

RAPPORT
DE L'INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT

Affaire n° IGE/01/016

Paris le 05 juillet 2001

**L'intervention du Conservatoire du Littoral pour la protection des espaces naturels
sur la zone des 50 pas géométriques, en Guadeloupe.
(Loi du 30 décembre 1996)**

Rapport établi

par MM.

**Jean-François DELAMARRE, IGC
et
Philippe HUGODOT, ACHC**



INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT
Le chef du service

Paris, le 5 juillet 2001

à Mme la Ministre
de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

Objet : Rapport relatif à l'intervention du Conservatoire du Littoral pour la protection des espaces naturels sur la zone des 50 pas géométriques, en Guadeloupe, (loi du 30 décembre 1996).

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint, le rapport de la mission de l'inspection générale de l'Environnement, sollicitée par la Direction de la Nature et des Paysages.

La mission d'inspection a été effectuée du 7 au 11 mai 2001 en Guadeloupe, par MM. Jean-François DELAMARRE, IGC, et Philippe HUGODOT, ACHC. Cette mission a été complétée par une réunion de travail organisée par le Préfet de Martinique. Celui-ci aurait en effet souhaité que la Martinique fasse l'objet d'une mission identique à celle de la Guadeloupe, bien que les problématiques y soient moins aiguës, mais cependant comparables.

Ce document a été rédigé tout d'abord sous forme d'une note d'étape pour informer en temps utile M. Louis LE PENSEC, qui poursuit actuellement une mission parlementaire relative au Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres. Vous avez bien voulu qu'elle lui soit transmise le 30 mai 2001.

Les rapporteurs ont reçu un certain nombre d'observations sur cette note d'étape dont il est tenu compte dans le rapport définitif que je vous adresse ci-joint

Les rapporteurs préconisent trois orientations principales :

- la première adressée aux partenaires locaux, consiste d'abord à rassembler en un lieu unique, la Maison des 50 pas, l'ensemble des organismes concernés, y compris l'antenne du Conservatoire, qu'il faut pérenniser immédiatement; ensuite à proposer un convention-type tripartite entre Etat ou Conservatoire, communes et ONF ou Parc National ; puis à répartir par concertation réelle les zones naturelles entre opérateurs, en proposant que le Conservatoire adopte une position offensive en prenant immédiatement les zones naturelles non mitées, mais en prenant aussi des options sur des zones naturelles légèrement mitées pour les reconquérir plutôt que d'y renoncer ; enfin de présenter aux assemblées départementales et régionales un projet concerté de nature à les amener à s'impliquer.

- La seconde est, pour l'Etat, d'ordre financier : il faudra autour de 5MF par an de crédits, dont 1/3 en investissements et 2/3 en fonctionnement.

- La troisième est d'ordre législatif ou réglementaire : la loi de 1996 est imprécise, particulièrement dans son art.L.89-7, qui a impérativement besoin d'être clarifié par voie législative ou par décret d'application. Sans préjuger des modifications plus profondes que la mission Le Pensec souhaitera apporter aux textes concernant le Conservatoire.

Il convient en dernier lieu d'insister sur l'indispensable détermination de tous les acteurs pour épauler le Conservatoire, qui ne pourra agir seul dans sa mission de préservation et de reconquête des espaces naturels des 50 pas.

Je vous propose une liste de diffusion de ce rapport qui a vocation à être public.

L'ingénieur général des
Mines,
Chef du service,



Jean-Luc LAURENT

Intervention du Conservatoire du Littoral pour la protection des espaces naturels sur la zone des 50 pas géométriques, en Guadeloupe, (loi du 30 décembre 1996).

PLAN DE DIFFUSION

Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement	2 ex
DNP	3 ex
DPPR	1 ex
Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer	1 ex
CGGREF	1 ex
CGPC, M. Butikofer	1 ex
Conservatoire de l'Espace littoral et des Rivages lacustres	2ex
Office National des Forêts	2 ex
Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer	2 ex
Préfecture de la Guadeloupe	5 ex
Préfecture de la Martinique	5 ex
Chef IGE	2 ex
M. Hugodot	1 ex
M. Delamarre	1 ex
Documentation IGE	2 ex

Sommaire

1. Introduction :.....	2
2. Le constat.....	3
2.1. Les 50 pas géométriques, en Guadeloupe.....	3
2.1.1. Rappel historique et statuts successifs.....	3
2.1.2. La loi du 30 décembre 1996.	3
2.1.3. Le rôle du Conservatoire du Littoral.....	4
2.1.4. Typologie des 50 pas, suivant leurs caractéristiques.....	4
2.1.5. La “ lisibilité ” pour les personnes concernées.....	6
3. Les enjeux	7
3.1. Les problématiques multiples des 50 pas naturels.	7
3.1.1. La problématique de zones.....	7
3.2. Les prises de positions des acteurs institutionnels locaux.....	11
3.2.1. Le préfet de la Guadeloupe.....	11
3.2.2. Les services techniques de l'Etat	12
3.2.3. La Région,	12
3.2.4. Le Département	12
3.2.5. Les Maires	12
3.3. Les gestionnaires potentiels locaux des 50 pas du Conservatoire et leurs spécificité....	13
3.3.3. Le Conservatoire lui-même.....	13
3.3.2. L'ONF.....	13
3.3.3. Le Parc national de Guadeloupe	14
3.3.4. Les communes	14
3.3.5. Le Département (de gauche) et la Région (de droite).....	15
4. Les propositions	15
4.1. Après compromis, un zonage “ offensif ” des 50 pas naturels.....	15
4.2. Une gestion conjointe et systématiquement tripartite, selon les localisations des zones naturelles.	16
4.2.1. La nouvelle rédaction de l'art.L.89-7,.....	16
4.2.2. Regroupement physique indispensable	17
4.2.3. Regroupement juridique optionnel.....	17
4.2.4. Convention-type tripartite	17
4.2.4. Financement.....	18
4.2.6. Répartition des zones naturelles entre les opérateurs techniques.....	18
4.2.7. Report des délais fixés par la loi	19
4.2.8. Application du régime forestier sur l'ensemble des zones où interviendra l'ONF..	19
4.2.9. Une analyse des possibilités d'accélération de l'intervention de la force publique .	20
ANNEXES.....	22
ANNEXE N°1 :.....	23
Lettre de mission	23
ANNEXE N° 2 :.....	24
Carte - Indication schématique des linéaires littoraux pour lesquels le Conservatoire du Littoral est sollicité au titre de la gestion des 50 pas géométriques.....	24
ANNEXE 3 :.....	25
Ordre public, gestion du domaine public, responsabilité pénale des agents publics.	25
ANNEXE N° 4 :.....	29
Liste des personnalités rencontrées.....	29

1. Introduction :

Dans les DOM de la Guadeloupe et de la Martinique, le Conservatoire du Littoral rencontre de nombreuses difficultés dans l'affectation de la bande littorale dite des 50 pas géométriques en application de la loi 1241 du 30 décembre 1996, tant pour déterminer les limites des zones naturelles qu'il est prêt à gérer que pour en assurer ou en concéder la gestion.

Par lettre en date du 15 janvier 2001 (n° 611.01), Madame la Directrice de la Nature et des Paysages, a donc souhaité, en accord avec le Préfet de la Région Guadeloupe, que l'Inspection Générale de l'Environnement lui propose une analyse et formule des propositions quant aux conditions d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur l'archipel guadeloupéen : limites géographiques, moyens internes disponibles, partenariats locaux à construire, aménagements à concevoir, devenir des espaces naturels littoraux non retenus par le Conservatoire.

L'enjeu, tel qu'il sera développé plus amplement ci-après, est celui de l'étendue et de la variété des espaces littoraux encore naturels de la Guadeloupe, multipliés par le caractère d'archipel de ce département.

La préservation et la mise en valeur de ces espaces, dont une grande part est restée naturelle, sont des objectifs fondamentaux pour la Guadeloupe : outre la pérennité de son cadre de vie et de son enracinement culturel pour ses habitants, ils sont les garants de l'avenir économique de l'Archipel. Leur disparition ne manquerait pas d'avoir des répercussions dommageables sur la fréquentation touristique.

Mais ces espaces sont soumis à de **très fortes pressions d'occupation** qui ont conduit le Conservatoire à s'interroger sur les principes, les limites et les modalités de son intervention, nécessairement différents de ceux appliqués en métropole, où il choisit les terrains qu'il acquiert et en fait assurer la gestion par des collectivités locales dont les moyens humains et financiers ne sont pas généralement comparables à ceux des DOM.

S'agissant de l'intervention du Conservatoire, la mission de l'Inspection générale de l'Environnement se limitait donc aux espaces naturels de la bande littorale ; il va de soi cependant qu'elle ne pouvait que se situer dans **la problématique générale de la loi du 30 décembre 1996**, qui traite à la fois des espaces naturels, des zones urbanisées, de la régularisation des occupations avec ou sans titres, des plans et projets d'aménagements, et des collectivités et organismes existants ou à créer agissant sur les " 50 pas géométriques " ; et qu'enfin, ses analyses concernant la Guadeloupe et les DOM devaient pouvoir contribuer en temps utile aux réflexions de la mission parlementaire confiée à Monsieur Le Pensec quant à l'évolution juridique, aux moyens et aux missions générales du Conservatoire de l'Espace Littoral. A cet effet, un rapport d'étape a été remis à Monsieur Le Pensec, dès le 30 mai 2001.

Cette mission s'est déroulée en Guadeloupe du 7 au 12 mai 2001 (cf en annexe, la liste des personnalités rencontrées), période relativement brève mais qui a permis de mesurer la très forte attente des élus, des responsables administratifs et de la population en ce qui concerne l'enjeu que représentent les " 50 pas " en termes d'aménagement, de respect ou de non-respect des règles de droit, mais aussi de culture et de patrimoine naturel guadeloupéens.

Enfin, il est utile de noter dès l'abord que, suivie immédiatement d'un bref passage en Martinique pour y actualiser l'état des mesures parassismiques, la mission " 50 pas " a fait l'objet d'un entretien avec le Préfet de la Région Martinique qui s'est étonné que ce thème n'ait pas été élargi par le Conservatoire à cette île où les linéaires sont évidemment bien inférieurs mais où les pressions et la problématique sont comparables. Il a immédiatement

organisé une réunion de travail des services administratifs concernés pour que la mission IGE dispose d'éléments minimum d'appréciation, et souhaité en retour que le présent rapport lui soit transmis afin de pouvoir, le cas échéant, en tirer des enseignements pour son département.

2. Le constat

2.1. *Les 50 pas géométriques, en Guadeloupe.*

2.1.1. Rappel historique et statuts successifs.

Dans les DOM, depuis le règne du roi Louis XIV et sans qu'il existe un texte fondateur à date certaine, l'Etat est détenteur d'une réserve domaniale dite des " cinquante pas géométriques ", ou " cinquante pas du roi " présentant, aux termes plus actuels de l'art. L.86 du Code du domaine de l'Etat dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique, une bande continue d'une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer.

Cette zone littorale, conçue à l'origine pour résERVER à l'Etat la bande littorale des possessions outre-mer permettant d'en assurer la défense et les autres missions de puissance publique, a fait l'objet très tôt, compte-tenu de son intérêt stratégique et économique, d'une forte pression foncière que l'Etat n'a jamais pu contenir ni même encadrer.

