

**UNIVERSITE DES ANTILLES**  
Faculté de Droit  
**École doctorale Santé, environnement et sociétés des  
Amériques**

---

<b>LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET LES PLAGES</b>
--

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT PUBLIC

Présentée et soutenue par

**Mme Teysa GUSTAN**

sous la direction du Professeur Jean-Luc PISSALOUX

**Membres du jury :**

**Nicole LEROUSSEAU**, Professeur émérite de droit public, à l'Université de Tours (Présidente & Rapporteur)

**Florence LERIQUE**, Maître de Conférences HDR, à l'Université de Bordeaux IV Montesquieu (Rapporteur)

**Jean-Luc PISSALOUX**, Professeur de droit public, à l'Université de Bourgogne (Directeur de thèse)

**Dominique BLANCHET**, Maître de Conférences HDR, à l'Université des Antilles (Co-directeur de thèse)

Soutenue le 3 novembre 2015

Campus de Fouillole

## REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer mes remerciements à Monsieur le Professeur Jean-Luc Pissaloux pour son aide très précieuse, pour la confiance qu'il m'a témoignée en acceptant de diriger cette recherche, pour sa disponibilité, pour ses conseils critiques et ses encouragements.

Je remercie également mon co-directeur, Monsieur Dominique Blanchet, Maître de Conférences-HDR, pour toutes ses remarques constructives.

Mais bien évidemment, ni Monsieur Pissaloux, ni Monsieur Blanchet ne saurait se voir reprocher les insuffisances de cette étude dont j'assume l'entière responsabilité.

Je tiens également à remercier très vivement Madame le Professeur Nicole Le Rousseau et Madame Florence Lérique, Maître de Conférences HDR qui ont bien voulu accepter de rapporter sur mon travail et de consacrer de leur temps pour lire ma thèse.

J'adresse enfin une reconnaissance toute particulière à mes proches, et notamment à ma mère qui a été d'un très grand soutien au cours de mes années d'étude.

## RÉSUMÉ

---

La gestion du domaine public suscite des conflits récurrents en matière d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral et cela concerne notamment les plages.

On aurait pu penser que les instruments de contrôle foncier et patrimonial mis à la disposition des pouvoirs publics étaient assez efficaces pour leur permettre de mener à bien leurs missions.

Mais la réglementation en vigueur concernant la gestion du domaine public maritime, et tout particulièrement celles des plages, est loin d'avoir apporté une sécurité juridique suffisante.

La législation relative aux plages est confrontée à une insécurité juridique ; la réglementation devient difficile à maîtriser en raison de la complexité des règles et de leur « difficile transposition » dans les départements et régions d'Outre-mer liée à leur caractère insulaire, ce qui a pour conséquence d'obscurcir la loi et de rendre ainsi ineffectif le droit en vigueur.

L'objet de la présente étude est de montrer que cette insécurité juridique est aggravée dans les Départements d' Outre-mer, de mesurer l'ineffectivité des règles entourant l'exploitation des plages et d'essayer d'éclaircir cet imbroglio juridique.

## ABSTRACT

---

The management of the public domain is the root of recurrent problems affecting regional and coastal development, as well as environmental protection including notably the beaches.

It would be obvious to think that the measures taken to maintain a control over the real estate and heritage site put at the authorities disposal were effective enough to enable the carrying out of their mission, but the statements of fact is that the current regulation concerning the maritime public domain and especially the beaches, is not what was expected of it, that means a sufficient juridical security.

The real issue is to show firstly, that the legislation concerning the beaches is confronted to a legal insecurity, then demonstrate that the regulation is becoming difficult to master because of the complexity of rules, as well as their tricky transposition in the overseas departments due to the insular nature of these regions. The consequence is the darkening of the law which leads inevitably to its inefficiency.

The purpose of this study is to show that this juridical insecurity is worse in the overseas departments, to put also in evidence the ineffectiveness of the rules concerning the exploitation of the beaches, in order to clarify this juridical mess.

## TABLE DES ABRÉVIATIONS

---

<i>ADCF</i>	Assemblée des communautés de France (Centre de ressource sur le mouvement intercommunal)
<i>ADEME</i>	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
<i>ADERSE</i>	Association pour le développement de l'enseignement et de la recherche sur la responsabilité sociale de l'environnement
<i>AFEST</i>	Association francophone des experts et scientifiques du tourisme
<i>AFIT</i>	Agence française de l'ingénierie touristique
<i>AJDA</i>	Actualité juridique de droit administratif
<i>A.J</i>	Actualité juridique
<i>ALUR (loi)</i>	accès au logement et urbanisme (renové)
<i>AN</i>	Assemblée Nationale
<i>ANAH</i>	Agence nationale de l'habitat
<i>ANRO</i>	Association Nationale des Rapatriés d'Oranie
<i>AOT</i>	Autorisation d'occupation temporaire du domaine public
<i>ARS</i>	Agence Régionale de la Santé
<i>ASSAUPAMAR</i>	Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais
<i>ATESAT</i>	Assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
<i>ATEN</i>	Ateliers techniques des espaces naturels
<i>BJCP</i>	Bulletin juridique des contrats publics
<i>BJDU</i>	Bulletin de jurisprudence de droit de l'urbanisme
<i>BODGI</i>	Bulletin officiel de la Direction Générale des Impôts
<i>BRGM</i>	Bureau de recherche géologique et minière
<i>CA</i>	Cour d'appel
<i>CAA</i>	Cour administrative d'appel
<i>CAUE</i>	Conseil en architecture, urbanisme et environnement
<i>Cass</i>	Cour de cassation

<i>CC</i>	Conseil Constitutionnel
<i>CDCI</i>	Commission départementale de la coopération intercommunale
<i>CE</i>	Conseil d'État
<i>CEDD</i>	Conseil économique pour le développement durable
<i>CEDH</i>	Cour européenne des droits de l'homme
<i>CELRL</i>	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
<i>C. env</i>	Code de l'environnement
<i>CERTU</i>	Centre d'étude sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques
<i>CESC</i>	Conseil économique social et culturel
<i>CESER</i>	Conseil économique social, environnemental régional
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>CGEDD</i>	Conseil général de l'environnement et du développement durable
<i>CGDD</i>	Commissariat général au développement durable
<i>CGPPP</i>	Code général de la propriété des personnes publiques
<i>CJCE</i>	Cour de justice des Communautés européennes
<i>CJEG</i>	Cahiers juridiques de l'Électricité et du Gaz
<i>CJUE</i>	Cour de justice de l'Union Européenne
<i>CNL</i>	Conseil national du littoral
<i>COM</i>	Collectivités d'Outre-mer
<i>COPRNM</i>	Conseil d'orientation de prévention des risques naturels majeurs
<i>CPER</i>	Contrats de plan Etat-Région
<i>DAF</i>	Direction de l'Agriculture et de la Forêt
<i>DATAR</i>	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
<i>DAUH</i>	Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat
<i>DDAM</i>	Direction départementale des affaires maritimes
<i>DDAD</i>	Direction des Archives départementales
<i>DDASS</i>	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
<i>DDEA</i>	Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
<i>DDE</i>	Direction départementale de l'équipement
<i>DDHC</i>	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen
<i>DDT</i>	Direction départementale des territoires
<i>DDTM</i>	Directions départementales des territoires et de la mer

<i>DEAL</i>	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<i>DGALN</i>	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
<i>DGCL</i>	Direction générale des collectivités locales
<i>DGS</i>	Direction générale de la Santé
<i>DIA</i>	Déclaration d'intention d'aliéner
<i>DIREN</i>	Direction régionale de l'environnement
<i>DOM</i>	Départements d'Outre-mer
<i>DOM-TOM</i>	Départements et Territoires d'Outre-mer
<i>DPM</i>	Domaine public maritime
<i>DRAAF</i>	Direction régionale de l'alimentation de l'Agriculture et de la Forêt
<i>DRAM</i>	Direction régionale des affaires maritimes
<i>DREAL</i>	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
<i>DRIRE</i>	Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement
<i>DROM</i>	Départements et Régions d'Outre-mer
<i>DSL</i>	Dispositif de sensibilisation au littoral
<i>DSP</i>	Délégation de service public
<i>DTA</i>	Directives territoriales d'aménagement
<i>DTADD</i>	Directives territoriales d'aménagement et de développement durable
<i>ENS</i>	Espaces naturels sensibles
<i>EPCI</i>	Établissement public de coopération intercommunale
<i>EPFL</i>	Établissement public foncier local
<i>Gaz.Pal.</i>	Gazette du Palais
<i>GIZC</i>	Gestion intégrée des zones côtières
<i>GRIDD</i>	Groupe québécois de recherche interdisciplinaire
<i>IDDRI</i>	Institut de recherche sur les politiques, l'Institut du développement durable et des relations internationales
<i>IFEN</i>	Institut français de l'environnement
<i>IFREMER</i>	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
<i>IUAR</i>	Institut d'urbanisme et d'aménagement régional
<i>IUT</i>	Institut Universitaire de Technologie
<i>JCP</i>	Juris-Classeur (périodique)
<i>Loi SRU</i>	Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains

