

A spect juridique de la gestion des îlots marins privés

Agathe VAN LANG

Cette contribution recense la législation et la réglementation applicables à la gestion des îlots marins privés, et les instruments juridiques qui visent à promouvoir une gestion privée favorable à l'environnement, renouvelant ainsi l'approche classique qui oppose intérêt général et propriété privée.

Depuis une trentaine d'années, nous assistons à l'émergence de nouveaux problèmes liées à l'avènement des pré-occupations environnementales. Parmi ceux-ci, il faut mentionner, d'une part, les interrogations relatives au droit de propriété : menace pour l'environnement ou au contraire vecteur de préservation d'un patrimoine naturel ? Et, d'autre part, la question des modalités juridiques de sauvegarde de l'environnement : après avoir privilégié les procédés de police administrative dans une logique étatique, le droit positif s'oriente de plus en plus vers les techniques contractuelles. Il existe un lien entre les deux questions, dans la mesure où la prise en charge par l'autorité publique de la protection de l'environnement relève d'une méfiance envers la propriété privée, qui va se trouver corsetée dans un réseau complexe de réglementations. À l'inverse, le choix de la voie conventionnelle traduit une réhabilitation du rôle du propriétaire privé, conçu comme un acteur de la défense de l'environnement. Le thème traité ici s'inscrit très clairement dans ce cadre théorique.

Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (ses biens entrent dans son domaine public lorsqu'ils remplissent les critères de la domanialité publique, sinon ils se rattachent à son domaine privé). Quant à la notion de gestion de ces îlots marins, elle désigne un grand nombre d'activités : culture agricole, travaux de construction et d'entretien du bâti, travaux et aménagements pour la protection des espaces fragiles, de la faune et de la flore, défrichement, reboisement, accès au site, élimination des déchets, approvisionnement en eau, en énergie, etc. Dans l'hypothèse où l'îlot marin fait l'objet d'une appropriation privée, le gestionnaire en est naturellement le propriétaire. En effet, le droit de propriété est défini par le code civil, à l'article 544, de la façon suivante : "*La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi et le règlement.*" Droit absolu, inviolable et sacré, le droit de propriété trouve cependant ses limites, dès 1804, dans la prise en compte de "l'intérêt général".

Îlots marins privés

Parler des îlots marins privés conduit à exclure du champ de l'étude les îlots marins propriété publique, soit qu'ils relèvent du domaine public maritime, soit qu'ils appartiennent au domaine propre du

Limitations à la liberté de gestion du propriétaire

Rappelons les contraintes et servitudes qui s'appliquent aux îlots marins privés, du fait des lois et règlements, au nom de l'inté-

rêt général et plus précisément de la protection de l'environnement. En effet, ces limitations sont des servitudes d'utilité publique ; elles résultent du droit de l'urbanisme ou du droit de l'environnement et réduisent la liberté de gestion du propriétaire de manière variable.

• Loi littoral du 3 janvier 1986

Article L 146-6 c. urb. : " *Les documents relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.* " Aux termes de la loi et du décret du 20 septembre 1989, la protection des espaces remarquables s'applique notamment aux dunes, landes côtières, plages et lidos, estrans, falaises et leurs abords, forêts et zones boisées proches du rivage, îlots inhabités, marais, vasières, tourbières, zones humides et milieux temporairement immergés, milieu abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales, zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune (directive Oiseaux, 2 avril 1979), parties naturelles des sites inscrits ou classés (loi 2 mai 1930), des parcs nationaux et des réserves naturelles.

Cette obligation de préservation s'impose aux documents d'urbanisme (POS, SD, selon l'ancienne dénomination, antérieure à la loi du 13 décembre 2000 sur la Solidarité et le Renouveau urbain) qui doivent être remaniés pour en tenir compte. Les espaces remarquables apparaissent comme des zones naturelles à préserver dans le SD, et doivent être classés par les POS en zone ND ou en espaces boisés. La protection n'exclut pas des " *aménagements légers*", qui peuvent être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion, la mise en valeur, notamment économique, ou, le cas échéant, l'ouverture au public de ces espaces (chemins piétonniers, aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, conchylicoles, de cultures marines...). En outre, la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise après enquête publique.