Les " 50 pas " n'ont pas connu moins de six statuts, depuis la dépendance du domaine de la couronne dans les années 1660 jusqu'à la domanialité publique de l'Etat en 1986, en passant par la domanialité nationale sous la Révolution, l'inaliénabilité de 1827, l'inaliénabilité modifiée de 1882, la domanialité privée de 1955, et à nouveau l'inaliénabilité sous la forme prévue par la loi Littoral de 1986.

De ces hésitations vient sans doute l'incapacité de l'Etat à s'opposer à l'occupation sans titre de la zone des 50 pas, très nettement aggravée depuis la décentralisation de 1982 par des élus en situation totalement inconfortable face aux occupants-électeurs et par des préfets débordés par un phénomène général et quasi-traditionnel en Guadeloupe, ne disposant de surcroît que de procédures judiciaires lentes face à des occupations illégales immédiates.

2.1.2. La loi du 30 décembre 1996.

Dans ce contexte difficile et jamais réglé, le dernier statut de la zone des 50 pas a été défini par la loi n° 1241 du 30 décembre 1996 qui, tirant les conséquences des impossibilités antérieures, fait la " part du feu " : elle organise une sorte de privatisation sous contrôle d'une partie de la zone littorale, en tentant de régler le problème de l'occupation sans titre par des régularisations et acquisitions légales (avec un financement public partiel pour les faibles revenus), mais définit des modalités d'utilisation du sol afin à la fois de permettre le développement économique sur certains sites et de l'interdire sur d'autres.

Il s'agit ici d'une sorte d'adaptation de la loi “ “ littoral ” aux spécificités des DOM, avec pour objectif de protéger certains espaces restés naturels. Dans ce but, la loi prévoit le rôle spécifique du Conservatoire du Littoral sur les “ 50 pas ”, dans des conditions très différentes de celles pratiquées en métropole puisque son intervention y est d'ordre public et non pas d'initiative.

2.1.3. Le rôle du Conservatoire du Littoral.

La loi de 1996 dispose en effet dans son art. L.89-7 que, sur la zone des 50 pas géométriques dans les DOM, les espaces naturels, délimités par arrêté préfectoral après consultation des communes, **sont** remis en gestion au Conservatoire du Littoral. En cas de refus du Conservatoire, la gestion de ces espaces naturels **peut** être confiée à une collectivité territoriale en vertu d'une convention de gestion passée après **accord** du Conservatoire.

Ce texte prévoit donc expressément un dispositif en plusieurs étapes successives: la délimitation préalable des espaces concernés est d'abord placée sous la responsabilité des préfets ; puis le Conservatoire du Littoral se voit affecter la partie naturelle de cette bande littorale ; il peut cependant refuser alors tout ou partie de cette affectation ; en ce cas enfin, l'Etat peut confier la gestion de certains espaces naturels aux collectivités locales, mais après accord du Conservatoire.

2.1.4. Typologie des 50 pas, suivant leurs caractéristiques.

Bien que l'identification des zones naturelles ait fait l'objet d'une première étude très fine de la part du Conservatoire, dès 1997 et 1998, les arrêtés préfectoraux de classement qui, à fin mai 2001, sont intervenus en Guadeloupe sur la plupart des communes, ont été pris sans avis préalable du Conservatoire, ce que la loi n'imposait pas.

Cette répartition préfectorale est approximativement la suivante, pour un linéaire de littoral d'environ 600 km, y compris les dépendances :

zones urbanisées : 200 km
zones ONF : 200 km
zones naturelles : 200 km

A noter que cette répartition ne reprend pas et donc ne recouvre pas celle précisée dans l'article 89.1 de la loi, lequel dispose : “ le préfet délimite...d'une part les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part les espaces naturels ”. L'urbanisation diffuse se retrouve répartie entre les trois zones des arrêtés préfectoraux, ce qui explique les désaccords avec le Conservatoire.

Le Conseil d'Administration du Conservatoire dès le 28 avril 1999, après avis du Conseil des Rivages d'Amérique, a donné son accord de principe pour que les terrains naturels dont le statut relève des cinquante pas géométriques lui soient remis en gestion “ dès lors qu'ils répondent aux quatre critères suivants :

Ils présentent un intérêt naturel ou paysager fort,

Ils constituent des unités de protection cohérentes en adjonction avec d'autres espaces naturels proches.

Ils ont vocation à être maintenus en espaces naturels au titre du code de l'urbanisme et du code des domaines

Les parties où se trouvent des constructions illicites occupées en sont exclues ”.

L'application de ces critères a pour conséquence de restreindre dans les faits les périmètres sur lesquels le Conservatoire souhaite intervenir par rapport aux répartitions établies par le Préfet.

2.1.4.1. Les zones urbanisées, ou urbanisables, comprennent, dans les 50 pas, les secteurs situés dans les parties actuellement urbanisées ou au droit de ces parties, ou qui, pour partie tout au moins, peuvent être délimités dans les POS pour être affectés à des opérations d'habitat ou d'activités économiques futures. Peuvent s'y ajouter d'après l'art. 89.1 de la Loi de 1996, les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, qui peuvent y être agrégés, à condition d'être identifiés dans le SAR et de préserver les zones boisées, les parcs et jardins publics.

On constate ici la volonté d'accepter les faits accomplis, mais de les délimiter et de promouvoir une protection minimale pour l'avenir.

2.1.4.2. Les zones ONF incluent la forêt domaniale du littoral (FDL), remise en gestion à l'Office National des Forêts (ONF). Ces parcelles sont toutefois inconstructibles, sauf projets d'urbanisme prévus par le SAR et le SMVM (Schéma de mise en valeur de la Mer). Juridiquement, elles ne dépendent pas du régime nouveau de la zone des 50 pas : tout en restant dans la bande des 81, 20m, elles font partie du domaine privé de l'Etat.

Il faut noter ici que l'ONF est un EPIC tenu d'équilibrer au niveau national ses recettes et dépenses, et que sa présence en Guadeloupe pour gérer une forêt de montagne ou sur littoral sans rentabilité financière a un coût que cet organisme, quels que soient ses devoirs de service public, ne souhaite pas aggraver. La Cour des Comptes lui a récemment rappelé que ses activités de service public devaient être facturées à leur juste coût, ce qu'il rappellera dans toute négociation ultérieure sur l'élargissement de son action en Guadeloupe.

2.1.4.3. Les zones naturelles des 50 pas appartiennent au Domaine Public Maritime (DPM). Déterminées ainsi à la fois en tant que zones résiduelles mais aussi comme zones préservées et donc naturelles, elles intègrent de fait des zones d'urbanisation diffuse au sens du §1 de l'Art. L 89-1 et sont remises en gestion au Conservatoire du Littoral qui peut les accepter ou les refuser, théoriquement selon les critères qu'il a définis lui-même. A noter que ces zones d'urbanisation diffuse sont aussi des zones particulièrement exposées aux risques (houles cycloniques, glissements de terrain, éboulements de falaise, etc.). Ceci explique les réticences à les reconnaître officiellement en zones urbanisées

2.1.5. La “ lisibilité ” pour les personnes concernées.

La loi du 30 décembre 1996 a voulu clarifier les situations foncières individuelles, et offrir des outils d'aménagement adaptés aux DOM : “ Proposer des idées simples ” dans ces Antilles “ compliquées ”...

Le moins que l'on puisse en dire, c'est que le dispositif en cours d'application n'est lisible pour personne : les fonctionnaires en font des lectures différentes selon les services, les élus et les citoyens ont renoncé, pour la plupart, à s'y impliquer :

- la loi est absconse, sans que les travaux parlementaires permettent d'éclairer la volonté du législateur : on l'a vu, l'Art. L 89-7 fait intervenir successivement un préfet qui délimite ; un Conservatoire qui “ prend en gestion ”, alors que ses textes constitutifs ne lui donnent pas vocation à prendre mais à acheter, ne lui donne pas non plus vocation à gérer ce dont il devient propriétaire ; des communes qui seules peuvent gérer mais après accord du dit Conservatoire pour les parcelles qu'il a précédemment refusées ...

A ce jour, c'est-à-dire 5 ans plus tard, aucun décret d'application n'est venu clarifier ce labyrinthe administratif.

- la carte de la bande littorale ne pouvait être qu'un patchwork compliqué pour lequel la DDE-Service Maritime et la DIREN, d'une part, et le Conservatoire, d'autre part, ont réalisé, un travail de cartographie énorme mais chacun de son côté, ce qui a abouti à des désaccords de fond sur l'existence même de certaines parcelles et leur mitage ou non mitage. Désaccords qui mèneront nécessairement à des conflits entre services, puis entre demandeurs et services, enfin à des décisions judiciaires difficiles.

- les citoyens concernés (au moins 10 000 occupants sans titre, selon l'ADUAM en Martinique, probablement le double en Guadeloupe¹) ont si mal compris qu'ils n'ont été que ...660 à envoyer un dossier à la Commission départementale de vérification des titres, dont certains membres - en particulier le représentant des notaires – contestent déjà une jurisprudence aussi restrictive que celle de 1955, aboutissant à rejeter vers la solution “ rachat ” des personnes de bonne foi ayant acquis légalement, payé des droits de mutation et de succession, et des impôts fonciers. La loi de 1996 voulait régulariser, son premier organisme en place commence par exclure !

- l'Agence des 50 pas, qui vient d'installer son Président et son Directeur Général sans moyens, va donc voir aboutir chez elle l'essentiel des dossiers de zones urbaines. Elle devra très vite, de surcroît envisager avec le Conservatoire de construire une politique d'échanges pour recaser les occupants sans titres des zones naturelles à qui les pouvoirs publics souhaiteraient proposer de déguerpir dans des conditions humaines (cf infra).

- les moyens financiers de l'Agence, prévus par la loi, viendront de la taxe spéciale d'équipement qu'elle arrêtera elle-même. En attendant, sa première année va être difficile, au moment même où elle va devoir très vite s'imposer et donc se montrer très lisiblement.

- quant à la TDENS (taxe départementale pour les espaces naturels sensibles), elle est versée au budget du conseil général qui, à ce jour, a refusé d'intervenir dans le dispositif (mais veut créer des sentiers sur le littoral que le Conservatoire prendra en gestion ...) et non pas à celui du conseil régional qui a refusé lui aussi d'intervenir bien

¹ Dont plusieurs centaines en zones littorales classées « naturelles ».

qu'il ait l'environnement dans ses compétences. Il est à noter qu'en Martinique les 2 assemblées sont prêtes à intervenir, sur un dossier mené de manière beaucoup plus concertée, ce qui explique sans doute que le Conservatoire estime que le département et la région sont davantage engagés en Martinique qu'en Guadeloupe.

On peut donc douter que les guadeloupéens concernés s'y retrouvent, entre 4 ou 5 zones, 2 domaines de l'Etat, l'un public, l'autre privé (ce qui , pour un citoyen ne veut rien dire), un préfet, une commission, une agence, 2 taxes nouvelles (TSE, TDENS) sans compter des droits de mutation qui n'ont créé aucun droit, des taxes foncières sans foncier, l'ONF, le Conservatoire, le service maritime, la DDE, etc...

Le préfet n'a pas tort d'évoquer une "usine à gaz". Alors que le développement économique et social a d'abord besoin, là comme ailleurs, de l'instauration d'une "société de confiance", on peut craindre que n'en soit pas améliorée l'application de l'état de droit , qui en est la base dans les DOM.