<i>LODEOM</i>	Loi pour le développement économique de l'Outre-mer
<i>MEEDDAT</i> du territoire	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement
<i>Miaca</i>	Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte Aquitaine
<i>OCDE</i>	Organisation de Coopération et de développement économique
<i>OFIT France</i>	Observation, Développement et Ingénierie Touristiques France
<i>OFIT</i>	Office fédéral de l'informatique et de la télécommunication
<i>OMT</i>	Organisation mondiale du tourisme
<i>ONT</i>	Observatoire national du tourisme
<i>ONF</i>	Office national des forêts
<i>ONU</i>	Organisation des Nations Unies
<i>PER</i>	Plan d'exposition aux risques
<i>PGRI</i>	Plan de gestion des risques d'inondation
<i>PGP</i>	Plan de gestion des plages
<i>PIG</i>	Projet d'intérêt général
<i>PLU</i>	Plan local d'urbanisme
<i>PMR</i>	Personne à mobilité réduite
<i>PNUD</i>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<i>POS</i>	Plan d'occupation des sols
<i>PPR</i>	Plan de prévention des risques
<i>PPRL</i>	Plan de prévention des risques littoraux
<i>PPRN</i>	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
<i>PPRI</i>	Plan de prévention des risques d'inondation
<i>QPC</i>	Question prioritaire de constitutionnalité
<i>RéATE</i>	Réforme de l'administration territoriale de l'État
<i>RDI</i>	Revue de droit immobilier
<i>RDP</i>	Revue de droit public et de la Science politique
<i>Rec.</i>	Recueil Lebon
<i>RFDA</i>	Revue Française de droit administratif
<i>RFAP</i>	Revue française d'administration publique
<i>RFDC</i>	Revue Française de droit constitutionnel
<i>RJA</i>	Revue juridique administrative

<i>RJE</i>	Revue juridique de l'environnement
<i>RLCT</i>	Revue Lamy des Collectivités Territoriales
<i>RPDP</i>	Revue pénitentiaire et de droit pénal
<i>RTD. civ.</i>	Revue Trimestrielle de droit civil
<i>SADT</i>	Schéma d'aménagement du tourisme
<i>SAM</i>	Service des affaires maritimes
<i>SAR</i>	Schéma d'aménagement régional
<i>SAUM</i>	Schéma d'aptitude et d'utilisation de la mer
<i>SEATM</i>	Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne
<i>SFDE</i>	Société Française pour le Droit de l'Environnement
<i>SCI</i>	Société civile immobilière
<i>SCOT</i>	Schéma de cohérence territoriale
<i>SDAGE</i>	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin
<i>SDRIF</i>	Schéma directeur de la région d'île de France
<i>SMVM</i>	Schéma de mise en valeur de la mer
<i>SPLA</i>	Société publique locale d'aménagement
<i>SPPL</i>	Servitude de passage des piétons sur le littoral
<i>SRADDET</i>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
<i>TA</i>	Tribunal administratif
<i>T. Confl.</i>	Tribunal des conflits
<i>TRI</i>	Territoire à risque d'inondation
<i>UICN</i>	Union mondiale pour la nature
<i>ULAM</i>	Unités littorales des affaires maritimes
<i>ZAC</i>	Zone d'aménagement concerté
<i>ZAD</i>	Zone d'aménagement différé
<i>ZNIEFF</i>	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique
<i>Zone ND</i>	Zone naturelle et forestière dite zone ND
<i>ZPPAUP</i>	Zone de protection du patrimoine architectural urbain ou paysager

# **SOMMAIRE**

---

## **INTRODUCTION**

## **PREMIERE PARTIE : DE L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DES RÈGLES RELATIVES AUX PLAGES**

### **TITRE 1. L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE : RÉALITÉ OU UTOPIE ?**

Chapitre 1. De l'insécurité juridique des règles relatives aux plages

Chapitre 2. À l'ineffectivité des règles relatives aux plages

### **TITRE 2. UNE ADAPTATION LABORIEUSE DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PLAGES DANS LES DROM**

Chapitre 1. Les difficultés de mise en œuvre des objectifs de sécurité juridique.

Chapitre 2. L'inadaptation des procédures répressives dans la protection du littoral.

## **DEUXIEME PARTIE : VERS UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE PLUS AFFIRMÉE**

### **TITRE 1. LA SÉCURITÉ JURIDIQUE : UNE RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS PUBLICS**

Chapitre 1. Le droit d'usage des plages.

Chapitre 2. La fonction d'appui et d'expertise des pouvoirs publics.

## **TITRE 2 LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PLAGES**

Chapitre 1. La valorisation écologique des plages

Chapitre 2. La sécurité juridique et la gouvernance des plages

### **BIBLIOGRAPHIE**

### **TABLE CHRONOLOGIQUE DES TEXTES CITÉS**

### **TABLE JURISPRUDENCE**

### **INDEX**

### **TABLE DES MATIÈRES**

### **ANNEXES**

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

« *Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite* »<sup>1</sup>. Cette formule célèbre du rapport public du Conseil d'État de 1991 attire l'attention sur l'importance que doit revêtir la qualité, la stabilité et l'accessibilité des normes dans un État de droit.

Cette formule est même un peu alarmante ; mais ce rapport a voulu montrer avec force la place essentielle de la sécurité juridique dans notre droit.

La sécurité dont il sera question s'intéresse au droit en général : elle est recherchée par les personnes pour protéger leur intégrité physique et, morale mais aussi leurs biens. Les débats actuels reprochent au droit de ne plus apporter cette souplesse permettant aux règles d'insuffler la sécurité publique réclamée par les citoyens. Pourtant, celle-ci est une valeur fondamentale de notre système juridique.

La sécurité juridique du droit peut être envisagée pour lutter contre les risques sociaux, politiques et environnementaux qui pèsent sur notre société. Elle a été principalement traitée en droit privé ; mais le droit public mérite tout autant de considération, car il souffre des mêmes maux. Le droit public régit principalement l'organisation et le fonctionnement politique, administratif, et financier ainsi que la gestion des biens des personnes publiques ; il défend – il est censé défendre – l'intérêt général. Cependant, « *l'une des caractéristiques du droit français de l'environnement a été d'être (longtemps) un droit " sans principe" »*<sup>2</sup>, ce qui a sans doute été l'une des sources de son insécurité juridique.

Les biens des personnes publiques (Etat, collectivités locales et établissements publics) appartiennent au domaine public<sup>3</sup>. On peut prendre l'exemple des plages qui sont des biens appartenant à des personnes publiques dépendant du régime protecteur de la domanialité publique. Cependant, le régime juridique des plages n'est pas bien défini en raison d'une

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, Rapport public 1991, in *La sécurité juridique*, Ed. Jeune Barreau Liège, 1993, p. 166.

<sup>2</sup> J.-L. Pissaloux, « *la démocratie participative dans le domaine environnemental* », RFAP 2011/1, n° 137-138, p. 125.

<sup>3</sup> L'article L. 2111-1 du CGPPP précise que « *le domaine public est constitué de bien lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public* ».

réglementation approximative engendrée par un ensemble de règles éparses issues de différentes branches du droit public.

Pourtant, les plages sont des composantes du littoral qui appelle une politique spécifique de protection mais également de valorisation.

Les plages sont des espaces convoités pour leur proximité avec la mer, et très prisés pour leur côté ludique. Elles évoquent la liberté, la santé et la détente. Elles ne sont pas des zones « stériles », mais constituent un milieu vivant qui abrite une diversité biologique très spécifique. L'activité humaine au fil des siècles a eu des répercussions sur ses écosystèmes en raison de la méconnaissance de ses mécanismes biologiques. Les écosystèmes varient en fonction de la façade maritime. La plage est infiniment moins connue que le littoral à la fois dans sa vie biologique que dans son rôle particulier sur les grands équilibres et les évolutions de la zone « intertidale ». Pourtant ces deux termes sont intimement liés. L'impact de l'homme sur les plages n'est pas un phénomène récent. L'accroissement des populations côtières et, l'attrait pour les activités de la mer, créent sur les plages une pression d'une ampleur sans précédent. De plus en plus de plages font l'objet d'une érosion grandissante en Europe, et sont amenées à disparaître si elles ne sont pas davantage protégées : d'ailleurs, près de 171 plages seraient déjà menacées de disparition en France.