La loi Littoral a également renforcé la servitude de passage sur le littoral, affirmant un principe de libre accès du public aux rivages (art. L 160-6 et s. c. urb.). Cette servitude peut grever toute propriété riveraine du littoral et tend donc à s'appliquer aux îlots marins privés dont les rivages relèvent d'ailleurs du domaine public maritime.

crédit photo ?



Île Drennec, dans le golfe du Morbihan.

• Les zones naturelles N des PLU (Plans locaux d'urbanisme)

Ce sont les zones " *naturelles et forestières, à protéger en raison de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique* " (art. R 123-18 c. urb.). Seront ainsi inscrits en zones ND des sites littoraux déjà classés (loi 1930), des zones humides, des espaces improductifs au plan agricole, des zones situées à proximité immédiate du rivage (dunes, landes...), etc. Les auteurs du POS peuvent par exemple, sur une zone ND, délimiter les emplacements réservés au camping, interdire toute construction autre que certains équipements liés à la fréquentation journalière des plages ou à la protection des milieux naturels, autoriser l'implantation d'une décharge contrôlée de matériaux propres. En toute hypothèse, ne sont permis que les travaux et activités compatibles avec le classement en zone ND.

• Les espaces naturels sensibles des départements

Art. L 142-1 c. urb. : " *Afin de préserver la qualité des sites, des milieux naturels et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels [...], 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.* " Ces " *péri-mètres sensibles* " visaient dans un premier temps le littoral de la Provence et de la Côte d'Azur, puis ont été étendus aux littoraux du Languedoc-Roussillon et de l'ouest Atlantique. Le législateur a mis deux moyens juridiques à la disposition du département pour la réalisation de sa politique de protection des espaces naturels sensibles : la taxe départementale des espaces naturels sensibles et le droit de préemption. Celui-ci constitue un risque majeur pour le propriétaire d'îlot marin situé dans le périmètre des espaces naturels sensibles ; le département peut aussi acquérir les terrains à protéger par voie amiable, ou par expropriation. Le droit de préemption ne s'exerce en principe que sur les terrains non bâtis, sauf lorsque le terrain est de dimension suffisante pour justifier son ouverture au public, cette exception ne devant jouer que pour les terrains qui sont " *stratégiques pour l'ouverture au public d'un espace naturel* ". La commune ou le CEL peuvent se substituer au département pour exercer son droit de préemption. Actuellement, une bonne partie des espaces délimités au titre de cette protection a pu être acquise par le CEL.

• Le domaine du CEL

Le Conservatoire du littoral peut donc recourir au droit de préemption pour constituer son domaine propre (droit de préemption exercé en lieu et place du département, ou dans les zones d'aménagement différé), de même qu'il peut exproprier ou acquérir par entente amiable les terrains qu'il convoite et qui lui sont nécessaires pour mener à bien sa " *politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique* ". Il va de soi que les îlots marins privés sont concernés au premier chef par cette politique d'acquisition foncière et que la possibilité de voir le CEL préempter les terrains en cas d'aliénation volontaire représente une forme de servitude d'intérêt public pour leurs propriétaires.

• Les sites inscrits ou classés

La loi du 2 mai 1930 relative aux monuments naturels et aux sites inscrits et classés trouve sur le littoral et ses îlots un terrain d'application privilégié. L'inscription à l'inventaire des sites répond au souci de protéger de vastes paysages, tout en les soumettant à une réglementation ne gênant pas l'exploitation normale des terrains concernés. L'inscription entraîne, aux termes de l'article 4-4° de la loi, " *l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'administration de leur intention* ". Sont inscrits par exemple l'embouchure du Trieux, le golfe du Morbihan, l'île d'Yeu, une partie de l'île d'Oléron.