Dans ces conditions, et sans attendre des clarifications législatives ou réglementaires, il importe de mieux cerner les problématiques des 50 pas naturels, afin de proposer des mécanismes de simplification, permettant une moins mauvaise - sinon meilleure -perception des enjeux et des moyens mis en place.

3. Les enjeux

3.1. *Les problématiques multiples des 50 pas naturels.*

3.1.1. La problématique de zones.

Outre les conditions contestées de leur délimitation, elles n'ont - et ne pouvaient avoir - de cohérence interne, sauf zones inaccessibles, du fait même de l'urbanisation incontrôlée (officiellement 40% selon certains, 50 à 60% selon d'autres, des constructions seraient réalisées sans permis de construire en Guadeloupe, pour les seules constructions en "dur" !). On peut déterminer cependant, **pour les zones dites naturelles**, des ensembles qui se recouvrent souvent, mais cependant dotés de caractéristiques différentes :

3.1.1.1. Des 50 pas naturels envahis par des urbanisations anarchiques, incontrôlables, en majorité des squatts diffus ou très organisés, ou encore la menace de l'urbanisations portée par certaines zones Na des POS/PLU. L'exemple typique est celui de la Pointe-à-Bacchus à Petit Bourg, où le Conservatoire a acquis et aménagé de manière exemplaire 43 ha de mangrove et de terrains agricoles, derrière une bande littorale qu'il devrait "prendre en gestion" mais qui pour partie est alors totalement squattée par un véritable lotissement prétendument sauvage mais manifestement aménagé par un lotisseur privé avec branchement EDF et téléphone, raccordement (sauvage ?) au réseau d'eau communal et, voirie bitumée par la municipalité.

Cet exemple est intéressant , et à plusieurs titres : aucun occupant de ce site en bord de mer n'acceptera plus jamais un échange avec une HLM collective en zone urbaine ; sauf cyclone, tremblement de terre ou glissement de terrain puisque, de surcroît, ce site

est en zone à risque. Par ailleurs, un petit morne avec une seule habitation, surplombant la mer et appartenant aux 50 pas, pourrait être reconquis par le Conservatoire mitoyen s'il ne demandait pas dans l'état actuel des négociations à se replier sur une zone exclusivement vierge.

Il s'agit là d'un défi pour le Conservatoire : doit-il, outre-mer, adopter une politique de repli ou de conquête ? Son choix dépendra évidemment des appuis qu'il estime attendre de la part de ses partenaires publics.

3.1.1.2. Des 50 pas naturels adossés à des espaces naturels acquis ou à acquérir, soit que les accès restent difficiles, soit que la topographie du terrain exclue le mitage, tels que le marais de Port Louis et sa zone limitrophe. Ces sites ne posent évidemment pas problème, ils sont le cœur même de l'action du Conservatoire, mais ce sont aussi les plus faciles.

3.1.1.3. Des 50 pas enclavés dans l'urbanisation tels que la plage et la zone humide de Grand Baie à Gosier entre Bas du Fort et la zone des hôtels. Il faudra là, à l'évidence, une collaboration forte et ferme entre Conservatoire, préfecture et commune (qui a, dans le cas cité ci-dessus, un projet routier sur cette zone).

3.1.1.4. Des 50 pas balnéaires, tels que les plages accessibles, dont le Conservatoire souhaite avec raison que l'Etat les laisse directement aux communes en convention de gestion, avec possibilité de les concéder à des professionnels privés du tourisme. Les cas particuliers de plages vierges, avec zone naturelle en arrière, telles que Bois Jolan à Ste Anne dont les projets d'aménagement touristique ont été l'enjeu des dernières élections municipales, peuvent dans le cadre du SAR être affectées aux communes ou au Conservatoire selon qu'elles seront affectées ou non aux constructions touristiques dans le respect de la loi littoral.

Preuve ici que la délimitation des zones ne saurait être figée pour les 50 pas, comme elle ne l'est pas pour les fonds dominants. Elle l'est cependant dès affectation au Conservatoire puisque c'est la raison même de cet établissement d'intervenir afin de maintenir naturel de manière pérenne, alors que la non-affectation à un instant T ne peut rien exclure pour l'avenir. Il est, à cet égard, important de signaler que la mission IGE a rencontré des maires prêts à accepter une co-gestion avec le Conservatoire mais à la condition - et avec l'objectif manifeste - de pouvoir ainsi disposer du droit, pour l'avenir , d'urbaniser des zones naturelles qui leur apparaîtraient un jour nécessaires pour une urbanisation " rendue indispensable par la poussée démographique ". Une action pédagogique sera là utile.

3.1.1.5. Des 50 pas sur les petites îles de l'archipel que le Conservatoire a déjà achetées, (Petite Terre ou Grand Ilet, Ilet aux Saintes) ou dont il acquiert les fonds dominants (le Chameau à Terre de Haut), dont le seul problème sera pour lui d'assurer à la fois la protection et l'accessibilité par des co-gestionnaires qui devront être très présents et donc très équipés. Ce qui pose le problème des moyens des uns et des autres .

Il faut souligner en outre que les recouplements dans les modes de protection sont nombreux, entre les zones 50 pas et leurs fonds dominants couverts par un plan d'aménagement et d'urbanisme, le SAR, les forêts domaniales, le Parc National de Guadeloupe sur la Basse terre, la Réserve naturelle du Grand Cul de Sac Marin site classé RAMSAR (mais où le SAR prévoit la construction d'un port minéralier avec centrale électrique au charbon et ZI !), ainsi que les terrains déjà acquis par le Conservatoire. Serait-il judicieux, lorsque le Conservatoire et ses interlocuteurs se seront partagés l'ensemble des 50 pas naturels, qu'un toilettage de ces protections soit effectué, excluant les classements devenus inutiles par la présence de la protection absolue apportée par le Conservatoire et, là encore, rendant lisible ce qui devenait surligné ? Un seul responsable du contrôle sera-t-il plus efficace que plusieurs responsables à des titres divers, mais chacun comptant sur les autres ? Il s'agit là d'une question de management public, dont l'objet pourrait être étendu à d'autre amoncellement de procédures.

3.1.2. De police.

Depuis 3 siècles et demi, l'Etat n'a jamais été en mesure de faire respecter dans les DOM l'intégrité de sa bande littorale, malgré six statuts successifs. Il serait un peu facile d'en conclure qu'il s'agit là d'un problème général de non-existence d'un Etat de droit dans les départements d'outre-mer qui formeraient une exception dans la République. A cet égard, la Métropole n'a pas vraiment de leçon à donner.

Si l'on veut analyser les causes du non-exercice de leur autorité par les préfets successifs, à l'exception de l'effective démolition d'une construction illicite ordonnée à Marie-Galante par l'actuel titulaire de la fonction préfectorale, et des actions en Justice, il faut alors s'interroger sur le degré de soutien qu'ils peuvent espérer de leur double administration centrale. Si, Outre-mer, la fermeté est appréciée sur place comme un signe de respect porté à la dignité des populations, elle est rarement soutenue longtemps à Paris.

L'essentiel n'est pas là, mais dans l'inadaptation des procédures judiciaires aux mœurs locales : en Guadeloupe, on construit en quelques jours " en coup de main ", c'est-à-dire avec l'aide de la famille élargie et, lorsque le gendarme ou l'agent de l'ONF est informé, s'il dresse contravention de grande voirie, il faut 2 à 5 ans pour obtenir une décision judiciaire. Ceci ne rend son exécution possible qu'avec intervention de la force publique, méthode le plus souvent illusoire car, entre-temps, 10 maisons voisines se sont construites, et dans les mêmes conditions. Si, de plus, elles ont été équipées par les pouvoirs publics en eau, électricité et téléphone, l'exécution devient incompréhensible. Par ailleurs, la direction départementale de l'Equipement ne dispose pas de crédits pour effectuer les démolitions et de ce fait des décisions de Justice n'ont pu être exécutées.

(Cf. annexe .3 : " Ordre public, gestion du domaine public, responsabilité pénale des agents publics. " Note établie par l'Inspection générale à partir d'une consultation verbale du ministère de l'Intérieur, Direction des Libertés publiques et des Affaires Juridiques, sous-direction du conseil juridique et du contentieux).

Sur ce point, la Guadeloupe et la Martinique, ce sont chacune la Corse, mais avec plusieurs milliers de paillotes, tant en zones littorales classées « urbaines » que « naturelles ».

Pour appliquer cependant l'esprit de la loi du 30 décembre 1996 (part du feu, régularisation puis fermeté) il faudrait au moins commencer par obtenir un consensus convergent de la part des élus locaux, du préfet et de Paris pour mener jusqu'à destruction les constructions de résidences secondaires dont le caractère social n'est pas évident, puis proposer avec l'Agence des 50 pas des solutions de relogement par rachat en lieu de subvention à l'accession dans des lotissements individuels ou semi-individuels correspondant aux modes de vie insulaires.

Il s'agit, là encore d'afficher une politique globale, lisible, avec échéancier précis et interlocuteur unique. On en est loin.

Les conditions du soutien **par l'action de la Justice** de la reconquête et de la défense des 50 pas naturels n'ont pu être approfondies dans le laps de temps très court dévolu sur place à la mission d'inspection. Ce travail sera poursuivi, si nécessaire, par des contacts notamment avec les procureurs de l'Ile et le président du Tribunal administratif.

3.1.3. De gestion.

L'art.89-7, on l'a vu, est redoutablement imprécis quant aux modes de gestion selon les intervenants dans les zones naturelles ; alors que, pour les zones urbaines, c'est clairement à l'Agence et aux communes d'agir, pour les zones ONF clairement à l'ONF d'appliquer le régime forestier, pour les zones naturelles 2 hypothèses sont prévues :

Ou bien le Conservatoire accepte une parcelle, et il ne peut la gérer lui-même ; il est alors tenu de la confier à une collectivité territoriale ou à un établissement public, ce qui n'exclut pas les syndicats mixtes.

Ou bien le Conservatoire refuse de "prendre en gestion", c'est-à-dire de se voir affecter la parcelle. Mais alors l'Etat, "après avis du Conservatoire" (on se demande à quel titre), peut en confier la gestion mais seulement "à une collectivité territoriale", c'est-à-dire qu'il ne peut solliciter ou créer des syndicats de communes ou des syndicats mixtes alors que les zones naturelles sont souvent situées sur plusieurs communes ou intéressent des réserves naturelles ou des sites classés sur lesquels département ou région ont des compétences propres. C'est d'ailleurs sur cette analyse juridique que le conseil général et le conseil régional de la Guadeloupe ont refusé l'intervention sur les 50 pas que leur demandait, à leur sens sans bases juridiques leur préfet, tandis que les deux assemblées de la Martinique, passant outre, décidaient le contraire au risque d'être contredites par le contrôle de légalité de leur propre préfet.

Cette situation ubuesque a évidemment besoin d'être clarifiée, au moins par un décret précisant le dispositif que le Parlement n'a manifestement pas voulu figer.

On soulignera enfin qu'en termes de gestion humaine, le Conservatoire qui a acquis en métropole 850 km de côtes va en Guadeloupe s'en voir affecter 130 à 170 km de plus, en Martinique 70 km, avec des difficultés manifestes, et que cette augmentation même purement quantitative de ses activités de l'ordre de 25 % ne pourra se faire - quelles que soient ses qualités - avec un chef de projet outre-mer basé à Caen, quasiment seul, et 1 correspondant de catégorie B, contractuel, par département. Sachant que le premier est en fin de période de mise à disposition et que le correspondant Guadeloupe, qui maîtrise bien son travail, ne sait pas si son contrat sera renouvelé. A l'évidence, la présence du Conservatoire outre-mer sera longue et intense, et il devra y consacrer des moyens avant même que la mission parlementaire propose un éventuel élargissement de ses compétences et de ses moyens d'action.