La plage constitue donc une multitude de milieux complexes et fragiles. Tous les milieux qui la composent revêtent une fonction écologique capitale. Mais la polarisation des activités humaines sur les plages exacerbe les problèmes d'occupation, de fréquentation, et d'utilisation ainsi que les dégradations des espaces littoraux. Le droit a progressivement pallié ces difficultés avec la loi Littoral du 3 janvier 1986 qui a déterminé plus clairement le régime des concessions. Cependant, c'est l'une de ses principales lacunes, cette loi n'a point apporté de définition juridique de la plage : aucune disposition du code de l'urbanisme ou du code de l'environnement ne donne en effet de définition juridique aux plages<sup>4</sup>.

Les plages sont des "sujets rares" du droit, car c'est une notion par nature mouvante. Le Grand Larousse illustré définit une plage littorale comme « *une rampe de sable, de gravier ou de galet développée au niveau du rivage* ». La plage a le plus souvent une origine naturelle, mais le développement du tourisme balnéaire a conduit à la création de plages artificielles<sup>5</sup>. Les plages, qu'elles soient naturelles<sup>6</sup> ou artificielles<sup>6</sup>, font partie intégrante du

---

<sup>4</sup> B. Brochand, Question écrite n° 375, JO Assemblée nationale, 10/07/2007, p. 4810.

<sup>5</sup> Y. Jégouzo, Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique, édition Le Moniteur, 2<sup>e</sup> édition, 2013.

<sup>6</sup> Les plages artificielles contrairement aux plages naturelles, sont des portions de rivage qui ont été soustraites à l'action des flots par l'intervention humaine. Ce sont des plages concédées pour une durée de douze ans, qui font

domaine public maritime naturel<sup>7</sup>. Elles sont destinées à l'usage direct du public, et leur accès est libre et gratuit. Elles peuvent être remises en gestion à un concessionnaire. Les éléments constitutifs de la plage, comprennent le rivage de la mer<sup>8</sup> mais aussi les lais et relais de la mer. Ces notions ont fait l'objet d'intérêt par la doctrine et le législateur ; elles sont définies dans le Code général de la propriété des personnes publiques. Toutefois, le terme *plage*, n'a fait l'objet que d'une définition approximative par la doctrine. Aussi convient-il, à travers cette analyse approfondie de présenter les définitions juridiques des termes du sujet, le droit des plages, les moyens de la recherche et enfin la problématique suivie.

## §1. La diversité des notions en lien avec les plages.

Aujourd'hui, les plages relèvent plus d'une définition géologique que juridique<sup>9</sup>. En géomorphologie la plage est définie comme « *une accumulation sur le bord de mer de matériaux d'une taille allant des sables fins aux blocs* » ; mais le mot bloc n'est pas défini. La plage n'est pas seulement une étendue de sable. Sur les côtes à marées marquées, la plage est composée de deux parties partiellement distinctes : d'une part, l'estran, qui est de dimension variable, et d'autre part, la partie « sèche », qui se trouve au-dessus du niveau moyen des hautes eaux mais qui reçoit les embruns, et qui peut être submergée lors des grandes marées ou lors des tempêtes. La plage ne représente qu'une partie du domaine public naturel exondé qui s'étend aussi aux lais et relais de la mer.

La première loi définissant une des composantes de la plage est l'ordonnance de Colbert de 1681 qui, en son livre IV, titre 7, article 1<sup>er</sup>, déclare : « *sera réputé bord et rivage de la mer, tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'ou le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* ».

En fait, le bord de mer ne faisait l'objet d'aucune définition précise, car la société ne lui portait que très peu de considération. Il était abordé comme « *un espace baigné par les*

---

partie du domaine public maritime naturel de l'État. Les plages naturelles sont formées par la nature. Aujourd'hui, on constate que les travaux de protection et de recharge en sable sont largement répandus sur les plages naturelles, de sorte que toutes les plages à valeur touristique sont plus ou moins « artificialisées ». En conséquence la distinction plage naturelle / plage artificielle qui avait trouvé sa justification à l'époque des grands travaux d'aménagement a actuellement perdu toute sa pertinence.

<sup>7</sup> Art. L. 2111-1 du CGPPP.

<sup>8</sup> Art. L. 2111-4 du CGPPP.

<sup>9</sup> Réponse du Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, JO Assemblée nationale, 18/09/2007, p. 5675.

*marées ou le mouvement des vagues* »<sup>10</sup>. Le dictionnaire Robert confirme que cette définition est la seule reçue en droit et en géographie, et, reprenant des cours de droit du XVIII<sup>e</sup> siècle, il précise au lecteur que le bord de mer est un chemin, qui doit être entretenu le long des côtes, comme l'indique l'ordonnance *Spatium Littoris*<sup>11</sup>. Le chemin désigné doit être conservé pour le halage des bateaux et doit être de 24 pieds de large<sup>12</sup>. Cette perception du bord de mer concerne essentiellement la marine et la navigation, mais ne s'intéresse pas à d'autres activités telles que la pêche ou encore les ports.

Le bord de mer, ou chemin le long de la mer, « entraîne une perception d'un droit domanial appelé aussi " rivage ou riverage ", ou feulement seigneurial qui sert à son entretien<sup>13</sup>. Donc, le rivage était dès lors considéré comme le chemin permettant aux forces de l'État de circuler et de percevoir les tas. Cette conception juridique du rivage a été directement incorporée dans le dictionnaire courant de la langue française.

Le terme *rivage*, qui est une composante de la plage, est une notion apparue en 1604 dans les premiers dictionnaires de traduction latin/ français sans explication.<sup>14</sup> La première définition du rivage provient de Trévoux en 1704, une vingtaine d'années après les ordonnances sur la marine de Colbert : « *Le rivage*, nous dit-il, *c'est la proximité d'une masse d'eau* »<sup>15</sup>.

Les définitions des rivages ont été d'abord empruntées au droit. « *Le rivage c'est ce que couvre la mer, mais aussi les servitudes de proximité. Les définitions ne se réfèrent qu'au statut juridique de la proximité de l'eau* »<sup>16</sup>. Le Larousse, afin de ne pas changer sa définition, renvoie en 1875 au cours du professeur Troplong sur le domaine public<sup>17</sup>. Leclère en fera de même en 1960 en résumant les cours de droit administratif de Marcel Waline.

Le statut du bord de mer a donc varié dans le temps, jusqu'au XI<sup>e</sup> siècle où le rivage est considéré comme « *le chemin qui permet aux forces de l'État de circuler et de percevoir des tas. La ligne géographique des rivages se double d'une voirie réservée au contrôle*

---

<sup>10</sup> Institut de France, Dictionnaire de l'Académie française, 7<sup>ème</sup> édition, Editeur Firmin-Didot, 2 Vol., Paris 1878 ; voir R. Roy, « *la construction juridique du littoral* », thèse dactylo, Université de Bretagne Occidentale, 1994.

<sup>11</sup> R. Paul, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, les mots et les associations d'idées, Société du nouveau Littré, 6 Vol, 1958-1964. ; voir R. Roy, *ibid.*

<sup>12</sup> Dictionnaire universel François et Latin, Trévoux, imprimé par E. Ganeau, 1704 ; voir R. Roy, *ibid.*

<sup>13</sup> P. Richelet, Dictionnaire français contenant les termes les plus connus des arts et des sciences.

<sup>14</sup> J. Nicot, Trésor de la langue française tant ancienne que moderne – auquel autres choses sont les noms propres de marine, David Douceur, Paris, 1606 ; voir. R. Roy, *ibid.*

<sup>15</sup> R. Roy, *ibid.*

<sup>16</sup> R. Roy, *ibid.*

<sup>17</sup> Nouveau Larousse illustré, Dictionnaire universitaire encyclopédique, ss dir. C. Augé, Paris, dernière édition, 1904.

*administratif de l'espace côtier* ». À partir du XI siècle cette perception est laissée au profit d'une nouvelle définition du rivage de la mer. Il s'agit d'un lieu d'exercice des libertés publiques au profit de la société de loisir naissante : on va à la mer, on circule sur la plage.

Le dictionnaire Furet (1688 et 1679) apporte une autre définition après l'ordonnance de Colbert de 1681 : « *les rivages sont des lieux naturels sans port ou sans rade...* »<sup>18</sup>.

Donc au regard de ces différentes définitions, le rivage juridique se distingue du rivage des scientifiques et des géographes.

