

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 1963.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif au domaine public maritime,*

Par M. Pierre MARCILHACY,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Détermination et extension du domaine public maritime, réserves constituées pour la protection des plages, des rivages et des sites, tels sont les buts, nous serions presque tentés de dire les ambitions, du projet de loi voté par l'Assemblée Nationale, que nous vous demandons d'adopter sous réserve de quelques modifications rédactionnelles.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Daniel Benoist, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Jules Emaile, Pierre Fastinger, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Edouard Le Bellegou, Pierre Marcilhacy, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, François Monsarrat, Louis Namy, Jean Nayrou, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2^e législ.) : 62, 418, 419 et in-8° 53.

Sénat : 172 (1962-1963).

A la vérité, ce projet arrive à son heure puisqu'il opère une novation certes prudente du statut juridique des rivages de notre pays tel que posé, en principe, par l'ordonnance de Colbert de 1681.

Grand rénovateur de la flotte française, fondateur du système actuel de l'organisation de la pêche et des inscrits maritimes, le ministre de Louis XIV était nourri des préoccupations de son époque ; mais force nous est de constater que son œuvre a duré plus que peut-être ne durera la nôtre.

En édictant une réglementation des rivages, Colbert avait en vue, à titre principal, les problèmes de défense militaire côtière, les problèmes de la pêche et, dans une mesure assez forte, ceux découlant de l'exploitation du sel marin.

Aujourd'hui, les invasions se font plus par la voie des airs que par la mer. Le soldat qui, le mousquet à la main, fait sa ronde sur les sentiers dits de douaniers est entré dans la légende. Par contre, tous les ans, les plages, les lais et relais de la mer sont envahis par une foule de « vacanciers » qui viennent se disputer leur place au soleil et parfois commettre des déprédations. Il convient donc, pour eux et pour la collectivité, de rajeunir l'ordonnance de 1681.

Nous rappellerons que seul le domaine public de l'Etat est inaliénable et imprescriptible, que seule, en conséquence, cette classification donne la garantie que ce domaine sera toujours à la disposition du public.

Or, le domaine public maritime est, jusqu'à présent, constitué essentiellement par la portion de terre que couvre et découvre la mer à la plus forte marée de mars pour les rivages qui subissent les marées et, pour les autres, il commence au point atteint par le flot le plus élevé de l'année. Font également partie du domaine public maritime les rades et les ports ainsi que les lacs d'eau salée en contact direct avec la mer.

Au-delà de la ligne où se situe le point le plus éloigné de retrait du flot commence la zone dite de mer territoriale, qui, sur une distance de trois milles marins, est considérée comme faisant partie intégrante du patrimoine national.

Mais le sol et le sous-sol de cette partie du territoire ne sont pas considérés comme faisant partie du domaine public maritime ; ils sont la propriété de tout le monde, ce que, dans leur jargon, les juristes appellent « *res nullius* ».

De cette situation résultent un très grand nombre d'inconvénients, voire de périls. En effet, s'il est possible d'interdire à un industriel de prendre du sable sur une dune, nul ne peut lui défendre de venir draguer dans la zone de la mer territoriale et, cependant, cette opération peut causer de graves perturbations à la circulation des courants marins, donc à la stabilité des côtes et des plages.

Portant remède à cette situation, l'article premier du projet, par voie déclarative, classe la mer territoriale, sol et sous-sol, dans le domaine public maritime. Désormais, toutes réglementations pourront être édictées à ce sujet.

Nous n'aurions garde d'oublier que, aussi bien les lais et relais de la mer déjà domaine public maritime que le sol et le sous-sol de la mer territoriale peuvent, ou ont pu faire, l'objet de concessions et de créations de droits au profit soit de la pêche, soit de la navigation, soit du tourisme. Le classement qui est décidé devra donc tenir compte des intérêts des tiers que nous venons de viser soit en respectant ces droits, soit en indemnisant leurs bénéficiaires.

Il convient également de veiller à ce que cette novation et cette extension juridique ne risquent pas de porter atteinte aux droits de l'administration. C'est ce qu'exprime le troisième alinéa de l'article premier pour lequel nous vous proposons une nouvelle rédaction qui nous est apparue plus claire et par conséquent meilleure. Les droits et actions visés par le nouveau texte s'entendent de ceux qui sont l'apanage des diverses administrations côtières : Marine et Pêche, Marine nationale, Travaux publics.

Rien ne sera donc changé du point de vue de ces administrations, dont les traditions sont hautement respectables.

Nous avons également proposé une nouvelle rédaction à un amendement voté par l'Assemblée Nationale qui réserve une priorité aux collectivités locales et sociétés d'économie mixte pour la concession des accroissements artificiels.

Ceux-ci deviennent assez fréquents dans toutes les régions où les bords de mer sont difficiles à atteindre et les plages trop rares. C'est le cas de la Méditerranée, où les emprises sur le flot sont du domaine du possible en raison des masses rocheuses disponibles.

Ces accroissements artificiels deviennent, bien entendu, partie intégrante du domaine public maritime, sous réserve cette fois des concessions accordées.