3.2. Les prises de positions des acteurs institutionnels locaux.

En Guadeloupe la mission de l'inspection générale a rencontré la plupart des responsables administratifs de l'Etat, ainsi que de la Région, le nouveau président du conseil général et son équipe récemment mise en place, ainsi que près de la moitié des maires choisis pour leur représentation de zones très différentes : Grande Terre, Basse Terre, Marie Galante (Mr Tirolien est aussi président de l'Agence des 50 pas), et Terre de Haut. A l'exception de Mme Michaux - Chevry, requise par la présence de l'abbé Pierre et du maire de Pointe - à - Pitre, la mission pense avoir pu recueillir des avis très variés et avoir pu, sur le terrain, constater des cas de figure multiples (30 lieux visités).

Si les caractères et les analyses s'opposent souvent, et même s'excluent parfois, la mission a pu noter une conscience générale de l'importance économique, sociale et environnementale du projet, ainsi que de l'opportunité qu'offre enfin la loi de proposer aux occupants illégaux des solutions variées, une réelle conscience de la nécessité d'agir ensemble chez chacun doublée chez tous d'un fort pessimisme quant à la réelle volonté et compétence des autres, chez tous le sentiment de la nécessité de faire évoluer un dispositif législatif peu clair, source de conflits et d'incompréhension.

3.2.1. Le préfet de la Guadeloupe

Il considère que la délimitation des zones ne pouvait se faire que par la DDE - Service Maritime et la DIREN, seules véritablement compétentes et motivées, et que, si elle est discutable, elle a le mérite d'exister et d'être désormais une bonne base de négociation.

Il est conscient de l'impératif d'impliquer les communes, à condition de placer à leurs côtés un service technique compétent. Avec cependant de fortes réserves pour l'implication des communes de la Grande Terre, de Gosier au Moule qui, elles, ne sauront pas faire face à l'énorme pression foncière en zones touristiques.

Il s'est montré nettement dubitatif quant à la capacité de l'ONF de savoir véritablement se mobiliser et d'améliorer auprès de la population son image de faible intervenant, sauf à être fortement mobilisé. Il faut rappeler ici que l'ONF, sa direction (tant locale que parisienne) ainsi que le personnel local sont en conflit depuis longtemps avec le préfet sur l'opportunité d'appliquer une décision de justice sur une occupation de terres forestières illégalement défrichées et cultivées au lieu-dit Sarcelles.

Le préfet considère le Parc National de la Guadeloupe comme le meilleur interlocuteur local, mobilisable et techniquement compétent, de surcroît unanimement respecté. Son intervention, au moins sur les 50 pas du Grand Cul de Sac lui paraît aller de soi.

Il est enfin totalement convaincu qu'un interlocuteur unique est indispensable pour rendre applicable une loi complexe, et se bat pour la création d'un "Office de l'Environnement" dont les contours et compétences restent à préciser. Il est favorable à un élargissement des compétences et des moyens outre-mer du Conservatoire, option qui ne lui paraît pas contradictoire avec la création d'un Office.

3.2.2. Les services techniques de l'Etat

Ils se sont impliqués selon leurs moyens et leurs motivations. Très clairement, la DDE, sur laquelle le préfet s'est principalement mobilisée, s'est massivement impliquée, sans que son directeur s'en fasse une position impérialiste. La DIREN (qui avait activement participé avec la DDE à la cartographie et aux propositions de répartition des zones littorales), avec des moyens très limités et un directeur en cours d'installation, n'a pu prendre encore en mains ce dossier, à la différence de son homologue de Martinique. La DAF observe, se sentant peu impliquée, mais considère l'ONF comme un interlocuteur mobilisable, au même titre que le Parc.

3.2.3. La Région,

Par la voix de son DG, elle a confirmé qu'elle n'avait pas souhaité, à ce jour, participer au projet dans un syndicat mixte, à la fois parce que la loi l'excluait et parce qu'effectivement les 50 pas sont de la compétence des communes. Elle avait cependant pris la peine de réunir autour de nous un aréopage de maires très demandeurs de l'intervention du Conservatoire. La Région n'exclut pas de participer au " pôle littoral " sous une forme à déterminer, mais en subventionnant directement les communes dans leurs projets 50 pas. Elle ne comprend pas pourquoi la TDENS n'est pas une TRENDS dans les régions monodépartementales des DOM.

3.2.4. Le Département

Il vient de changer de présidence, et de directeur général. A noter que le dossier d'aménagement touristique de la plage et des fonds dominants de Bois Jolan, l'un des derniers sites balnéaires non-aménagés en Grande Terre, a joué un rôle non négligeable lors des dernières élections dans les défaites du président sortant dans sa mairie et son canton. C'est dire l'importance du thème 50 pas pour le nouveau président, maire de Gosier, le Dr Gillot, qui a aussi reçu la mission de l'inspection générale de l'Environnement entouré de plusieurs maires, dont Mme le maire de Deshaies, très proche du Conservatoire qui participe à un vaste programme de sauvegarde des zones naturelles de sa commune, avec des problèmes ciblés de reconquête (plage de Grande Anse et ses fonds dominants).

La position du conseil général, en cours de réflexion, a paru s'orienter vers une intervention conditionnelle : oui à une implication financière si elle aboutit à une réelle maîtrise par les maires des 50 pas urbains et, comme on l'a dit plus haut, à la possibilité pour l'avenir de déplacer les limites des zones naturelles vers l'urbain.

Le président a très nettement souhaité que le Conservatoire puisse intervenir en gestion directe, " à condition qu'il soit guadeloupéen " ce qui résume bien la direction d'une réflexion qui se cherche au milieu de contradictions difficiles.

3.2.5. Les Maires

Unanimement, ils ne conçoivent évidemment pas l'intervention du Conservatoire sans eux, puisqu'il y est tenu quelles qu'en soient les modalités. Sa présence systématique à tous les moments de la procédure ne les choque pas, tant son image est devenue excellente auprès d'eux.

Tous soulignent la faiblesse de leurs moyens financiers (ce qui est l'évidence) et humains, et soulignent que la gestion des espaces naturels suppose qu'on les subventionne. La plupart

conçoit la nécessité d'encadrer les agents communaux qu'ils y affecteraient (3 à 5 par commune, ce qui est raisonnable) par des techniciens de l'ONF ou du Parc, avec, pour les maires du Grand Cul de Sac une forte préférence pour le Parc, mais cependant sans exclusion à l'égard de l'ONF.

3.3. Les gestionnaires potentiels locaux des 50 pas du Conservatoire et leurs spécificité.

3.3.3. Le Conservatoire lui-même

On l'a vu, il n'en a actuellement pas les moyens juridiques. La mission Le Pensec réfléchit à un élargissement de ses activités à la gestion des terrains dont il prend ou prendra la responsabilité, ce qui suppose de choisir entre des mesures générales (nationales) ou locales et, dans les deux cas, de réfléchir aux structures juridiques spécifiques à mettre en place dans les DOM. Et ce à quel niveau : EPIC autonome ou filiale du Conservatoire pour les DOM ? un Conservatoire DOM (ou DOM-TOM ?) ou bien un établissement spécifique pour les départements d'Amérique ? ou bien un par DOM, comme le suggère le président du conseil général de Guadeloupe ? La mission de l'inspection générale fait, sur tous ces points, des propositions infra.

Mais, sauf à créer un établissement lourd dans chaque DOM, il faudra bien que le Conservatoire, quelle que soit sa forme demain, s'appuie sur les gestionnaires potentiels locaux.

En métropole, le Conservatoire bénéficie d'un capital de confiance qui fait que chacun pense qu'un terrain naturel acquis par le Conservatoire le restera. Cette certitude ne peut être affichée en Guadeloupe où la confiance est la même, mais la foi en l'intangibilité moins partagée. Quel pourra être le retentissement en métropole des luttes que devra mener le Conservatoire pour préserver les terrains confiés en Guadeloupe ? Y perdra-t-il son image d'intangibilité, même en métropole ?

3.3.2. L'ONF

A Paris comme à Basse-Terre, l'ONF se considère comme le partenaire naturel du Conservatoire. Il y mettait des conditions début mai devant l'inspection générale (intervention préalable du préfet sur Sarcelles), laquelle lui a fait remarquer aussitôt que l'ONF ne pouvait se substituer au préfet quant à l'opportunité de l'emploi de la force publique. La direction générale parisienne a fait savoir fin mai à l'inspection générale de l'Environnement que cette exigence était retirée.

Cependant, l'ONF souligne qu'il intervient déjà en Guadeloupe et Martinique sur des forêts non rentables, et donc inscrit des pertes chaque année sur son budget général. Ces pertes ont été compensées jusqu'ici par les recettes métropolitaines, mais que cette compensation au titre des charges générales est dénoncée par la Cour des Comptes qui exige des EPIC des budgets analytiques où soient clairement séparées les charges couvertes par des recettes commerciales (lesquelles vont diminuer pendant 15 ans, à cause de l'effet tempête en métropole qui peut se renouveler avec l'évolution du climat) et les charges d'intérêt général que les organismes publics demandeurs doivent couvrir à leur juste coût.

L'ONF a chiffré provisoirement le coût annuel de son intervention en gestion sur les zones naturelles des 50 pas du Conservatoire à 1,5 MF la première année en investissements, ce qui paraît peu pour un linéaire côtier de 130 à 170 km, même si on sait qu'une partie

importante est non-aménageable ; et à 3, 5 MF par an en fonctionnement, ce qui paraît beaucoup pour les 3 agents qu'il propose d'y affecter par an en interventions directes et pour l'encadrement des agents communaux. Il faudra négocier avec l'ONF un prix qui n'intègre pour le Conservatoire que la part raisonnable et spécifique des charges générales de son sous-traitant potentiel en Guadeloupe.

En effet, la mission confiée à l'ONF pourrait se limiter, d'une part aux missions d'intérêt général, relevant du suivi des écosystèmes, missions qui sont déjà importantes, et d'autre part à l'encadrement de la mission d'entretien qui relèverait, elle, des collectivités. Ces dernières auraient alors la possibilité de confier cet entretien à l'ONF, mais sur leur propres ressources (elles demanderaient sans doute des subventions à l'Etat, au Conservatoire et aux Conseils général et régional).

Pour une brigade de quatre personnes on tendrait, selon le Conservatoire, vers un budget certainement inférieur à ce que propose l'ONF, qui serait complété par les crédits du contrat de plan Etat-Région, ceux des DOCUP, etc. En Martinique une somme encore moindre a été avancée de la même manière.

3.3.3. Le Parc national de Guadeloupe

Il se montre très intéressé. Il fait remarquer qu'il bénéficie d'une excellente image locale et nationale - ce que personne n'a contesté devant l'inspection générale, ni au sein du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ni en Guadeloupe - qu'il gère déjà la Réserve Naturelle du Grand Cul de Sac Marin, avec sa mangrove, ses bayous et ses îlets, en parfaite coordination avec les élus et souvent en substitution de fait, sur le terrain aux agents de l'ONF ; que, cependant, s'il peut prendre en charge les 50 pas de l'ensemble du Grand Cul de Sac sans changer de dimension, une substitution à l'ONF sur l'ensemble des 50 pas naturels confiés au Conservatoire suppose un changement de dimension qui aura besoin d'un consensus. Il faut noter que le Président du Parc National, battu aux récentes élections locales, va devoir être remplacé et que cet exercice paraît devoir mobiliser longuement les assemblées concernées.