Par la suite, le rivage est étendu au domaine public maritime afin de résoudre les problèmes sociaux posés sur le littoral (plage privée, concessions d'endiguage, conflits d'usage, réduction de l'espace à cause de la multiplication de la population sur le bord de mer). Ce lieu est perçu comme un grand espace ludique de la société, protégé par le statut du domaine public maritime.

D'ailleurs, le Conseil d'État se refuse à juger de la légalité des décrets de délimitation<sup>19</sup> du rivage de la mer. Il admet seulement en 1863 que les riverains puissent aborder la question de l'étendue du rivage, après la parution de ces décrets. En 1868, il constate le caractère purement conventionnel de la limite<sup>20</sup>. L'arrêt *Kreitmann* du 12 octobre 1973 souligne que tous les rivages français sont délimités par le plus grand flot annuel. L'arrêt du Conseil d'État permet donc de pallier l'abstention du législateur sur ce sujet<sup>21</sup>. En effet, la délimitation du rivage de la mer a une faible importance dans l'Ordonnance sur la marine de 1681. Il en est de même de la définition du rivage de la mer. Toutefois, c'est le premier texte juridique qui apporte une répression dans le régime juridique des plages, car, dans cette ordonnance, l'exercice de l'ordre public est matérialisé sur les rivages. L'actuel article L. 2111-4 du CGPPP énonce que « *le domaine public maritime naturel... comprend..., 1° le rivage de la mer* ». Un autre article du code, article L. 2111-5 précise que « *les limites du rivage sont constatées par l'État en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques...* ».

Dès lors, le rivage a un véritable statut juridique jusqu'à ce que le terme « *rivage* » soit remplacé par le terme « *littoral* ».

---

<sup>18</sup> P. Richelet, Dictionnaire François, 1680-1688.

<sup>19</sup> CE, 19 juillet 1861, *Reyneau*, D.P 1861-5-49.

<sup>20</sup> CE, 27 mars 1863, *Doulet-Lavignon*, D.P 1863-3-63.

<sup>21</sup> Ces principes ont été consacrés et complétés par l'article L. 2111-4 du CGPPP : cet article définit également la consistance du domaine public maritime.

Le terme littoral apparaît quant à lui en 1831-1832, et est considéré comme un synonyme de rivage. Le littoral est « *ce qui concerne les côtes* »<sup>22</sup>, de « *littus, rivage* », qui « *appartient au bord de mer* », qui est relatif à la « *zone de contact entre la terre et la mer* »<sup>23</sup> ou qui appartient au rivage<sup>24</sup>. Mais dans l'évolution du droit, le littoral ne correspond plus vraiment au rivage de la mer. La distinction entre le littoral et le rivage devient flagrante, lorsque la doctrine avance une définition plus complète du littoral. Le droit ne permet plus donc de comprendre ce qu'il faut entendre par ces deux notions imbriquées. La définition devient plus géographique, et on dissocie dès lors deux notions distinctes. À compter de la loi Littoral de 1986, les enjeux sociétaux s'expriment mieux dans la définition juridique du littoral. Celle-ci reprend les orientations de l'instruction du 4 août 1976<sup>25</sup> et du décret du 25 août 1979<sup>26</sup>. Néanmoins, le droit du littoral reste complexe et difficilement appréhendable.

Mais le régime juridique des rivages de la mer et notamment du domaine public maritime est remanié avant 1986 par la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963, qui en fait, entre en vigueur avec le décret d'application n° 66-413 du 17 juin 1966. C'est cette loi qui incorpore les lais et relais de la mer dans le domaine public maritime, car, auparavant, tous les auteurs étaient unanimes à reconnaître que les lais et relais de la mer appartenaient au domaine privé de l'État<sup>27</sup>. Par contre, l'article 7 de la loi de 1963 n'est pas applicable aux départements d'outre-mer, de sorte que les « lais et relais de la mer » restent dans le domaine privé de l'État. Cette loi soumet donc les « lais et relais de la mer » au régime de la domanialité publique naturelle.

Rappelons que les lais et relais de la mer sont des « *alluvions déposées sur le rivage de la mer et qui restent exondés (lais)* »<sup>28</sup> et générés par les apports de sable, de gravier, de rocher venus de la mer ou terrains que la mer laisse à découvert en se retirant « *et ne recouvre plus (relais)* »<sup>29</sup>. La loi du 28 novembre 1963 avait incorporé ces biens au fur et à mesure de leur constitution à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1963. Pour les seconds qui appartenaient au

---

<sup>22</sup> E. Littré, Dictionnaire de langue française, 3<sup>ème</sup> édition, 1867, p. 416 ; voir. R. Roy, *op.cit.*, p. 15.

<sup>23</sup> P. Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Les notes et les associations d'idées – société du nouveau Littré 1958 -1964), voir. R. Roy, *op. cit.*, p. 15.

<sup>24</sup> J. Dubois, Dictionnaire du langage français contemporain, Paris Larousse 1967 ; voir. R. Roy, *op. cit.*, p. 15.

<sup>25</sup> Instruction du 4 août 1976 relative à la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, *J.O* 6 août 1976 p. 4758.

<sup>26</sup> Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, *JORF* du 26 août 1979, p. 2098.

<sup>27</sup> Y. Jégouzo, *op. cit.* p. 13.

<sup>28</sup> Y. Jégouzo, *op. cit.* p. 13.

<sup>29</sup> Y. Jégouzo, *op. cit.* p. 13.

domaine privé de l'État, sauf acquisition par des tiers, ils pouvaient l'être si les incorporations présentaient un intérêt pour le public. Le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) achève cette évolution en supprimant la dernière condition et permet, sous réserve des droits des tiers, l'incorporation automatique au domaine public des lais et relais de la mer qui appartenaient au domaine privé de l'État à la date du 1<sup>er</sup> décembre 1963 (art. L. 2111-4 3<sup>o</sup> a du CGPPP).

En outre, le terme *plage* apparaît dans certains dictionnaires français. C'est le cas du dictionnaire de Guérin (1892) qui présente les plages de sable fin, propices à l'établissement des bains de mer, Guérin cite alors les plus connues. Le dictionnaire Robert de 1961 précise que les plages « *composent l'espace urbain. Elles se répertorient par leur fréquentation, elles prennent le nom des villes et inversement (l'opposition du mot plage est valorisé par l'activité de la ville par exemple Berth-plage, Le Touquet –Paris-Plage, Larmor –plage)* »<sup>30</sup>. De plus, le métier de *plagiste* est identifié en 1907<sup>31</sup> grâce au guide des agents de surveillance de l'administration marchande. La plage sera d'abord l'espace de tous, considéré comme annexe de la maison individuelle au bord de la mer, comme annexe de l'hôtellerie ou encore du lot résidentiel. Elle sera principalement exploitée par les municipalités maritimes qui mettent en place à la fin du siècle une politique de station. La plage « *s'achète dès qu'elle constitue un lai ou relai (apparemment la tentation d'appropriation de la plage commence en 1750)* »<sup>32</sup>.

Toutes ces notions sont dans le champ de la domanialité publique des biens appartenant à la personne publique (État, collectivités territoriales ou encore établissements publics de l'État). La domanialité publique est le régime de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité. Ces termes sont étudiés de façon plus approfondie en lien direct avec les plages en tant que biens inaliénables et imprescriptibles incorporés au domaine public maritime.

Le droit des plages mérite bien d'être analysé en raison de la législation approximative applicable, afin d'en définir les contours mais surtout de vérifier si celle-ci apporte une sécurité suffisante à ses destinataires.

---

<sup>30</sup> R. Roy, *op. cit.* p. 15.

<sup>31</sup> R. Barraine, Dictionnaire de droit et sciences économiques, Ed.1907-1988 ; voir R. Roy, *op. cit.* p. 15.

<sup>32</sup> Boulier et autres, « Histoire des plages de la fin du XVIIIe s à nos jours, Maitrise AES, U.B.U, 1983 p.3 et s ; voir R. Roy, *op. cit.* p. 15.

## §2. La sécurité juridique et le régime des plages.

La plage est appréhendée par le droit à travers différentes matières (A). Mais l'on peut se demander si les règles issues de ces matières apportent une sécurité juridique suffisante (B).

### A. La plage en tant qu'objet du droit.

On ne peut affirmer que la plage fasse l'objet d'un reniement du droit. Cependant, la complexité des règles qui y sont relatives, permet de dire que la plage et le droit ont une relation complexe.....

