ces circonstances, les immeubles concernés bénéficient du même niveau de protection juridique que s'ils relevaient du domaine propre du Conservatoire du littoral.
- Lorsque la mise à disposition de dépendances du DPM naturel au profit du Conservatoire doit lui permettre d'utiliser ces immeubles afin d'assurer les missions dont il est chargé (élaboration de plan de gestion concerté, définition et mise en œuvre de projets pour le site, etc.), une « procédure d'attribution » peut être mise en œuvre sur le fondement des articles L.322-6-1 et R 322-8-1 du code de l'environnement. Dans ce cas, la convention d'attribution est conclue pour une durée ne pouvant pas excéder trente ans. Elle pourra être renouvelée dans les mêmes conditions que pour l'attribution initiale.

Les services de l'État responsables du DPM naturel sont invités à recourir préférentiellement, et en étroite collaboration avec les services locaux du domaine en charge de l'instruction du dossier, à la « procédure d'affectation » de façon à ce que les dépendances du DPM naturel mise à la disposition du Conservatoire du littoral bénéficient des mêmes garanties et des mêmes conditions de gestion que les terrains relevant de son domaine propre.

De la même manière, lorsque des espaces terrestres acquis par le Conservatoire du littoral, ou placés sous sa responsabilité, sont incorporés au DPM naturel en raison du recul du trait de côte, il est attendu des services de l'État qu'ils procèdent dans les meilleurs délais à l'affectation de ces parcelles au Conservatoire du littoral, à sa demande expresse.

Une telle démarche est, en tout état de cause, de nature à assurer la continuité, la cohérence et la pérennité de la gestion de ces terrains. Dans ce cadre, les orientations du plan de gestion du site, définies par le Conservatoire du littoral et ses partenaires, devront être dûment considérées et mise en œuvre.

Quand bien même l'affectation constitue le mode de mise à disposition à privilégier, il n'en demeure pas moins que les dépendances du DPM naturel peuvent faire l'objet d'une attribution au Conservatoire du littoral, en particulier lorsqu'elles accueillent des usages économiques évolutifs

(cultures marines¹, énergies marines renouvelables, etc.) ou font l'objet de démarches innovantes de gestion et de valorisation.

Par ailleurs, la délimitation du DPM naturel n'est pas requise systématiquement préalablement à l'affectation ou l'attribution au Conservatoire.

Un schéma procédural est annexé à la présente note, rappelant les principales étapes pour l'instruction des demandes d'affectation ou d'attribution, et pour la délimitation du DPM naturel.

III) LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ENTRE L'ÉTAT, LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET LE GESTIONNAIRE DU SITE

En outre, lorsque les conditions sont réunies, les terrains sous la responsabilité du Conservatoire du littoral bénéficient d'un projet pour le site, à une échelle pertinente pour la gestion intégrée de l'interface « terre-mer ». Il prend la forme d'un plan de gestion ou d'un document équivalent élaboré en étroite concertation avec l'ensemble des parties prenantes concernées. Il précise les modalités de mise en œuvre des responsabilités définies dans la convention d'affectation ou d'attribution entre l'État et le Conservatoire, notamment en matière d'autorisations d'occupation. Cette définition commune est garante de conditions optimales et partagées de gestion sur le long terme.

Indépendamment du mode de mise à disposition retenu (affectation ou attribution), le Conservatoire du littoral confie la gestion d'un site qui comprend en tout ou partie du DPM naturel qui a été mis à sa disposition, par convention, à des collectivités territoriales ou leurs groupements, des établissements publics, des fondations ou associations spécialisées agréées.

Ainsi, le Conservatoire du littoral ou son gestionnaire, au sens de l'article L.322-9 du code de l'environnement, perçoit et recouvre les produits issus des autorisations domaniales, à condition toutefois qu'il supporte les charges correspondantes. Ces dispositions sont reprises dans la « convention d'attribution ou d'affectation », qui lie le Conservatoire du littoral et l'État, puis dans la « convention de gestion », qui lie le Conservatoire du littoral et le gestionnaire du site, en précisant le destinataire des produits correspondants.

De la sorte :

- En cas d'affectation, le Conservatoire se substitue à l'État dans la gestion de l'immeuble, conformément aux dispositions de l'article L.322-6 du code de l'environnement. La convention d'affectation doit alors prévoir le maintien d'une vocation naturelle des terrains confiés et une limitation des usages en vue de maîtriser les pressions anthropiques.
- En cas d'attribution, la convention d'attribution définit les conditions d'utilisation des immeubles conformément aux dispositions de l'article R.322-8-1 du code de l'environnement. A ce titre, ladite convention définit au cas par cas, qui des services de l'État ou du Conservatoire du littoral délivre les conventions d'occupation temporaire (à l'exclusion des transferts de droits réels) au vu des dispositions législatives et réglementaires applicables. Elle fixe en outre des objectifs précis et mesurables permettant une évaluation en cours d'attribution et au terme de celle-ci.

Par ailleurs, les autorisations pour les activités restant de la compétence de l'État (en particulier les régimes non exclusivement domaniaux), sont délivrées par les autorités compétentes, au regard du projet pour le site, après avis du Conservatoire du littoral. Dans le cas spécifique des demandes de concessions pour l'exploitation de cultures marines sur le domaine public attribué au Conservatoire du littoral, l'instruction est réalisée par les services du préfet en associant ceux du Conservatoire.

¹ Voir en ce sens les chartes partenariales annexées à la présente note, qui conservent toutes deux leur pertinence en termes de philosophie d'actions et dont quelques dispositions méritent désormais d'être lues au regard des évolutions sémantiques présentes dans cette note technique.

L'acte de concession qui vaut à la fois autorisation d'occupation et autorisation d'exploitation est pris conjointement par le préfet et le Conservatoire du littoral aux termes des articles R 923-11 et R 923-26 du code rural et des pêches maritimes.

Sur les terrains attribués ou affectés au Conservatoire du littoral, en matière de surveillance du domaine et de constatation des infractions, les gardes du littoral assermentés et sous contrat de droit public (article L.322-10-1 du code de l'environnement) constatent par procès-verbal, les infractions relevant de leurs commissionnements. Ils concourent en outre à la mise en œuvre du plan de surveillance et de contrôle pour la préservation de l'environnement marin. Les agents de l'État peuvent intervenir sur l'ensemble du DPM naturel.

Le régime d'attribution implique enfin que le Conservatoire du littoral transmette au préfet de département un bilan annuel de la gestion qu'il mène sur les immeubles attribués.

Par ailleurs, une réunion bi-annuelle d'échange et de suivi avec le Conservatoire du littoral sera mise en place au niveau national afin de faire un point global sur la mise en œuvre des politiques publiques intéressant les deux partenaires sur ces espaces.

Nous savons pouvoir compter sur votre engagement dans cette démarche et vous remercions de nous faire part de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de la présente note, qui sera publiée au bulletin officiel du ministère de la Transition écologique et solidaire et au bulletin officiel du ministère de l'Agriculture et de l'alimentation.

Fait, le 31 octobre 2019

Le directeur de l'eau et de la biodiversité

signé

T. VATIN

Le directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture

signé

L. BOUVIER