L'inspection générale de l'Environnement en tire deux conclusions : d'abord que l'ONF n'est sans doute pas aussi inefficace que certains le prétendent si son principal challenger a besoin de changer de taille pour le remplacer ; ensuite que le Parc est un enjeu politique local important qu'il vaudra mieux n'impliquer que dans les périmètres où sa supériorité technique est manifeste et son introduction auprès des maires avérée.

3.3.4. Les communes

On l'a vu plus haut, elles sont prêtes à gérer les zones naturelles pour le compte du Conservatoire, mais avec des faiblesses évidentes (moyens financiers et qualitatifs limités), des arrières-pensées inquiétantes (remise en cause possible des périmètres naturels) et un passé souvent lourd (équipement en période électorale des lotissements-squatts, autorisations d'occupation " verbales pour raisons sociales ", constructions pour des publics soigneusement ciblés). Puisque la logique de décentralisation et la loi elle-même les rendent indispensables, il faudra donc proposer aux communes des conventions qui les encadrent strictement dans des obligations d'objectifs autant que de moyens, avec une " marche arrière " prévue d'avance et actionnée dès que la motivation flancherait. Ce qui suppose une non moins forte motivation de la part des partenaires de l'Etat.

Certains élus n'ont en effet pas caché que, si les préfets sont incapables d'exercer leurs pouvoirs de police, autant confier ceux-ci aux maires qui s'impliqueraient mieux dans la protection de la nature s'ils en étaient à la fois les propriétaires, les gestionnaires et les policiers...

3.3.5. Le Département (de gauche) et la Région (de droite)

De tendances politiques donc opposées malgré des nuances différentes de la métropole, ces deux assemblées ont fait connaître qu'elles se contentaient, pour l'instant, d'observer le projet de l'extérieur, sachant pertinemment qu'on reviendra nécessairement les solliciter, soit de la part de l'Etat, soit de la part des communes. A la fois, parce qu'elles disposent de moyens financiers et humains sans commune mesure avec ceux des communes (ex :région 2 Md/an; commune de Vieux-Habitants 50 MF/an), parce que leur part en subventions dans les budgets communaux y est proportionnellement plus forte qu'en métropole, parce que les deux assemblées se font une permanente concurrence auprès des élus communaux, enfin, parce que les enjeux politiques sont évidents sur une bande littorale économiquement, socialement et démographiquement essentielle à la Guadeloupe.

Il faudra donc les réintégrer dans ce jeu, de manière équilibrée.

4. Les propositions

4.1. *Après compromis, un zonage “offensif” des 50 pas naturels.*

La délimitation préfectorale est exhaustive, confiant au Conservatoire près de 200 km de bande littorale, naturelle et semi-naturelle, sans avoir tenu compte des positions de principe prises par le Conseil d'Administration du Conservatoire. Le Conservatoire conteste, dans la répartition qui en résulte, la part qui lui serait affectée, considérant que le préfet, la DDE et la DIREN, ont défini une zone “naturelle” par reliquat, après découpage des zones urbaines et maintien des zones ONF, ce qui ne correspond pas à des critères scientifiques. Il souhaite ramener son linéaire à 130 km, sur la base de ses propres évaluations et de ses principes affirmés.

Le préfet admet que sa répartition est une base de discussion.

Quant au Conservatoire, puisqu'il prétend à juste titre qu'il sera plus facile de reconquérir par acquisition une parcelle mitée qu'il ne possède pas plutôt qu'une parcelle mitée dont il devrait expulser les occupants par voie de Justice et force publique, l'IGE propose d'aller jusqu'au bout de cette logique et que le Conservatoire accepte un **compromis offensif définissant des zones naturelles qu'il prendrait immédiatement, et des zones semi-naturelles (partiellement mitées) qui lui seraient destinées à terme** après départ organisé des occupants par la mobilisation conjointe des intervenants, prévue justement par la loi de 1996. Le Conservatoire y serait, a priori, disposé.

En restant sur une position d'acceptation des seules zones naturelles “pures”, le Conservatoire ne peut pas ignorer qu'il se condamnerait ainsi à reculer chaque année un peu plus, au fur et à mesure d'un mitage qui continuerait, conforté qu'il serait par l'affichage public d'une politique de repli !

Par contre, il est parfaitement cohérent que le préfet intègre 3 des 4 critères adoptés par le Conservatoire sur suggestion des élus du Conseil des Rivages d'Amérique : intérêt des sites, cohérence spatiale et fonctionnelle, concordance avec les documents d'urbanisme, dont il faut reconnaître qu'ils sont d'interprétation suffisamment souple sur le terrain pour permettre des compromis sur des parcelles discutables. Le Conservatoire renoncerait alors partiellement au 4^{ème} critère, à savoir "l'absence de bâti", dont on vient d'évoquer le caractère quelque peu frileux sous les tropiques.

Le préfet accepterait ainsi de retirer des zones qu'il souhaitait confier au Conservatoire les plages et rives balnéaires dont les communes peuvent assurer directement la gestion touristique par concession **impérative**, ainsi que les zones d'urbanisation diffuse mais manifestement irrécupérables. Dans ces conditions, on peut penser qu'entre les 200 km affectés par le préfet et les 130 km sur lesquels le Conservatoire envisage de se replier, un linéaire de 150 à 170 km, dont 20 km à récupération ultérieure, serait un bon compromis à établir par visites de terrain conjointes.

Les zones intermédiaires, non - retenues par le compromis, seraient soit reclasées en zones urbaines et cédées ou concédées aux communes dans le cadre de l'art.L.89-3 ou, via l'Agence, aux occupants dans le cadre de l'art.L.89-4, soit maintenues en zones naturelles et laissées en gestion à l'Etat- DDE- Service Maritime, puisque celui-ci n'est pas tenu d'affecter ces dernières aux collectivités territoriales dans le cadre de l'art.L.89-7. Il conviendrait, le cas échéant, que l'Etat fasse connaître la dangerosité des lieux aux occupants sans titre et aux intervenants publics, aménageurs illégaux, par rapport aux risques naturels prévisibles, de façon à limiter sa responsabilité à l'égard de ces squatters.

Un accord paraît à portée de mains. Il serait cependant judicieux que la mission Le Pensec propose **que la loi de 1996 soit complétée en son art. L.89-7 par une nouvelle rédaction grammaticalement plus précise ou par un paragraphe additionnel** prévoyant qu'en cas de désaccord sur l'affectation d'une zone ou un site, la décision serait prise par arrêté conjoint du ministre chargé des DOM-TOM et du MATE, les deux autorités de tutelle des interlocuteurs principaux. Le Conseil d'Etat saisi pour avis pourrait préciser si un décret d'application y suffirait.

4.2. Une gestion conjointe et systématiquement tripartite, selon les localisations des zones naturelles.

Puisqu'on envisage de modifier la loi ou de lui adjoindre un décret d'application pour la rendre plus explicite, il serait en même temps indispensable de **revenir sur la rédaction** de l'art.L.89-7 tout entier, rédaction malencontreuse ou volontaire à l'époque : elle prévoit en effet que le Conservatoire, lorsqu'il accepte la parcelle, est libre du choix de son partenaire gestionnaire par délégation ; mais que lorsqu'il la refuse, l'Etat, tenu de gérer lui-même ou de ne pouvoir sous-traiter la gestion qu'à une collectivité territoriale, est cependant contraint de se conformer à l'avis du Conservatoire qui, lui, s'est récusé !

4.2.1. La nouvelle rédaction de l'art.L.89-7,

Ou son interprétation par décret, elle pourrait être proposée ainsi : " - Les espaces naturels sont délimités selon les modalités de l'art. L.89-1 par le préfet de Département qui les remet en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour être gérés dans les conditions prévues aux art. L.243-1 à L.243-10 du code rural. En cas de refus du Conservatoire, le préfet peut confier la gestion de ces espaces naturels à une ou plusieurs

collectivités territoriales, syndicats mixtes ou communautés rurales ou de communes, après avis du Conservatoire ”.

Que des textes précis intervennent ou non, il est indispensable de mettre très vite en place en Guadeloupe et en Martinique le regroupement des divers organismes intervenant sur les 50 pas.

4.2.2. Regroupement physique indispensable

D'abord, par l'installation d'une **Maison des 50 pas** où travaillerait dans les mêmes locaux l'Agence (qui en cherche), l'antenne Guadeloupe du Conservatoire, la Commission départementale de vérification des titres, l'organisme chargé de l'aide exceptionnelle de l'Etat (art.3) avec accueil et secrétariat communs. Ainsi, les demandeurs seraient dirigés sur un lieu unique de renseignements, dépôt et traitement des dossiers, où les diverses équipes seraient capables d'élaborer des solutions sur mesure pour chaque requérant : validation des titres, ou validation par cession à titre onéreux, aide financière, relogement social. Dans le même lieu, seraient établis les conventions avec les collectivités territoriales pour la gestion des zones naturelles, les programmes d'équipement des communes en zones urbaines avec les cessions subséquentes. Sur place, se tiendraient régulièrement des réunions de synthèse avec les organismes de gestion délégués, ONF et Parc, ainsi qu'avec le représentant du procureur et du préfet, chargé en dernier recours de l'utilisation de la force publique.

Il s'agit bien là du “ pôle littoral ”, proposé par le Conservatoire, demandé ici par tous, mais défini par personne, ce qui donnerait pour une fois un contenu cohérent, pour les usagers, à un concept d'autant plus à la mode dans l'administration qu'un effort de regroupement est toujours moins douloureux qu'une suppression de service !

On suggère d'ailleurs qu'à titre illustratif la Maison des 50 pas soit installée sur les 50 pas, ou en vue des 50 pas, et évidemment en zone urbaine...

4.2.3. Regroupement juridique optionnel

Si on le juge nécessaire plus tard, la création d'un Office pourrait être envisagée. Mais ce n'est pas l'avis de la mission de l'inspection générale de l'Environnement, qui perçoit mal en ce cas comment préserver l'autonomie du Conservatoire et justifier de sa part l'élaboration d'une politique spécifique aux DOM, dont la filiale Guadeloupe ou Rivages d'Amérique serait l'expression. Par ailleurs la création d'un Office ne saurait intégrer en son sein l'ensemble des coordinations nécessaires. Autant les rendre fluides par une construction physique (les bâtiments existants ne manquent pas à Basse-Terre) plutôt que par une construction juridique.

4.2.4. Convention-type tripartite

Elle serait utilisable aussi bien entre Conservatoire, commune (ou syndicat), et ONF ou Parc, qu'entre l'Etat et les mêmes interlocuteurs, sur les bases suivantes :

- durée relativement brève (3 ans, soit _ mandat municipal), mais renouvelable afin de pouvoir, dans la liberté recouvrée pour l'Etat comme pour le Conservatoire du choix de ses interlocuteurs, en changer en cas de désaccord profond.
- répartition claire des tâches : au propriétaire les investissements en installations de chemins de randonnée, de haltes, etc...., à la collectivité subventionnée le

fonctionnement et l'apport de main-d'œuvre, à l'ONF ou au Parc l'encadrement et la surveillance. Des conventions limitées à 3 ans permettraient de programmer précisément des travaux d'aménagements et d'entretien affichables et vérifiables.