Le droit des plages est composé d'une multitude de matières relatives à l'exploitation, l'usage, l'occupation, la protection, l'aménagement et la gestion de ces espaces. Il se compose en effet de matières issues du droit public mais aussi du droit privé : le droit de la propriété des personnes publiques, le droit du tourisme, le droit administratif, le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme public et privé, le droit civil, le droit des biens, ou encore le droit des collectivités territoriales. Mais l'absence de lien entre les règles peut créer des litiges d'usage sur les plages, alors même que le droit a pour objectif de protéger les citoyens contre la complexité et les effets "secondaires" ou collatéraux des lois.

Le régime des plages est apparu avec les premiers contrats de location créés au début du XX<sup>e</sup> siècle. La législation relative aux plages a fait ensuite l'objet de plusieurs évolutions.

En effet, la plage « *se loue dès qu'elle appartient au rivage* » : cette location trouve son fondement dans la loi 11 frimaire An VII qui ne permet les locations que sur le domaine privé de l'État<sup>33</sup>. Plus tard, la loi de finances de 1872 (article 61 du Code de l'État abrogé et arrêt du Conseil d'État du 18 décembre 1936, *Prade*) autorise les locations de plages incorporées au rivage. L'État fut tellement dépassé par la demande qu'il loua les rivages, ce qui était totalement illégal. C'est ainsi, que le Conseil d'État estima que la décision du ministre des Finances de concéder à une ville à titre de bail une portion du rivage de la mer

---

<sup>33</sup> R. Roy, *op. cit.* p. 15.

était entachée d'excès de pouvoir, car, cette décision lui conférait le droit d'interdire à quiconque d'accéder au rivage de la mer pour y prendre ou y donner des bains<sup>34</sup>.

Pendant longtemps, la gestion des plages a été régie par deux circulaires interministérielles, du 1<sup>er</sup> juin 1972 et du 16 juillet 1973, qui prévoyaient la concession par l'État des parties du domaine public maritime aux communes. Toutefois, la loi Littoral du 3 janvier 1986 devait apporter une première restriction, en interdisant les constructions dans une bande de 100 mètres à compter du rivage.

Les décrets d'application tardant à voir le jour, le Conseil d'État a dû intervenir dans une célèbre affaire contentieuse « *Chez Joseph* » et la commune d'Antibes, dans laquelle les juges du Palais Royal estimèrent que les attributions de lots de plage sur le domaine public maritime devaient faire l'objet d'une délégation de service public, puisque « *le concessionnaire doit veiller à la salubrité de la plage et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers* ».

L'encadrement de ces concessions par ces anciennes circulaires a montré ses limites en se révélant mal adapté aux obligations de la loi. D'où la multiplication des contentieux ces dernières années, comme celui –fameux– de la « Plage de Pampelonne » principalement lié à l'accès au rivage de la mer.

Mais la propriété administrative du bord de mer s'est réellement manifestée entre 1959-1979 avec la Directive du 25 août 1979. À ce titre, sont apparues des règles d'aménagement propres au littoral. Dès lors, le droit incita l'administration à intervenir dans le marché immobilier du littoral, à aménager les rivages pour les bateaux et à s'approprier l'accès à la plage.

L'usage libre et gratuit par le public constitue « *la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de la pêche et de cultures marines* ». Or, l'absence du décret d'application de cet article L. 321-9 du code de l'environnement a posé une situation qui était préjudiciable aux intérêts des communes littorales et au développement de leur station balnéaire. Cette situation a conditionné l'élaboration du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plages<sup>35</sup>.

Selon Dominique PERBEN, ministre des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer de l'époque : « *il fallait moderniser les conditions d'exploitation des plages* ». Le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plages devait normalement apporter une

---

<sup>34</sup> CE, 30 avril 1863, *Bourgeois*, n° DE 1863-3-64 ; Cass. Crim, 2 déc. 1864, *Harmand*, n° DP1867-I-400 ; F. Piton, « *les plages : régime domaniale et exploitation*, Dr litt. et mer, 1984, Bull. n°11 p.29 ; v.o. R. Roy, *op. cit.* p. 15.

<sup>35</sup> Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, *J.O* du 28 mai 2006, p. 7981.

clarification quant à l'accès du public aux plages, tout en améliorant la qualité des services qui y sont proposés et la préservation de leur état naturel en dehors des périodes de fréquentation. « *Il va dans le sens d'un meilleur partage entre tous les utilisateurs des plages françaises* ». D'autre part, « *il a pour but d'assurer un meilleur encadrement des activités des plages, afin de mieux protéger l'environnement et le domaine public, et de garantir à nos concitoyens l'accès au littoral* »<sup>36</sup>. Pourtant, ce texte fut vécu par les plagistes comme une contrainte considérée comme fatale aux activités traditionnelles.

À cela, s'ajoute une différenciation entre les dispositions applicables en France métropolitaine et celles applicables dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) en raison des adaptations limitées. En effet, il n'existe dans les DROM que très peu de dispositions normatives à cause du contexte particulier qui y est propre. Ces espaces insulaires ont besoin d'une législation plus claire. Un décret du 28 octobre 2010<sup>37</sup> ainsi qu'un amendement intégré dans la loi Grenelle 2 ont alors vu le jour : ils devaient permettre de prendre en compte les contraintes auxquelles les communes littorales chargées de la gestion de zones littorales urbanisées sont confrontées ; c'est par exemple le cas du déclassement des terrains libres situés dans la zone des 50 pas géométriques. Cependant, l'instabilité des situations juridiques et des infractions de la législation en vigueur persistent malgré leur adoption.

Le rapport public du Conseil d'État de 1991 soulignait pourtant, déjà les effets de la « *précarité croissante de la règle et de l'insuffisante qualité des textes* ». Selon le rapport de 2009 du Conseil général de l'environnement et du développement durable, le décret du 26 mai 2006 n'a pas reçu le succès escompté auprès des professionnels du tourisme balnéaire et pose des problèmes d'application dans certaines régions de France en raison d'un manque de sécurité juridique.

Mais l'avertissement lancé par le Conseil d'État en 1991 semble toujours d'actualité. Les nouveaux domaines de législation tels que la protection de l'environnement, le droit de la concurrence ou encore l'économie numérique contribuent à la complexité du Droit.

Le législateur est la première victime : il ne dispose que de très peu de marge dans l'élaboration des lois, et il en vient à ne plus exercer sa mission dans les conditions lui permettant d'élaborer des textes de qualité. Mais c'est évidemment surtout la société qui en

---

<sup>36</sup> A.-M. Idrac, secrétaire d'État chargée du commerce extérieur, Réponse parlementaire Assemblée nationale sur les difficultés d'application des règles relatives aux concessions de plage, *J.O* 30 avril 2008, p. 1746.

<sup>37</sup> Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux départements d'Outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral, *JORF* n° 0253 du 30 octobre 2010, p. 19530.

pâtit : le droit devient un facteur d'inquiétude et d'incertitude au lieu d'être un facteur de sécurité.

Le droit des plages est donc complexe dans ses contours, et insaisissable en raison de la superposition de règles issues de différentes branches du droit. La plage en tant qu'objet du droit est encadrée par des règles qui se sont difficilement mises en place et ont peine à évoluer au niveau local comme au niveau national. Ces règles n'ont pas toutes permis de maîtriser ces espaces convoités que sont les plages.

Il est bien regrettable que les dispositions relatives aux plages présentent une absence de caractère normatif en raison de l'absence de définition juridique de cette notion. La « *plage* » en tant que telle est déjà une notion difficile à appréhender, puisque le caractère des paysages est différent d'une région à une autre, ce qui peut encore induire une multitude de significations du mot.

Toute cette absence de latitude est également un frein pour les DROM dans l'appropriation du droit commun. Les détériorations de l'environnement ont fait prendre conscience de la nécessité de protéger le littoral. Cependant, les outils juridiques de gestion de l'espace « plage » ne sont pas assez contraignants pour maîtriser les mutations du tourisme, et l'expansion de la population sur le littoral.

Dès lors, les règles relatives aux plages posent la question d'une sécurité juridique suffisante. Même si la plage fait l'objet de plusieurs protections juridiques, dans son appropriation par le droit domanial, dans son intégrité physique par le droit pénal et dans la protection de ses espaces par le droit de l'environnement et de l'urbanisme, son régime attise curiosité et réflexion.

## **B. La sécurité juridique : une finalité du droit.**

Alors que le droit est le terrain sur lequel les règles ont pour fonction première de procurer une sécurité juridique suffisante, cette notion est très peu étudiée. En effet, le droit doit être source de sécurité matérielle non seulement dans les relations publiques, mais encore dans les rapports de droit privé. Et la sécurité juridique apporte une valeur au droit, car elle s'intéresse au contenu des règles de toutes les branches et matières du droit. Le non-respect du

principe de sécurité juridique est susceptible d'engendrer des risques de contentieux et des ruptures d'égalité.