Le classement d'un site appartenant à une personne privée, physique ou morale, est prononcé par le ministre chargé des sites s'il y a consentement du propriétaire, à défaut, par décret en Conseil d'État après avis de la Commission supérieure des sites. La décision de classement est notifiée au propriétaire lorsqu'elle comporte des prescriptions particulières tendant à modifier l'état ou l'utilisation des lieux, elle s'accompagne de la mise en demeure d'avoir à mettre les lieux en conformité avec ces prescriptions. Ces prescriptions peuvent donner lieu à indemnité lorsqu'est établi un préjudice matériel, direct et certain. En l'absence de prescriptions dans la décision de classement, l'administration n'a pas légalement le pouvoir d'enjoindre à un propriétaire d'opérer une modification de l'état ou de l'utilisation des lieux.

Le classement emporte des effets importants : *“ Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits, ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale. ”* Et *“ les effets du classement suivent le monument naturel ou le site classé, en quelques mains qu'il passe ”* (art. 11). L'inscription et le plan de délimitation du site sont reportés au POS de la commune concernée, dont les servitudes de protection des paysages peuvent se combiner avec les servitudes de classement. Un certain nombre de sites littoraux classés a été acquis par le CEL : dans les îles Chausey, la baie du Mont-Saint-Michel, le cap Fréhel, le cap d'Erquy, l'île de Sein, l'archipel des Glénan, les îles de Groix, Ouessant...

• L'institution d'une réserve naturelle

Elle implique aussi une réduction importante des prérogatives du propriétaire : *“ l'acte de classement peut soumettre à un régime particulier, et le cas échéant, interdire à l'intérieur de la réserve toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore, et plus généralement d'altérer le caractère de ladite réserve, notamment la chasse et la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'utilisation des eaux, la circulation du public... ”* (art. L 242-3 c. rur.).

• Le territoire des parcs nationaux

Il constitue sur le littoral un espace remarquable à protéger au titre de l'art. L 146-6 c. urb. Le décret portant création d'un parc national peut édicter les mêmes limitations à l'usage des lieux que celles instituées sur une réserve naturelle. Dans les deux cas, réserve naturelle et parc national, le propriétaire privé se voit déposséder de la liberté de gestion de son bien, au nom de la protection de la nature.

L'examen des différents régimes applicables aux îlots marins montre que l'intérêt général qui s'attache à la préservation des sites et milieux naturels ou remarquables entraîne pour le propriétaire des contraintes de gestion lourdes (obligation de solliciter une autorisation spéciale pour réaliser des travaux, interdiction de pratiquer la chasse et la pêche, etc.), lorsqu'il n'est pas soumis à la menace de l'expropriation. Pourtant il n'est pas interdit aux propriétaires de s'affranchir dans une certaine mesure de la contrainte, ni de recourir au mode contractuel

pour assurer une gestion de leur bien qui soit conforme à la politique de protection de l'environnement.

Participation du propriétaire à la défense de l'environnement

Le procédé du contrat peut permettre au propriétaire privé d'un îlot marin de participer à la réalisation d'un objectif d'intérêt général tout en conservant la maîtrise de son bien. La réhabilitation du rôle de la propriété privée dans la préservation de l'environnement a été proposée par le courant néolibéral. Elle part de l'idée que l'inappropriation des biens communs ou l'appropriation publique sont en réalité défavorables à leur protection, à un usage respectueux et mesuré : c'est la célèbre théorie économique dite de la *“ tragédie des biens communs ”* (Garrett Hardin, *“ The Tragedy of the Commons ”*, Science, 1968) selon laquelle l'utilisation des ressources communes et la liberté d'accès mène inévitablement à la ruine. Elle conduit à revaloriser la propriété privée, muée en patrimoine, et la sagesse du propriétaire dans la gestion de son bien, qui passe par l'intégration de la fonction sociale de la propriété et le souci de la transmission aux générations futures. Le propriétaire en effet a réellement intérêt au maintien de la qualité de son bien, et de ce fait l'intérêt privé rejoint l'intérêt général de préservation de l'environnement. Martine Rémond-Gouilloud présente ainsi le propriétaire comme le *“ collaborateur du service public de l'environnement ”* (Martine Rémond-Gouilloud, *“ L'environnement, sagesse de la propriété ”*, Droits de propriété et environnement, Dalloz, Thèmes et commentaires, 1998, p. 44).