- tableaux de financement annexés, traduisant les engagements financiers des partenaires, et introduisant ceux du préfet, représentant de l'Etat dans l'affectation des crédits du ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Le projet de convention - type présenté à l'IGE par le Conservatoire est une bonne base de travail, qu'il faudrait cependant modifier quant à la durée, et pour y introduire le rôle d'encadrement par l'ONF ou le Parc des agents communaux.

4.2.4. Financement

Pour les conventions elles-mêmes, le financement du fonctionnement devra être assuré par l'Etat, le cas échéant abondé par le Département et/ou la Région motivés par les communes, dans le cadre d'une convention globale "Guadeloupe" entre l'Etat et le Conservatoire selon 2 sources nécessairement différentes :

- d'une part, le budget du MATE , via la DNP, pour les crédits affectés au préfet / DIREN afin de subventionner les opérations sur sites gardés par l'Etat, en zones naturelles ONF ou DPM,

- d'autre part, par abondement du Ministère du Budget, la dotation nationale du Conservatoire qui doit par principe garder l'autonomie de ses décisions quant au financement, commune par commune, des dépenses de fonctionnement sur les zones naturelles qui lui sont affectées.

Le même abondement devra financer le recrutement impératif de 3 personnes par département, pour assurer sa présence sur place.

Les enveloppes financières globales, toutes zones naturelles confondues, si l'on se fonde sur l'évaluation sommaire présentée par l'ONF pour les 200 km concernés, s'élèveraient à 5,5 MF de délimitation, bornage et plan de gestion la première année ; puis ensuite 1,5 MF/an d'investissements pour aménagements et travaux, et 3 MF/an de fonctionnement.

On voit bien ici qu'à partir du moment où l'Etat engage dans les DOM, sur ses propres parcelles, une politique de protection des zones naturelles en utilisant l'outil Conservatoire, il ne peut échapper à la nécessité d'un débat sur les moyens de fonctionnement du Conservatoire, d'abord pour un renforcement de ses équipes dédiées, ensuite pour prendre en charge, en bon propriétaire, l'entretien des parcelles de son propre patrimoine que les communes n'ont pas les moyens, outre-mer, de prendre à leur charge. La mission Le Pensec, si elle fait la même analyse, en tirera à cet égard des propositions.

A la convention globale "Guadeloupe" entre l'Etat et le Conservatoire, s'ajouteraient nécessairement 2 conventions de gestion Conservatoire / ONF et Conservatoire / Parc, prévoyant les financements apportés par le Conservatoire à ces deux gestionnaires.

Il serait évidemment plus simple juridiquement d'élargir les compétences du Conservatoire à la gestion directe de ses terrains...

4.2.6. Répartition des zones naturelles entre les opérateurs techniques.

Quelles que soient les préventions de certains sur certains organismes, on voit mal en Guadeloupe d'autres opérateurs techniquement compétents que l'ONF, le Parc National et la DDE-Service maritime. D'autant que chacun gère déjà une part conséquente des 50 pas.

Dans ces conditions, il paraît logique de confier à chacun les zones où il est le plus apprécié, ou le moins discutable, ou le seul présent, sans chercher à trop faire bouger les lignes mais en se conformant aux limites communales:

- **le Parc National** prendrait l'ensemble des 50 pas du Grand Cul de Sac Marin, de Sainte Rose à l'Anse Bertrand, où il est déjà gestionnaire de la Réserve naturelle, tandis que l'ONF, qui n'y gère aujourd'hui que des pancartes plantées sur les îlets, s'en retirerait totalement. Le Parc prendrait aussi la Côte sous le Vent, de Deshaies jusqu'à Gourbeyre.
- **l'ONF**, quant à lui, prendrait la Côte au Vent de la Basse Terre, où il est très présent, de Gourbeyre à Baie-Mahault côté Jarry, ainsi que les îles proches où il devra renforcer sa présence, particulièrement à Marie-Galante.

- **La DDE-Service Maritime** garderait la gestion directe des Côtes Sud et Est de la Grande-Terre, de Pointe-à-Pitre à Ste Anne, dont les espaces naturels sont devenus très limités et qui sont des enjeux d'urbanisme (coupures vertes, opérations touristiques).

La mission n'a pas étudié le cas des îles lointaines du nord, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, où aucune zone littorale n'est proposée au Conservatoire. Pour mémoire, ces deux îles sont soumises à une exceptionnelle pression foncière et méritent également qu'un gestionnaire actif soit désigné, comme la DDE-Service maritime (à noter que pour Saint-Martin, l'intervention de l'association gestionnaire de la réserve naturelle est prévue).

La mission tient cependant à souligner sa conscience du caractère sommaire de ces propositions de découpage, en l'absence d'une analyse plus fine des recouvrements entre limites actuelles des communes et limites des zones de forêt domaniale du littoral. Par ailleurs, il faut rappeler que des conventions tripartites se signent ... à trois, et que les communes auront leur mot à dire sur les opérateurs qu'elles souhaitent voir encadrer leurs agents.

4.2.7. Report des délais fixés par la loi

Ce report qui imposait des dates-limites, aujourd'hui totalement dépassées, aux préfets pour délimiter, aux organismes publics pour exister, et aux citoyens pour déposer leurs dossiers. Ces délais doivent clairement être repoussés, afin d'éviter des forclusions injustes ou des litiges sur des décisions administratives tardives. Des moyens d'information pour joindre les occupants des 50 pas devraient être alors développés et être adaptés au contexte guadeloupéen dans les 50 pas.

4.2.8. Application du régime forestier sur l'ensemble des zones où interviendra l'ONF.

Cette suggestion formulée par le Conservatoire ne saurait être retenue par la mission d'inspection générale sans une analyse approfondie avec l'ONF, le préfet et la direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt. Cette analyse permettrait en effet, parmi d'autres caractéristiques, de consolider et d'accélérer les procédures engagées à l'encontre des nouveaux occupants illégaux. Elle introduirait par contre des différences à nouveau illisibles entre les zones gérées par l'ONF et les autres.

4.2.9. Une analyse des possibilités d'accélération de l'intervention de la force publique

Cette analyse, pour empêcher une construction illégale avant qu'elle soit achevée, a été demandée par l'inspection générale au Ministère de l'Intérieur, au ministère de l'Equipement et au Conseil d'Etat, sans illusion sur les risques de voie de fait, en l'état actuel des textes. Leur évolution n'ayant pas été proposée après de récentes affaires sur le littoral corse, il est peu probable qu'à court terme les moyens de faire respecter la loi et l'autorité de la chose jugée soient consolidés.

A tout le moins, des crédits devront être mis à disposition des directions départementales de l'Equipement, pour pouvoir, sur réquisition du préfet, exécuter les décisions de Justice.

5. Conclusion

La mission IGE , centrée par sa lettre de mission sur les conditions de l'intervention du Conservatoire du Littoral pour les 50 pas géométriques en Guadeloupe, convaincue de l'importance considérable de la maîtrise de la bande des 50 pas géométriques pour la paix sociale, l'avenir économique et le respect de l'état de droit dans l'archipel guadeloupéen, a été amenée à constater que ce rôle du Conservatoire ne pouvait être clarifié sans démêler l'écheveau d'une extrême complexité du dispositif administratif issu de la loi du 30 décembre 1996. L'enchevêtrement des procédures et des organismes, leur illisibilité pour les élus et les citoyens, et des désaccords d'appréciation entre certains acteurs du projet, risquent de remettre en cause la volonté affichée du législateur de mener harmonieusement une politique de régularisation extrêmement généreuse des occupations sans titres, parallèlement à une sauvegarde et une reconquête des espaces naturels littoraux.

Dans ces conditions, et puisque la mission parlementaire menée par Mr. Le Pensac est habilitée à proposer des mesures de tous ordres, y compris législatives, le présent rapport a tenu à formuler trois types de propositions qui, toutes concernent le Conservatoire, mais souvent dépassent son seul rôle :

- **Les premières** sont applicables par les **partenaires locaux**, puisqu'il s'agit en premier lieu de rassembler en un lieu unique, la **Maison des 50 pas**, l'ensemble des organismes concernés, y compris l'antenne du Conservatoire, qu'il faut pérenniser immédiatement ; en second lieu de proposer un convention-type tripartite entre Etat ou Conservatoire, communes et ONF ou Parc National ; en troisième lieu de répartir par concertation réelle les zones naturelles entre opérateurs : ONF, Conservatoire et DDE-Service maritime ; enfin, en quatrième lieu, de présenter aux assemblées départementales et régionales un projet concerté de nature à les amener à s'impliquer.
- **Les secondes** sont, pour l'Etat, **d'ordre financier** : il faudra autour de 5MF/an de crédits, dont 1/3 en investissements et 2/3 en fonctionnement, à faire figurer pour moitié sur le prochain budget du MATE (DNP) qui devra les répartir entre ONF au prochain contrat d'objectif et Parc National, et pour moitié sur le budget du Conservatoire.
- **Les troisièmes** sont **d'ordre législatif ou réglementaire** : la loi de 1996 est imprécise, particulièrement dans son art.L.89-7, qui a impérativement besoin d'être clarifié par voie législative ou par décret d'application. Puisqu'il y a relative urgence et que le calendrier parlementaire est bloqué jusqu'à mai 2001, la solution réglementaire

mériteraient d'être étudiée, sans préjuger des modifications plus profondes que la mission Le Pensec souhaitera apporter aux textes concernant le Conservatoire.

Préalablement, si le projet 50 pas en Guadeloupe conduit le Conservatoire à accélérer - avec la mission parlementaire de Mr. Le Pensec - sa réflexion sur l'évolution nécessaire de ses structures et moyens d'intervention dans les DOM, il faut lui rappeler que l'échéancier prévu par la loi de 1996, déjà largement dépassé, impose des échéances très proches pour des décisions d'affectation de crédits et d'hommes sur l'outre-mer, et que ces décisions, largement internes, n'ont pas besoin d'attendre des étapes législatives ou réglementaires plus lointaines .

Il est enfin souhaitable, conformément à la demande du préfet de Martinique, que les mesures que prendrait le Conservatoire pour la Guadeloupe soient appliquées dans des conditions comparables dans ce département.

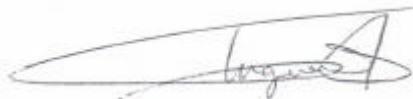
Il convient en dernier lieu d'insister sur **le nécessaire consensus et sur l'indispensable détermination de tous les acteurs**, qu'ils relèvent de l'Etat, des collectivités, ou des différents organismes, pour épauler le Conservatoire dans sa mission de préservation et de reconquête des espaces naturels des 50 pas. Dans le cas contraire, le Conservatoire ne pourrait faire face, seul, à la poursuite de l'occupation insidieuse des espaces dont il aurait la charge.

L'Inspecteur Général de la Construction,



Jean-François DELAMARRE

L'Administrateur Civil Hors Classe,



Philippe HUGODOT

Rapport sur l'intervention du Conservatoire du Littoral pour la protection des espaces naturels sur la zone des 50 pas géométriques, en Guadeloupe (loi du 30 décembre 1996).