Ainsi, tel qu'il se présente, l'article premier du projet de loi constitue un ensemble cohérent dont les dispositions déclaratives répondent à une impérieuse nécessité de l'économie actuelle.

Les articles 2 et 3 sont d'un intérêt moindre, bien que nécessaires à l'exécution de l'article premier. L'article 2 donne la possibilité d'incorporation au domaine public maritime de certaines parties du domaine privé de l'Etat. La collectivité a tout à gagner à ce classement, qui frappe d'inaliénabilité des parties dont le statut juridique est changé.

L'article 3 prévoit, au contraire, le déclassement de certaines portions du domaine public maritime qui auront cessé de présenter un intérêt pour la collectivité. Il s'agit essentiellement des terres abandonnées par la mer, qui peuvent et doivent être remises à l'exploitation privée. Rappelons que la ville d'Aigues-Mortes, d'où saint Louis s'embarqua directement pour partir en croisade, se trouve maintenant largement à l'intérieur des terres que l'ingéniosité des habitants a mises en exploitation.

L'article 4 appelle certaines réserves et justifiera de la part de l'administration de grandes précautions lors de sa mise en œuvre.

Certes, nous pensons qu'il est nécessaire d'assurer la protection des plages et le système de la réserve tel qu'il fonctionne en matière d'urbanisme nous paraît être le seul qui puisse actuellement s'appliquer. Sur une profondeur de 20 mètres en ce qui concerne les parcelles construites ou closes et de 50 mètres pour les autres terrains, il pourra être interdit d'édifier toute construction.

Il s'agit, en l'espèce, d'une lourde servitude que devront supporter les propriétaires riverains. Ceux-ci ont, cependant, la possibilité, quand ils auront mesuré les conséquences dommageables de ces réserves, de demander à l'Etat l'acquisition de l'immeuble réservé. Nous voulons croire que cette procédure éminemment onéreuse freinera les ambitions de l'administration en la matière et que, là encore, celle-ci fera preuve de prudence et de modération.

A cet article 4, nous vous proposons également une modification de caractère rédactionnel destinée à éviter toute discussion sur l'application de la loi.

Les articles 5, 6 et 7 ne visent que des modalités d'exécution.

Ainsi donc, comme nous le disions au début du présent rapport, le texte que nous vous proposons d'adopter a l'ambition de mettre l'ordonnance de Colbert et les textes subséquents à la mesure de la nouvelle utilisation des côtes françaises. Nous pensons que, dans l'avenir, c'est le classement dans le domaine public maritime du sol et du sous-sol de la mer territoriale qui constituera la modification juridique la plus bénéfique pour nos rivages.

Nous souhaitons en terminant que les décrets d'application pris en exécution de l'article 6 tiennent le plus grand compte du particularisme de nos côtes. Ce qui est vrai pour la Méditerranée peut être faux pour l'Atlantique ou la Manche. Enfin, les droits des pêcheurs et des marins, des ostréiculteurs et des mytiliculteurs devront être scrupuleusement respectés. L'économie et l'alimentation même de la Nation en dépendent. Demain, elles en dépendront davantage encore, car la mer viendra aider plus largement la terre pour la nourriture des populations.

Les organismes professionnels devront donc être consultés avant que soient pris des décrets qui devront rajeunir mais non bouleverser l'œuvre de Colbert.

C'est le vœu par lequel nous terminons notre exposé général.

MODIFICATIONS PROPOSEES PAR VOTRE COMMISSION

Au troisième alinéa de l'*article premier*, il apparaît à votre Commission que le terme « polices » figurant dans le texte du Gouvernement peut prêter à confusion, en raison des divers sens qu'il a dans l'usage communément admis.

La nouvelle rédaction se borne à développer ce terme en précisant qu'il s'agit des droits créés et actions exercées par les administrations de l'Etat dans les eaux territoriales. Nous rappelons que les administrations en cause sont les Travaux publics et la Marine marchande pour le balisage, la Marine marchande pour la pêche, la conchyliculture et la récolte des herbes marines, l'Industrie pour les forages souterrains, les Finances pour la douane, enfin la Marine nationale pour la navigation.

Une nouvelle rédaction a été substituée à l'avant-dernier alinéa de l'*article premier* qui résulte de l'adoption d'un amendement au cours du débat devant l'Assemblée Nationale.

Le texte qui vous est soumis peut, en effet, donner à penser que le droit de priorité établi au profit des communes ou des sociétés d'économie mixte ne s'applique qu'à l'usage des accroissements artificiels.

En réalité, il convient de donner aux collectivités et sociétés susvisées un droit de préférence pour la réalisation des accroissements artificiels, ainsi que pour leur usage.

Les deux étant nécessairement liés, car on imagine mal comment une commune ou une société d'économie mixte pourrait prendre en charge les frais considérables de création de rivages artificiels sans être assurée, en contrepartie, de la rentabilité de son effort, soit sous la forme de mise à la disposition du public des accroissements réalisés (par exemple par l'extension d'une voie publique le long du flot), soit par l'édification d'établissements directement rentables (établissements de bains, casinos, hôtels). L'équilibre des contrats de concession résultera à la fois des obliga-

tions faites au concessionnaire et des avantages qu'il pourra en retirer. Obligations et avantages figurent nécessairement aux cahiers des charges.