Ce raisonnement se renforce de la dénonciation des *“ expropriations réglementaires ”* (Max Falque, Introduction générale, Droits de propriété et environnement. Dalloz, Thèmes et commentaires, 1998, p. 1) que réalisent les servitudes d'urbanisme ou les servitudes environnementales. Il convient alors d'envisager d'autres outils juridiques : *“ Entre la servitude d'urbanisme (étendue abusivement à l'environnement) gratuite mais inefficace chaque fois que précisément elle serait absolument nécessaire (par ex. pour la protection du littoral) et l'acquisition en pleine propriété par la puissance publique (coûteuse et bureaucratique), il existe une gamme d'outils de droit privé tels la convention, la servitude conventionnelle, l'emphytéose, l'usu-*

fruit, et bien entendu l'indemnisation de certaines servitudes environnementales" (Max Falque, *op. cit.*). S'inspirant de cette optique, le gouvernement a souhaité privilégier la méthode contractuelle pour la gestion des sites Natura 2000, dans le cadre de la transposition en droit français de la directive européenne Habitats. Rappelons que cette directive (n° 92-43 CEE du Conseil du 21 mai 1992) prévoit que les États membres doivent désigner des zones spéciales de conservation (ZSC) pour la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et de la flore sauvages. Pour la construction du réseau européen Natura 2000, les États membres sont chargés de transmettre à la Commission européenne une liste de sites d'importance communautaire. Pour ce faire, ils procèdent à un inventaire scientifique des sites de leur territoire national (décret du 5 mai 1995 : inventaire conduit en France par le Muséum national d'histoire naturelle).

À ce stade de la procédure, le dispositif Natura 2000 et la directive Habitats n'emportent pas d'effets juridiques à l'égard des particuliers (en l'occurrence, les propriétaires d'îlots marins). D'une part, la directive nécessite une transposition en droit français pour créer des droits et des obligations (ex. : directive Oiseaux et problème de la limitation de la durée de la chasse aux oiseaux migrateurs). D'autre part, la réalisation d'inventaires des sites à protéger n'a pas en elle-même de conséquences juridiques : c'est seulement un procédé de recensement, couramment utilisé en droit de l'environnement. Ainsi, les Znieff (zones naturelles d'intérêt écologiques, faunistique et floristique) étaient-elles dépourvues de toute portée, c'est pourquoi la loi Paysage du 8 janvier 1993 a institué les "inventaires faunistiques et floristiques", qui doivent être portés à la connaissance des autorités locales lors de l'élaboration des POS.

Pour la mise en œuvre de la directive Habitats, le gouvernement français a prévu de présenter pour chaque site recensé un plan de gestion dénommé "document d'objectifs", réalisé en concertation avec tous les partenaires concernés par le site (notamment les propriétaires). Une fois approuvé par le préfet, le document d'objectifs doit déboucher sur des propositions de contrats avec les différents acteurs, de préférence à la mise en place de mesures réglementaires. Les "contrats Natura 2000" comportent des engagements conformes au document d'objectifs, portant sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site Natura 2000 (art. L 414-3 c.env., ord. 11 avril 2001).



L. Brigand

L'île d'Illiec dans le Trégor.

La contractualisation : un choix fréquent

Il apparaît en effet que la contractualisation est devenue un choix fréquent en matière d'environnement : les espaces naturels peuvent être protégés par le biais de conventions de gestion, visant tout terrain, public ou privé. Ce sont souvent des associations de protection de l'environnement qui sont parties à ces contrats, passés avec des propriétaires privés ou publics. La protection peut prendre plusieurs formes : soit la convention vise à assurer la gestion, l'association est alors locataire d'un terrain dont elle assure l'entretien et l'exploitation ; soit la convention a pour objet de contrôler la gestion et l'association négocie avec le propriétaire, moyennant indemnité, une gestion des terres conforme aux dispositions de la convention. Il est à noter que le CEL, qui ne gère pas lui-même son patrimoine, recourt à la convention de gestion, conclue selon les cas avec des collectivités locales, des associations ou autres organismes compétents.