6. Annexes

SOMMAIRE DES ANNEXES

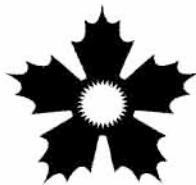
ANNEXE N°1 : **Lettre de mission**

ANNEXE N° 2 : **Carte - Indication schématique des linéaires littoraux pour lesquels le Conservatoire du Littoral est sollicité au titre de la gestion des 50 pas géométriques.**

ANNEXE N°3 : **Note - Ordre public, gestion du domaine public, responsabilité pénale des agents publics.**

ANNEXE N°4 : **Liste des personnalités rencontrées**

ANNEXE N° 1 - LETTRE DE MISSION



CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Le Directeur

Monsieur le Chef du service de
L'Inspection Générale de l'Environnement
100, Avenue de Suffren
Sous couvert de Madame
la Directrice de la Nature et des Paysages
20, Avenue de Séjur
75007 Paris

Paris, le 15 janvier 2001
N^o 601.01

Objet: Demande de concours du service d'inspection générale de l'environnement

Le Conservatoire du littoral rencontre de nombreuses difficultés outre-mer dans l'affectation des dépendances des cinquante pas géométriques, en application de la loi 1241 du 30 décembre 1996.

Pour le département de la Guadeloupe, où ces espaces naturels sont particulièrement étendus et soumis à de fortes pressions d'occupation, je sollicite, après concertation avec M. Carenco, Préfet de Région, le concours du service de l'inspection générale de l'environnement.

Vous trouverez ci-joint une note de synthèse, accompagnée d'un dossier reprenant les principaux éléments d'analyse du sujet.

Je me tiens à votre disposition ainsi que Marc DUNCOMBE, Délégué pour les Antilles et la Guyane pour tous compléments d'informations qui vous seraient nécessaires.


Le Directeur
 François LETOURNEUX

36, QUAI D'AUSTERLITZ

~~Copie à M. Monsieur CARENCO, Préfet de région Guadeloupe.~~

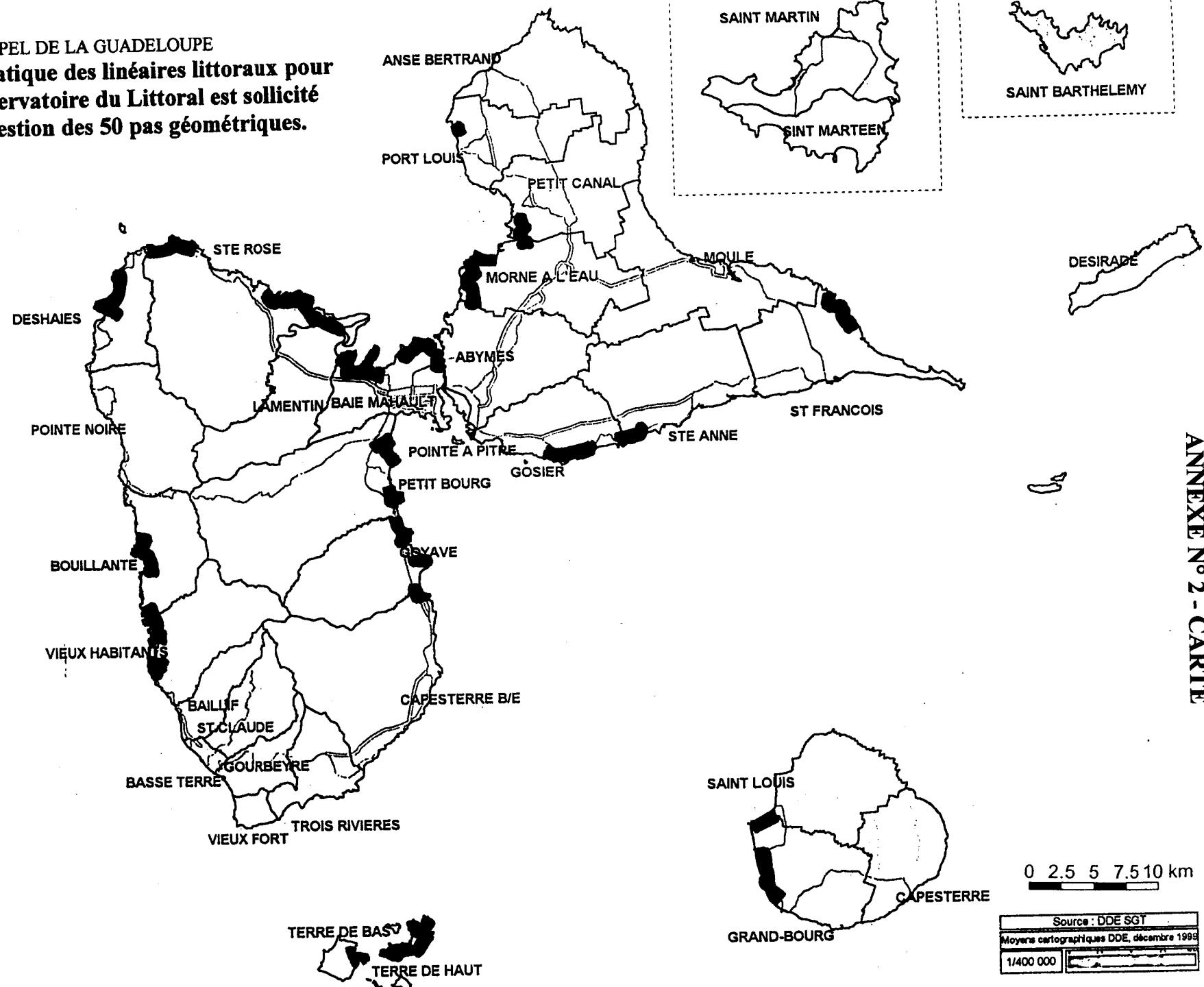
TÉL 01.44.06.89.00

FAX 01.45.83.60.45

e-mail : cel.paris@wanadoo.fr

ARCHIPEL DE LA GUADELOUPE
**Indication schématique des linéaires littoraux pour
 lesquels le Conservatoire du Littoral est sollicité
 au titre de la gestion des 50 pas géométriques.**

ANNEXE N° 2 - CARTE



ANNEXE 3 :

Ordre public, gestion du domaine public, responsabilité pénale des agents publics.

(note établie par l'IGE, après consultation verbale et approbation du texte par la sous-direction du conseil juridique et du contentieux, Direction des Libertés Publiques et des affaires juridiques du Ministère de l'Intérieur).

La question posée par l'IGE était la suivante : sur quelles bases juridiques fonder une accélération des procédures de constatation des occupations illégales, si possible, dès leur démarrage, puis des décisions de justice, enfin de leur exécution forcée ?

I - **La responsabilité pénale des agents publics** a d'abord été rappelée par la direction des libertés publiques et des affaires juridiques. En la matière évoquée, il apparaît une possible mise en cause de la responsabilité pénale de fonctionnaires en cas de dommages aux personnes. Le juge pénal, saisi par des victimes d'un sinistre, même en situation illégale, pourrait en effet retenir dans les liens de la prévention du chef du délit d'homicide et de blessures involontaires la responsabilité de tel fonctionnaire - le préfet ou un autre membre du corps préfectoral, le chef du service déconcentré concerné, par exemple - à raison de son comportement par action ou abstention. Tel serait le cas notamment pour ne pas avoir empêché une construction illégale dans une zone à risque. **Le juge pénal peut dire : "vous saviez ? vous pouviez ? vous deviez !".**

Certes, la loi du 10 juillet 2000 dite Loi Fauchon est de nature à atténuer cette responsabilité lorsque le lien entre le fait reproché au fonctionnaire et le dommage est indirect. Mais encore convient-il de s'accorder sur les situations que la notion "d'indirect" recouvre. Les premières jurisprudences rendues sur ce point sont divergentes. En outre, le fait que le lien en question soit indirect n'exonère pas son auteur de poursuites pénales s'il est la conséquence d'une violation manifeste d'une règle de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement ou s'il constitue une faute caractérisée. Sur ce point encore, la jurisprudence n'est pas fixée ; à cette circonstance, s'ajoute le fait que certains juges d'instruction estiment qu'il appartient au seul tribunal correctionnel de qualifier de direct ou indirect, de grave ou de constitutif d'une violation manifeste, le fait porté à leur connaissance, susceptible de retenir un individu dans les liens d'une prévention pour délit d'imprudence. Ainsi, la mise en examen reste possible. Cela conduit à relativiser l'impact réel prévisible de la loi Fauchon.

A noter encore qu'en la matière et à la différence du chef d'entreprise, **le préfet ou le chef de service ne peuvent se retrancher**

derrière la délégation de signature qu'ils ont consentie pour s'exonérer de toute responsabilité personnelle ; ladite délégation n'équivaut pas en effet à une délégation de compétence ; au surplus et en tout état de cause elle n'est jamais accompagnée d'une transfert des moyens d'agir appropriés. Enfin, en cette même matière, le juge pénal peut être amené à considérer, en fonction des circonstances de l'espèce, que la faculté d'agir dont une autorité administrative disposait en vertu d'un texte législatif ou réglementaire lui faisait au contraire devoir impératif d'agir; Il s'agit là d'une appréciation en principe étrangère au droit public.

Il faut par ailleurs rappeler les dispositions de **l'article 40 du code de procédure pénale qui font devoir à tout fonctionnaire ayant connaissance d'un crime ou d'un délit de le dénoncer au procureur de la République**. Certes, la méconnaissance de cette prescription n'est pas une infraction pénale en elle-même. Mais le fait de ne pas avoir dénoncé au parquet une construction irrégulière en un lieu exposé à un risque est susceptible d'être retenu comme un élément d'appréciation renforçant l'idée que le fonctionnaire concerné encourt une responsabilité en cas de dommage né de cette exposition.

II - La cessation d'une occupation sans titre du domaine public.

En dehors des rares hypothèses où un texte le prévoit expressément et encore à condition qu'il y ait urgence ou péril imminent, un occupant sans titre du domaine public ne peut être expulsé d'office de celui-ci. Le recours au juge est nécessaire.

Le recours au juge est possible dès constatation d'un dépôt de matériaux, par exemple des sacs de ciment ou des parpaings, qui constituent à eux seuls occupation sans titre.

Deux actions juridictionnelles sont ouvertes à l'administration pour faire cesser une occupation irrégulière du domaine public.

A -La première, **la contravention de grande voirie** est une prérogative de la seule '**administration affectataire**' du domaine public en cause car elle détient la police de la conservation. elle permet à cette administration de **relever l'infraction** commise, en dressant contravention de grande voirie, et de demander au **juge administratif la condamnation** du contrevenant au **paiement d'une amende** ; elle permet aussi d'obtenir du même juge qu'il ordonne la **remise en état** du domaine aux frais du contrevenant ou répare les désordres résultés de cette occupation illégitime.

La contravention de grande voirie couvre le domaine public maritime et donc les trois zones ONF, Conservatoire et DDE-Service Maritime.

La poursuite est en principe obligatoire dès lors que l'occupation irrégulière est constatée. L'infraction fait l'objet d'un procès-verbal qui est établi par un agent public habilité. Les officiers et agents de police judiciaire, les maires et leurs représentants, élus et agents municipaux, les agents de l'ONF, d'EDF, les postiers disposent de ce pouvoir, selon le cas.

A noter que face à un service administratif ou technique d'une **collectivité locale équipant une zone** ou réalisant une construction illégale, le préfet peut saisir le tribunal administratif de la contravention de grande voirie dressée et simultanément **déférer pour illégalité**, dans le cadre du contrôle de légalité, l'acte juridique fondateur de cette action illégitime.