Par sa décision du 24 mars 2006 Société *KPMG*<sup>38</sup> et autres, le Conseil d'État a, pour la première fois érigé en principe la notion de sécurité juridique. Cet arrêt précise « *qu'il incombe à l'autorité investie du pouvoir réglementaire d'édicter, pour des motifs de sécurité juridique, les mesures transitoires qu'implique, s'il y a lieu, une réglementation nouvelle ; qu'il en va ainsi en particulier lorsque les règles nouvelles sont susceptibles de porter une atteinte excessive à des situations contractuelles en cours qui ont été légalement nouées* ». À travers cet arrêt le Conseil d'État consacre un principe très attendu par les juristes.

La Haute juridiction a également rappelé dans son rapport public de 2006<sup>39</sup> que « *les normes édictées doivent être claires et intelligibles et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* ». La sécurité juridique est *a priori* « *garantie par la loi* » : elle suppose donc que celle-ci soit prévisible, compréhensible et cohérente.

Le principe de sécurité juridique est un principe général du droit communautaire depuis l'arrêt *Bosch* du 6 avril 1962 de la Cour de justice des communautés européennes. En France, le Conseil constitutionnel reconnaît, dans une décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, une valeur constitutionnelle à l'objectif « *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ».

Le Conseil d'État dans son rapport public de 2006 énonce que « *le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles*».

---

<sup>38</sup> CE, 24 mars 2006, *Sté KPMG et autres*, n°288460 et s ; cet arrêt s'inscrit en harmonie avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE, 14 juil.1972, *Azienda Colori Nazionali c/ Commission*, aff. 57-69, Rec. p. 933) et de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*, n° 6833/74, série A, n° 31).

<sup>39</sup> Conseil d'État, Rapport public sur la « *Sécurité juridique et la complexité du droit* », 2006.

La sécurité juridique est d'abord garantie par la qualité de la loi. Celle-ci doit être normative : en d'autres termes elle doit prescrire, interdire, sanctionner. Le rapport du Conseil d'État de 2006 souligne à cet égard que « *la loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute sur l'effet réel de ses dispositions* ». La sécurité juridique doit donc être, la garante des droits, et doit permettre de lutter contre l'arbitraire. Elle se compose de plusieurs « sous-exigences » distinctes : l'accessibilité, l'intelligibilité et la stabilité du droit, qui se manifesteront par des règles claires.

L'accessibilité intellectuelle des règles ouvre la possibilité aux citoyens d'accéder à des règles compréhensibles. L'accessibilité se manifeste aussi par la publication et la communication des règles. Cette notion recouvre également la lisibilité qui s'intéresse à la forme de la règle. On intègre également dans la sous-exigence d'accessibilité la clarté, qui exige que les règles soient claires pour être compréhensibles. L'accessibilité signifie donc « *qu'aucun obstacle n'est opposé à l'accès matériel au texte de cette règle* »<sup>40</sup>. D'ailleurs, l'article 34 de la Constitution prescrit une exigence de clarté de la loi. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme formule la même exigence d'accessibilité et de prévisibilité de la loi pour le citoyen.

L'intelligibilité de la loi est également une sous-exigence de la sécurité juridique qui « *s'entend comme la garantie que le contenu de la règle peut être compris par le citoyen* ».

Quant à la « *stabilité du droit* », elle concerne les sources du droit notamment quant à la forme et le fond des règles : pour qu'une norme soit légale, il faut en effet que les sujets de droit puissent s'en emparer dans le fond comme dans la forme. La stabilité du droit concerne principalement l'accès du droit lui-même. Cette stabilité formelle contribue au respect du principe de sécurité juridique, et permet d'éviter que les citoyens aient le sentiment qu'une insécurité existe et qu'un malaise s'installe dans les situations juridiques. En outre, « *les faiblesses de la participation du public dans le domaine environnemental* » ont donné lieu à des « *dérives* »<sup>41</sup>, ce qui peut être là encore source d'instabilité du droit.

---

<sup>40</sup> Th. Piazzon, *La sécurité juridique*, Collection de thèses dir. B. Beignier, Defrénois- Lextenso, éditions, Tome 35, mars 2009.

<sup>41</sup> J.-L. Pissaloux, « *La démocratie participative dans le domaine environnemental* », RFAP 2011/1, n° 137-138, p. 131.

On peut aussi inclure dans cette « stabilité du droit » la notion de « *prévisibilité* », qui concerne les notions de temps et de droit, étant donné qu'elle s'intéresse au futur. La sécurité juridique permet donc de préserver les prévisions des sujets de droit. Elle peut être définie comme une « *représentation actuelle de l'avenir* »<sup>42</sup>. L'impératif de prévisibilité résulte de l'article 2 du Code civil, dont la formulation est affermie par la loi du 5 mars 1803 : « *la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif* ».

En dehors de ces sous-exigences, il existe des notions connues tenues pour synonymes de la sécurité juridique et abordées dans l'étude. C'est le cas de l'efficacité et de l'effectivité, qui se distinguent l'une de l'autre et qui correspondent à l'application concrète du droit dans les faits. Elles confèrent au droit la capacité à atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Ces notions, même si elles sont associées à la sécurité juridique, sont néanmoins plus étendues que celle-ci.

Selon le professeur Pierre BRUNET, « *Face au désordre du droit, le principe de sécurité juridique apparaît comme la dernière branche à laquelle s'accrochent les juridictions suprêmes pour maintenir un semblant d'ordre et permettre au droit de remplir sa mission qui est normalement la sienne* »<sup>43</sup> ; aussi, appelle-t-il la sécurité juridique « Le nouvel opium des juges ».

L'action du juge est, en effet, primordiale, puisqu'il est le protecteur juridique du littoral et par la même occasion celui des plages. Il intervient pour régler les litiges, le plus souvent en matière d'urbanisme littoral.

Le législateur, quant à lui, se doit donc d'intervenir sur les règles existantes pour garantir leur sécurité juridique. Il lui incombe d'apporter des changements de fond à des dispositifs normatifs trop complexes. Il s'agit, nonobstant l'abrogation de la loi, de simplifier la règle en lui apportant des modifications de contenu en présence d'une insécurité juridique, ou à tout le moins de proposer des dispositifs nouveaux visant à remplacer les lois en

---

<sup>42</sup> P. Hébraud, « *Observation sur la notion du temps dans le droit civil* », préc., n°19 p. 28 ; voir Th. Piazzon, *op. cit.* p. 24.

<sup>43</sup> P. Brunet, « *La sécurité juridique, nouvel opium des juges ?* », *Frontière du droit, critique des droits, Billets d'humeur en l'honneur de Danièle Lochak*, sous la dir. De V. Champeil-Desplats et N.Ferré, Paris, LGDJ, 2007, p. 247-250.

désuétude. Le droit a l'obligation de prendre l'homme en situation : il doit en effet prendre en considération les circonstances dans lesquelles celui auquel il s'adresse est placé<sup>44</sup>.

Toutes ces sous-exigences de la sécurité juridique doivent apparaître dans les règles relatives aux plages. Cependant, les situations de non-droit créées sur le littoral et les multiples contentieux ainsi que les conflits d'usage, contribuent à cette réflexion sur l'existence de la sécurité juridique dans les règles relatives aux plages. Ainsi, la qualité de la réglementation des plages se mesurera à son application et à la production durable de ses effets conformes à l'objectif de sécurité juridique poursuivi par ses auteurs.

### **§3. La justification de la recherche.**

Cette recherche est née grâce à une réflexion menée en Guadeloupe sur les litiges liés à l'accès libre et gratuit au rivage de la mer. Il existe en effet, des conflits d'usage dans les DROM, liés à l'absence de décrets d'application de la servitude de passage des piétons sur le littoral.

Les observations ont conduit à formuler des hypothèses concernant l'application des dispositions applicables –directement ou indirectement– aux plages. Force est de constater le déficit de documents disponibles s'intéressant à la question des plages et tente de l'étudier.

En 2009, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a relevé dans son rapport des lacunes dans de nombreuses régions de France, concernant les difficultés d'application du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. En Outre-mer, des problèmes ont été également décelés par des chercheurs quant au non-respect de la législation en vigueur concernant le littoral.