L'Association des petites îles de France, dont l'objet statutaire est d'assurer, par tous moyens appropriés, la protection du patrimoine foncier constitué par ces îles et la conservation de leur environnement fragile, et le CEL ont signé le 16 mai 1998 la "Charte des petites îles", par laquelle les deux partenaires s'engagent à mener d'une manière contractuelle une politique de préservation du patrimoine naturel. Cette charte s'analyse comme un contrat, en vertu duquel les deux parties sont tenues réciproquement. Quant à sa nature, on peut y voir un contrat administratif, car passé entre une personne publique (le CEL est un établissement public administratif) et une association loi 1901, personne privée, et dont l'objet serait l'exécution du service public de la protection du patrimoine naturel. L'objet de l'accord est classique : collaboration pour la gestion des îles, élaboration



L'île d'Arun, une petite île d'estran privée dans la rivière du Faou.

ration de programmes d'action commune, information mutuelle, contribution à la connaissance des îles par la réalisation de bilans patrimoniaux... Si la charte prévoit que le CEL doit privilégier une politique contractuelle avec les propriétaires de petites îles (conventions de gestion ou contrats inscrits aux hypothèques), en remplacement d'une politique d'acquisition, c'est un engagement de portée réduite. En effet, le CEL ne peut pas, par un contrat, renoncer à l'exercice des prérogatives de puissance publique (droit de préemption, expropriation) dont il est investi par la loi, pas plus qu'il ne peut les déléguer.

Par application de cette charte, lorsque le conseil d'administration du CEL détermine une zone d'intervention, les propriétaires d'îlots compris dans la zone peuvent conclure avec le CEL différentes conventions :

- La convention de gestion, qui spécifie que *"le propriétaire reste gestionnaire de son bien qu'il continue à gérer librement dans le respect des dispositions de la présente convention"*, le CEL prêtant son assistance scientifique, technique, financière... Une telle convention (contrat administratif : le contrat passé par le CEL avec la personne privée est le moyen pour lui de réaliser sa mission de service public) paraît bien équilibrée, ménageant les attributions du propriétaire, dans l'intérêt de la préservation du site.

- La convention de servitude, qui spécifie un certain nombre d'obligations à la charge du fonds servant (la propriété privée) au profit d'un fonds dominant (la propriété du CEL). Il s'agit essentiellement d'interdictions (constructions nouvelles, extractions, terrains de camping...) ; d'autres activités ou travaux sont soumis à l'accord préalable du CEL. Une telle convention n'a de contractuel que le nom : il s'agit dans son contenu d'un document de type réglementaire, le propriétaire du bien ne bénéficiant d'aucune contrepartie sinon le fait qu'il conserve la pleine propriété du bien grevé par la servitude. Le recours à la servitude conventionnelle est

très prisé dans les pays anglo-saxons, où cela permet de garantir la pérennité de la sauvegarde. En effet, la servitude en cause constitue un droit réel, attaché au fonds, qui donc persiste quel que soit le propriétaire. Toutefois, la stipulation d'une servitude temporaire n'est pas interdite. La servitude est définie aux articles 637 et s. du code civil comme une *"charge imposée sur un héritage pour l'usage et l'utilité d'un autre héritage appartenant à un autre propriétaire"*, et suppose l'identification d'un fonds servant et d'un fonds dominant. L'utilisation de la servitude conventionnelle entre le CEL et un propriétaire privé impose donc que les propriétés soient voisines. Cette convention n'apparaît pas comme un moyen très incitatif d'associer le propriétaire privé aux pré-occupations de sauvegarde du patrimoine littoral.

Réconciliations privé-public

Par-delà ces considérations qui paraissent quelque peu techniques, il importe de souligner le souci environnemental que manifestent désormais les propriétaires privés. Leur attachement à la préservation de la qualité écologique de leur bien est d'autant plus fort qu'il s'agit d'un îlot marin, condensé minuscule du choc des éléments naturels et des projections millénaires de l'imaginaire humain. Le droit, dont l'une des forces provient de son adaptation aux évolutions sociales, idéologiques etc., doit tenir compte de cette nouvelle donne pour que l'objectif de préservation de la nature s'accomplisse avec la réconciliation de la propriété privée et de l'intérêt général. ■

Agathe VAN LANG est professeure de droit public à l'université de La Rochelle.