Il s'agit d'une poursuite pénale devant le juge administratif. Donc, une fois dressé, le procès-verbal de contravention de grande voirie est transmis le cas échéant par la voie hiérarchique, au préfet, lequel le notifie au contrevenant dans les 10 jours. Puis il saisit le juge administratif pour une convocation de ce dernier dans le délai d'un mois. En pratique, les délais impartis à l'autorité administrative et au juge administratif n'étant pas prescrits à peine de forclusion, la procédure peut durer jusqu'à deux ans. Mais le président de la juridiction administrative concernée peut décider de respecter systématique les délais fixés par les textes.

La poursuite peut déboucher sur la condamnation au paiement d'une amende (la prescription n'est acquise qu'après trois ans s'agissant d'un délit) et sur l'obligation de réparer péquinairement l'atteinte au domaine ou de remettre les lieux en l'état initial (la prescription de l'action publique n'éteint pas l'action civile, ce qui revient dans les faits à imposer la destruction et la remise en l'état).

B - La demande d'expulsion d'office, seconde action juridictionnelle possible, **appartient au propriétaire du domaine public**. Elle peut être engagée parallèlement à la première. Elle conduit à obtenir d'un juge un titre pour expulser d'office un occupant sans titre du domaine public, lorsque aucun texte n'autorise l'administration propriétaire ou affectataire à agir d'office.

L'administration propriétaire peut indifféremment saisir le juge judiciaire ou le juge administratif.

1 - Elle peut en effet saisir le juge judiciaire du fond par la voie de l'action possessoire, mais aussi le juge judiciaire des référés (à la condition qu'il n'y ait pas lieu pour lui de prendre parti sur l'exécution ou la validité d'un titre d'occupation, sinon il doit se déclarer incompétent : Cass. Er civ. 7 octobre 1980).

2 - Elle peut aussi saisir le juge administratif. En effet, depuis un arrêt du Conseil d'Etat, 13 juillet 1961, Compagnie Fermière du Casino municipal de Constantine, ce juge se reconnaît compétent pour ordonner l'expulsion d'un occupant sans titre du domaine public. Ce juge est même tenu d'ordonner cette expulsion dès lors qu'il a constaté cette occupation illégitime (CE 21 décembre 1979, SCI de la rue Ambroise Croizat).

Accélération de la procédure :

Les délais normaux de ces procédures sont longs : transmission de la contravention au préfet en 3 jours, notification au contrevenant dans les 10

jours ; convocation par le juge envoyée dans un délai d'un mois, fixation de la date du jugement, enfin arrêt. Il faut au total 6 mois à 2 ans, sauf si le Président du tribunal administratif convient de l'utilité d'accélérer la procédure en prenant systématiquement les délais légaux minimum.

C'est pourquoi l'administration peut aussi **saisir le juge administratif des référés**. A cet égard, il convient de relever que jusqu'au 1^{er} janvier 2001, date d'entrée en vigueur du nouveau régime des référés administratifs **d'urgence**, le juge administratif des référés ne pouvait faire droit à la demande d'expulsion dont il était saisi que s'il y avait urgence et que la requête ne se heurtait pas à une contestation sérieuse. Le nouveau régime des référés administratifs devrait changer la donne. On ne peut en effet exclure a priori du champ d'application de ce régime l'administration propriétaire qui entend faire respecter ses droits sur le domaine public ; le droit de propriété devrait être immanquablement reconnu comme une liberté fondamentale au sens de l'article L.521-2 du code de justice administrative. La voie du juge administratif des référés devrait donc être privilégiée à l'avenir parce que source de potentialités nouvelles et de plus grande efficacité pour l'action administrative.

La Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques suggère donc de privilégier le recours à la procédure de contravention de grande voirie et de systématiser parallèlement le recours au juge des référés administratifs pour obtenir qu'il autorise l'exécution d'office, à défaut pour le contrevenant d'enlever lui-même, malgré **l'astreinte prononcée par jour de retard** que ce juge lui aura infligée, les objets illicites qu'il a déposés sur le domaine public maritime. Cela suppose une concertation préalable avec le tribunal administratif dans le cadre de la politique des 50 pas.

Les autorités de l'Etat, administratives et judiciaires, ne sont donc pas totalement désarmées, en l'état actuel des textes, pour intervenir avec une relative rapidité. Il va de soi que la concertation est essentielle entre préfecture et Tribunal Administratif. Si elle est mise en place et appliquée sur des affaires bien ciblées, elle peut commencer à jouer l'effet dissuasif recherché.

ANNEXE N° 4 :

Liste des personnalités rencontrées

Personnes rencontrées par MM. Jean-François DELAMARRE, IGC, Philippe HUGODOT, ACHC, dans le cadre de la mission d'inspection relative à l'intervention du Conservatoire du Littoral pour la protection des espaces naturels sur la zone des 50 pas géométriques en Guadeloupe, du 7 au 11 mai, et en Martinique, le 15 mai 2001.

EN METROPOLE

Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement :

Mme Geneviève BALLU-ROUSSEAU

M. Robin ROLLAND

Conseil général des ponts et chaussées :

M. Jean-Noël BOUTIN, AUCE, 2^{ème} section.

M. Jean-Marie BUTIKOFER, IGPC, Coordonnateur de la 12^{ème} mission d'inspection générale territoriale, DOM-TOM.

Office National des Forêts (ONF) :

Jacques LE HERICY, Direction générale, DMD-LD

Secrétariat d'Etat à l'Outre-Mer :

M. François VOSGIEN, Direction des affaires économiques, sociales et culturelles - Sous direction des affaires économiques.

Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres

M. Marc DUNCOMBE, responsable de l'Outre-Mer

EN GUADELOUPE

(par ordre chronologique)

Nous ont accompagnés dans la majeure partie de nos réunions : M. Harry ARNOUX, directeur de l'Agence des 50 pas géométriques, assisté de M. SAINT-CHARLES ; MM. Marc DUNCOMBE et Jérôme GUEVEL, du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres.

Sous-Préfecture de l'Arrondissement de Pointe à Pitre : M. LELAY, Sous-préfet, assisté de Mmes Nicole HUGONIN, Chef du bureau des communes, Evelyne NARAIN, Adjointe et Yvonne MICHINEAU, Bureau de l'urbanisme.

Agence des 50 pas : M. TIROLIEN, Maire de Grand-Bourg (Marie-Galante), Président de l'Agence des cinquante pas géométriques.

Mairie des Abymes : MM. Privat THOMSON, Président de la commission Environnement du Conseil Economique et Social, Georges JETIL, Président de la Commission Environnement, Conseillers municipaux, Maurice ROSE, Directeur de Cabinet du maire.

Mairie de Sainte-Anne : Mme Marlène CAPTAN, Maire et Conseillère Générale, ; MM. DAMILLEVILLE, MAKOUKE, Mme Yann PONCIS, Maires-adjoints ; M. GALVANI, Directeur général des services ; M. SAINT-VAL, Directeur technique.

Mairie de Port-Louis : M. BARFLEUR, Maire ; M. Arsène ARMOUGON, Directeur général des services ; M. Patrick RILCY, en charge du service Environnement.

Ile des Saintes (Terre de Haut) : M. JOYEUX, ancien maire, Conseiller Général, Conseiller régional.

Direction régionale de l'Environnement (DIREN) : M. Daniel BURETTE, Directeur.

Office National des Forêts (ONF) : M. Pierre RENEAUD, Chargé des fonctions de directeur régional ; M. Christian TAMBY, ingénieur délégué à la gestion du domaine.

Direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt : M. MENARD, Directeur départemental ; M. PATE, Directeur adjoint ; Mme Nathalie FIOU, en charge du développement local.

Parc National de Guadeloupe : M. Yves BRUGIERE, Directeur ; M. Xavier DELLOUE, en charge du secteur du Grand Cul-de-Sac.

Petit Bourg : rencontre avec M. SAINT-CYR (Martinique), Président du Conseil des rivages français d'Amérique.

Direction départementale de l'Equipement : M. Guy DESCOMBES, ICPC, Directeur départemental ; M. Philippe BONVOISIN, Chef du Service maritime ; Mme Jeanine ROLLIN, en charge de la gestion du DPM et du Littoral ; M. Michel LEFEUVRE, responsable du S.A.U. (élaboration du SAR).

Conseil Régional (Basse-Terre) M. Valère MONTOUT, Directeur général des services ; Mme Monique APAT, Directrice de l'Environnement ; M. José MOUSTACHE, ancien député, Maire de l'Anse Bertrand ; M. LAROUSSE, Chargé de mission ; M. MACCES, Mairie de Sainte-Rose ; Mme BRESLAU, Maire de Baillif ; Eddi CLAUDE MAURICE, Adjoint ; ZOZO GABY, Adjoint ; Mme Mireille ONESTAS, Conseillère municipale.

Mairie des Trois-Rivières : M. Albert DORVILLE, Président de l'Association des Maires de Guadeloupe, Maire ; Mme BOULEMAR, responsable administrative ; Mme NICOT, en charge du service de la Communication.

Notaire : Maître Eugène DESGRANGES, Membre de la Commission des 50 pas.

Préfecture (Basse-Terre) : M. Jean-François CARENCO, Préfet de Région.

Conseil général du département (Gosier) : M. Jacques GILLOT, Président ; M. Louis MUSSINGTON, Conseiller général ; MACS Jean-Claude, *Capesterre* ; M. René LARIFLA et Mme Maggy GANE, *Mairie de Gosier* ; M. Hugues GOVINDIN, Maire de *Saint-François* ; M. Felix DESPLAN, Maire de *Pointe-Noire* ; M. Nérée BOURGEOIS, Maire de *Vieux-Fort* ; M. Michel SAINT-VAL, Directeur des services techniques de *Saint-Anne* ; M. Michel ETNA, Directeur général des services de la Mairie de *Vieux-Habitants* ; M. Paul LARIFLA, Directeur et Mme Myreille PRAUCA, Direction des services techniques du Conseil général ; Mme Jeanny MARC, Vice Présidente, Maire de *Deshaines* ; M. Pierre REINETTE, Directeur général des Services du Conseil Général ; Christian GATOUX, Conseiller général ; M. LIVINSTON, Conseiller général, Adjoint au Maire de *Marie-Galante*, directeur technique de *Gosier* ; M. l'Adjoint chargé de l'urbanisme à *Saint-François*, Mme BOCA, responsable du foncier.

Mairie de Capesterre-Belle Eau : M. BEAUGENDRE, Maire

Mairie de Deshaines : Mme Jeanny MARC, Maire, assistée du Secrétaire général

Mairie de Petit-Bourg : M. l Adjoint au Maire, chargé de l'Environnement.

EN MARTINIQUE

Préfecture (Fort de France) : M. Michel CADOT, Préfet de Région.

Réunion organisée en Préfecture le 15/05/2001 : M. Raymond JEAN-NOËL, Chef du Service de la Protection Civile de la Préfecture ; M. Marc DUNCOMBE, du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (en Métropole) ; Mlle MICHEL, du Conservatoire de l'Espace Littoral (Martinique) ; Mme FONTANA, de la Direction départementale de l'Equipement, M. Laurent DUMONT, de la Direction régionale de l'Environnement (DIREN), M. le représentant de la direction régionale de l'Office National des Forêts (ONF).