Toutes ces difficultés apparaissant dans le régime des plages ont conduit la réflexion vers la question de la sécurité juridique des règles relatives aux plages. Cette question est la base de notre recherche. À partir d'une étude approfondie des règles relatives aux plages, il

---

<sup>44</sup> M. Virally, *La pensée juridique*, LGDJ, Théorie du droit, 1998.

convient de rechercher si –effectivement– elles bénéficient d’une sécurité juridique suffisante, de relever les carences du régime juridique et d’apporter une analyse pertinente sur les outils juridiques existants afin d’améliorer –si besoin– le régime existant ou d’apporter une analyse sur d’éventuels dispositifs juridiques innovants.

Le champ de la recherche a été limité à une étude consacrée aux plages. Il concerne la métropole et les départements et régions d’Outre-mer. L’enjeu est de taille, car l’exploitation des plages confronte des objectifs divergents. Dans les DROM, le développement de ces territoires dépend de la conciliation des objectifs d’aménagement, de protection et de mise en valeur des plages. Les DROM représentent un linéaire côtier de 1800 kilomètres environ. 93 sur 112 communes de ces départements sont des communes littorales, regroupant 95% de la population et la quasi-totalité des activités économiques, lesquelles sont essentiellement liées au tourisme local.

On aurait pu penser, qu’avec la domanialité publique, les pouvoirs publics disposaient d’un instrument de contrôle foncier et patrimonial efficace. Le droit de la domanialité publique se caractérise en effet par un régime protecteur de l’affectation des biens des personnes publiques à l’utilité de tous, indépendamment d’autres législations spécifiques qui peuvent s’y superposer. La domanialité publique s’est améliorée selon un processus rationnel, produit d’une longue évolution historique, au centre de laquelle le principe d’inaliénabilité – après avoir été posé par l’ancien droit– s’est perfectionné pour être mis en cause plusieurs fois en raison de la dualité existante entre les domaines public et privé qui apparaissent comme des obstacles à une meilleure utilisation de l’espace littoral et par la même des plages . Pourtant, les plages sont constituées d’une diversité biologique spécifique qu’il convient de protéger, surtout à l’heure actuelle où la notion de développement durable est au cœur de tous les enjeux. D’autre part, l’absence de définition précise et de clarification de la notion *plage* dans les textes juridiques, absence de définition soulevée par une question parlementaire, est un frein à une meilleure acceptation par les usagers et par les pouvoirs publics d’un espace à respecter et à protéger. L’État est plus visible dans les conflits sociaux, les contentieux et les contradictions qu’il ne l’est en tant qu’"architecte d’un nouvel espace littoral et des plages". Cela remet en cause l’effectivité des règles par les pouvoirs publics, plus particulièrement en Outre-mer. Le régime juridique des plages est donc source d’une insécurité juridique davantage aggravée dans les départements et régions d’Outre-mer qu’en métropole en ce qui concerne l’accessibilité, l’intelligibilité, la clarté et l’effectivité de la loi.

Notre analyse portera dans un premier temps sur cette affirmation, selon laquelle les règles relatives aux plages sont source d’insécurité juridique ( première partie), puis, dans un

second temps, sur les possibilités de remédier aux carences observées et ce grâce à une sécurité juridique plus affirmée au travers la propriété administrative des personnes publiques (deuxième partie).

## **PREMIÈRE PARTIE**

---

# **DE L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DES RÈGLES RELATIVES AUX PLAGES...**

L'application du principe de sécurité juridique est-il une réalité ou une utopie ? (Titre 1) Ce principe constitutionnel est un aspect du droit naturel de sûreté qui protège le citoyen contre les risques résultant des difficultés d'accès au droit, du manque de clarté, de lisibilité et, des incohérences de la loi. Il traduit une stabilité des situations juridiques individuelles et collectives et est garant de l'équilibre du principe de légalité. Pourtant, dans les DROM, l'adaptation des règles relatives aux plages, est laborieuse (Titre 2), ce qui a pour conséquence de produire une insécurité juridique, tributaire de la qualité de la loi. En effet, la complexité de la loi, crée une incompréhension chez le citoyen et ne peut l'inciter à appliquer les règles.

## Titre I

### L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE : RÉALITÉ OU UTOPIE ?

Si un système juridique est doté d'un corps de règles claires c'est qu'il y a une volonté des pouvoirs de garantir une sécurité juridique ! Le Doyen Roubier<sup>45</sup>, considère que la sécurité juridique constitue une valeur essentielle du système juridique. Pourtant, cette sécurité juridique est tributaire des comportements face à la règle. Au vu des conflits d'usage présents sur les plages, ainsi que des difficultés d'application des règles relatives à ces espaces, on ne peut que constater qu'il y a une insécurité juridique présente dans les règles relatives aux plages (chapitre 1<sup>er</sup>) ce qui contribue à leur ineffectivité (chapitre 2).

---

<sup>45</sup> W. Sauer, « *Sécurité juridique et justice* », in Introduction à l'étude de droit comparé, Recueil d'Etudes Lambert, Paris, Sirey, 1938 §136, III, p. 34.

## Chapitre 1<sup>er</sup>

### L'insécurité juridique des règles relatives aux plages.

À plusieurs reprises, a déjà été souligné l'importance de la qualité de la loi. Or, après avoir procédé à une analyse des textes spécifiquement dédiés aux plages et/ou au littoral et concernant tout particulièrement le régime juridique des plages, on constate l'absence d'accessibilité et de clarté de ces textes (section 1), et notamment du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, lequel montre de nombreuses imperfections (section 2).

#### Section 1

##### L'absence d'accessibilité et de clarté des textes.

En France, le Conseil constitutionnel a reconnu un principe de clarté de la loi : il a fondé l'objectif d'accessibilité de la loi sur les articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration de 1789, dont le but est de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution. Le juge Jean-Louis Baudouin énonce que la « *loi est un acte fondamental de communication entre le pouvoir et le peuple, nécessaire à toute société. Elle se doit d'être lisible. Deux conditions essentielles s'attachent à cette lisibilité : la loi doit être accessible à tous et intelligible* »<sup>46</sup>. Les vicissitudes de la loi Littoral (§1) ont permis de constater son instabilité. Les autres textes relatifs aux plages spécifiquement ou par extension peuvent avoir, quant à eux, des effets délétères (§2).

---

<sup>46</sup> Centre de recherche en droit public de l'Université de Montréal, Conférence intitulée « *La lisibilité des jugements et l'illisibilité des lois* », 25 janvier 2001 ; Voir J-L Baudouin, « *le mythe du droit simple* », <http://www.barreau.qc.ca>, doc PDF consulté en avril 2013.

## §1. Les défauts de la loi Littoral.

La loi Littoral se compose de règles instables et inaccessibles (A) ce qui entraîne une mauvaise application de nombre de dispositions de cette loi (B).

### A. Des règles instables et inaccessibles.

L'espace littoral est une notion appréhendée par la loi Littoral ; mais cette notion ne recouvre aucun contenu juridique précis : elle permet de régenter « *une zone géographique sensible et convoitée à proximité des flots* »<sup>47</sup>. La plage est quant à elle une composante du littoral, et un lieu où se manifestent des conflits d'usage en raison des différents enjeux émergents liés au développement économique et, à l'environnement. La loi Littoral traite spécifiquement des plages et leur confère un régime plus équilibré.

Toutefois, le terme *plage* revêt lui aussi un faible contenu normatif<sup>48</sup>. Les espaces qui y sont reliés, ne sont pas abordés et traités en profondeur. C'est un constat formulé par Philippe Godfrin, qui a d'ailleurs, proposé de disjoindre les espaces afin de les appréhender plus profondément : comment appliquer une législation stricte et uniforme à des situations distinctes? <sup>49</sup> Il s'agit donc de traiter chacun de ces espaces comme une entité unique. Cet auteur a vu juste puisque la loi a montré ses faiblesses en raison précisément de ce reproche.

Le littoral renvoie à une politique spécifique d'aménagement et de protection du littoral. Le développement du littoral était une priorité pour les pouvoirs publics afin de réduire le tourisme estival condensé, principalement sur le rivage. Toutefois, même si le littoral constitue un lieu attractif, il était –et est – essentiel, en raison de l'augmentation de sa bétonisation, de lui apporter et de lui garantir une protection juridique afin de ne plus le laisser se développer de façon autonome.

---

<sup>47</sup> R. Hostiou, « *Le domaine public maritime naturel: consistance et délimitation* », RJE 4-1990, p. 469.

<sup>48</sup> F. Biglione, « *Domanialité publique, loi littoral, et concessions de plages* », Université d'Avignon et des pays de Vaucluse, Colloque Droits de propriété et environnement : le littoral, organisé à l'Université d'Aix Marseille III, juin 2002, publié in Droits de propriété et environnement : le littoral, Bruylant, 2003, pp. 45-53.

<sup>49</sup> Ph. Godfrin, « *La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* », AJDA 2006.