A l'article 3, il semble utile de conférer également aux collectivités locales un droit de préférence pour l'acquisition des parcelles de lais et relais déclassés du domaine public et mises en vente.

A l'article 4, la modification proposée a pour objet de lier entre eux les différents alinéas de l'article 4 dont les dispositions sont assez complexes. La réserve édictée par cet article relève des dispositions couramment appliquées en matière d'urbanisme.

*
* *

Sous réserve des amendements ci-dessous, votre Commission vous propose, en conclusion, d'adopter le projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale.

AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

Article premier.

Amendement : Rédiger comme suit le troisième alinéa de cet article :

Cette incorporation ne porte pas atteinte aux droits créés et actions exercées par les administrations de l'Etat en vertu des pouvoirs qu'elles détiennent dans les eaux territoriales.

Amendement : Rédiger comme suit l'avant-dernier alinéa de cet article :

Sous réserve de satisfaire aux conditions financières et techniques fixées par les administrations compétentes, les collectivités locales, ou les sociétés d'économie mixte agissant pour le compte de celles-ci, auront un droit de préférence pour la concession de création et d'usage d'accroissements artificiels du rivage de la mer lorsqu'ils sont réalisés aux frais exclusifs de ces collectivités.

Art. 3.

Amendement : Compléter cet article par un second alinéa ainsi conçu :

Les départements et, à défaut, les communes bénéficieront d'un droit de préférence pour l'acquisition des parcelles déclassées et mises en vente.

Art. 4.

Amendement : Rédiger comme suit le début de cet article :

Suivant les modalités fixées au présent article, des immeubles privés pourront être réservés, en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique, après enquête publique faite... (*Le reste sans changement.*)

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

Sont incorporés, sous réserve des droits des tiers, au domaine public maritime :

a) Le sol et le sous-sol de la mer territoriale.

Cette incorporation ne porte pas atteinte aux polices qui s'exercent dans les eaux territoriales.

b) Les lais et relais futurs et, sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les accroissements artificiels futurs du rivage de la mer.

Priorité sera accordée aux collectivités locales ou aux sociétés d'économie mixte agissant pour leur compte, pour la concession des accroissements artificiels résultant de travaux ou d'ouvrages réalisés aux frais exclusifs desdites collectivités.

Les termes de la concession tiendront compte des frais et risques supportés par les collectivités intéressées.

Art. 2.

Peuvent être incorporés au domaine public maritime, sous réserve des droits des tiers, par arrêtés conjoints du Ministre des Travaux publics et des Transports et du Ministre des Finances et des Affaires économiques, les lais et relais de la mer faisant partie du domaine privé de l'Etat à la date de la promulgation de la présente loi. Les arrêtés seront publiés au *Journal officiel*.

Art. 3.

Les parcelles de lais et relais incorporés au domaine public pourront être déclassées selon la procédure prévue à l'article 2 lorsqu'elles ne seront plus utiles à la satisfaction des besoins publics.

Art. 4.

En vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique, des immeubles privés pourront être réservés, après enquête publique faite dans les formes prévues à l'article premier de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, par arrêtés conjoints du Ministre des Travaux publics et des Transports, du Ministre des Finances et des Affaires économiques, du Ministre de la Construction, du Ministre de l'Intérieur et du Ministre chargé du Tourisme. Ces arrêtés, qui peuvent être renouvelés dans les mêmes formes, portent effet pendant cinq ans et valent déclaration d'utilité publique.

La profondeur de la réserve ne peut dépasser, perpendiculairement à la limite côté terre du domaine public maritime tel qu'il se trouve étendu par application des articles 1^{er} et 2 ci-dessus, vingt mètres en ce qui concerne les immeubles clos de murs ou de toute clôture équivalente selon les usages du pays et les immeubles bâtis totalement ou partiellement et cinquante mètres dans les autres cas.

Cette réserve fait obstacle à toute construction ou addition de construction sur l'immeuble réservé, sauf autorisation spéciale qui sera délivrée dans les conditions fixées par les décrets prévus à l'article 6 ci-après, éventuellement en vertu de dérogations générales. Elle est notifiée au propriétaire et à l'occupant du terrain ; le propriétaire peut demander, dans les conditions prévues à l'article 28 du décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958, l'acquisition par l'Etat de l'immeuble réservé.

Les immeubles acquis par l'Etat sont incorporés au domaine public maritime.

L'institution de la réserve ne donne lieu à aucune indemnité.

Art. 5.

Seront punis d'une amende de 1.500 à 150.000 F ceux qui, après notification de la réserve de terrain et sauf autorisation régulièrement accordée, auront exécuté des travaux de construction sur un terrain réservé.

Le tribunal pourra ordonner la démolition des constructions irrégulières dans un délai qu'il déterminera.

A l'expiration de ce délai, la démolition pourra être exécutée d'office aux frais du condamné.

Art. 6.

Des décrets en Conseil d'Etat fixeront les modalités d'application de la présente loi.

Art. 7.

La présente loi n'est pas applicable aux Départements d'Outre-Mer.