La loi Littoral, où, pour la première fois, un chapitre est consacré spécifiquement aux plages, devait apporter une réponse claire à ce problème, d'autant que, comme le montrent les rapports déposés par le Sénat et l'Assemblée nationale le 21 juillet 2004, le Gouvernement avait décidé de mettre en œuvre une loi spécifique au littoral, dont les objectifs étaient d'établir « *des règles claires d'aménagement de l'espace et de protection des sites et milieux naturels les plus sensibles et les plus attractifs, d'organiser les mécanismes d'arbitrage des nombreux conflits d'usage des espaces terrestres et maritimes concernés, de mettre en valeur les vocations particulières du littoral comme zones d'échange économiques, comme gisement des ressources vivantes, comme cadre de vie, permanent ou saisonnier et comme lieu d'accueil pour le tourisme* »<sup>50</sup>.

Pourtant, les juristes sont confrontés à plusieurs interprétations différentes de cette loi dont seul le juge peut éclaircir certaines des dispositions. Aussi, a-t-on l'impression que la loi est toujours en chantier.

La loi du 3 janvier 1986 s'intitule « *loi de d'aménagement, de mise en valeur et de préservation du littoral* »<sup>51</sup>. Dans son chapitre II, elle appréhende les plages en leur apportant une réponse concernant leur usage libre et gratuit par le public, usage qui est d'ailleurs « *l'usage fondamental des plages aux mêmes titres que leur affectation aux actes de pêche et de culture marine* ». Toutefois, l'espace n'est pas juridiquement défini dans le titre II qui lui est consacré et n'a toujours pas actuellement de définition juridique<sup>52</sup>, alors que, le développement économique et touristique sur le littoral a été impulsé par les plages qui constituent en effet l'espace d'attractivité de celui-ci.

Les communes littorales au sens de l'article L. 321.2 du code de l'environnement peuvent voir leur responsabilité engagée du fait d'une décision prise en méconnaissance de la loi Littoral. D'ailleurs, le Conseil d'État, dans un arrêt du 7 mai 2007, en a précisé le cadre<sup>53</sup>. En effet, les juges du Palais-Royal ont annulé les décisions rendues par le Tribunal

---

<sup>50</sup> Rapport de l'IFREMER du 5 août 2004 ; voir A. Merckelbagh, « *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République* », édition Quae, 2009.

<sup>51</sup> D'ailleurs le Conseil constitutionnel a été saisi récemment, le 6 février 2014, par le premier ministre dans les conditions prévues par le second alinéa de l'article 37 de la Constitution, d'une demande tendant à ce qu'il se prononce sur la nature juridique des dispositions de la dernière phrase du premier alinéa de l'article 43 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (DC n° 2014-245 L).

<sup>52</sup> B. Brochand, *op. cit.*, p. 13.

<sup>53</sup> CE, 7 mai 2007, *Sté immobilière de la banque de Bilbao et de Viscaya d'Ilbarritz*, req. n° 282311.

administratif de Pau et de la Cour administrative d'appel de Bordeaux <sup>54</sup> et réglé l'affaire au fond. Cette hypothèse de la responsabilité communale a déjà alimenté le contentieux administratif : on pense par exemple à l'affaire varoise de la Zac de la Tessonnière <sup>55</sup> : dans cette affaire, les juges ont condamné solidairement la Commune du Rayol-Canadel et l'État, responsables du préjudice de la SCI GEREMI, à la suite de l'acquisition de lots dans la Zac de la Tessonnière, illégale au regard de la loi Littoral.

Toutefois, la loi n'apporte point de précision concernant l'urbanisation déjà commencée et sa régulation sur les plages ou les arrières-plages, même si certaines dispositions de la loi s'appliquent indirectement aux plages puisque celles-ci sont des composantes du littoral. Le titre II de la loi est principalement consacré à la procédure pour allouer des concessions de plage, mais également, à celles accordées en priorité aux communes. Au demeurant, c'est l'article 115 de la loi du 27 février 2002 qui consacre cette possibilité. Il n'en demeure pas moins, qu'en réalité cette absence de précision soulève la place résiduelle et l'insuffisante protection des plages par rapport à leur sur-fréquentation par le public et alors qu'à terme, une centaine de plage française pourraient disparaître en raison d'une occupation trop importante<sup>56</sup>.

D'autres dispositions de la loi Littoral énoncent : que les véhicules terrestres à moteur et autre secours font l'objet d'une interdiction de circuler en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer, les étangs ainsi que sur les plages du domaine privé et public. La loi précise en son article 31 l'exercice des missions de la police riveraine sur le rivage de la mer. L'article 32, énonce, quant à lui, le rôle exercé par le maire en matière de police des baignades alors que l'article 34 concerne celui exercé en matière de secours : aussi, lorsque la plage en cause fait l'objet de sous-traités d'exploitation, les délégations de service public consenties aux plagistes ne sauraient exonérer les communes de la responsabilité qu'elles encourent du fait de la police municipale générale ou du fait de la police des baignades<sup>57</sup>. En outre, sur les plages très fréquentées, l'autorité municipale doit « *prendre les mesures nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident* » ; l'absence à proximité des

---

<sup>54</sup> TA Pau, 24 janv 2002 ; CAA Bordeaux, 9 mai 2005, req. n°02BX00545.

<sup>55</sup> CAA Marseille 6 nov. 2006, *SCI GEREMI*, req. n° 04MA01382.

<sup>56</sup> 10% des plages (171) en France auraient été menacées de fermeture en 2015, si un projet de directive européenne « *sur la qualité des eaux de baignade* » avait prospéré en 2009. Mais cette directive n'a donc pas vu le jour.

<sup>57</sup> CE, 4 oct. 1961, *Dame Verneuil*, Leb. p. 533.

lieux de baignade de tout moyen permettant d'alerter rapidement les secours constitue en effet une faute engageant la responsabilité de la commune<sup>58</sup>. Par ailleurs, les plages font l'objet d'un chapitre particulier qui régit leur usage libre et gratuit. L'article 30 de la loi Littoral définit cette vocation. Le texte n'établissait aucune marche à suivre ; c'est donc au juge qu'il appartenait, en cas de conflit, d'assurer une conciliation. Cet article est très important puisqu'il est codifié à l'article 329-1 du code de l'environnement et l'article L.2124-4 du CGPPP et que le principe de l'accès et de l'usage libre des plages est également énoncé dans le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. Il apporte une dimension législative aux problèmes de concessions de plages naturelles.

La loi Littoral est qualifiée de loi d'aménagement, de mise en valeur et de préservation du littoral ; mais en vérité, elle apporte plus une réponse concernant l'aménagement du littoral qu'en matière de mise en valeur et de préservation. Par contre, les plages naturelles ayant la qualité d'espaces remarquables font l'objet d'une limite dans leur aménagement. Néanmoins, malgré la protection offerte par la loi, la protection des espaces remarquables et caractéristiques demeure soumise à des flux touristiques importants<sup>59</sup>. Les éléments faisant référence à la préservation des plages sont rapidement énoncés à l'article 3 de la loi Littoral comme « *l'interdiction de construire des routes ou de conduire des véhicules terrestres* » sur les plages<sup>60</sup>.

En outre, la consultation de l'ensemble des articles traitant spécifiquement des plages montre, qu'aucune disposition ne fait état du rôle des intervenants sur les plages et de leur action dans la gestion de l'espace. Ce qui a pu susciter des difficultés pour les professionnels intervenants sur le secteur et même pour les acteurs publics.

Le législateur de 1986 a voulu un texte sans complexité. Il s'agissait d'offrir un encadrement au littoral. La conciliation de plusieurs objectifs tels que l'aménagement, l'urbanisme, le tourisme, la préservation des espaces naturels était dès lors nécessaire. Mais aucun outil n'est apporté : le Titre II concernant les plages n'apporte pas d'information précise sur leur gestion. Ce qui peut induire une certaine insécurité juridique. Ce titre II portant dispositions sur les plages, aurait pu avoir un plus grand intérêt s'il avait défini

---

<sup>58</sup> CE, 13 mai 1983, *Mme Lefebvre*, n° 30538 ; CAA Nantes 21 mars 1990, *Olivier et Marchetti c/ Commune de Saint Jean-Trolimon*, Gazette du Palais II p. 607.

<sup>59</sup> H. Coulombié, « *Pour un toilettage de la loi littoral* », DMF février 2004, p. 169 à 183.

<sup>60</sup> Article énonçant les dispositions de l'article L. 146-7 du code de l'urbanisme.

clairement l'ensemble des éléments rattachés à cet espace. En effet, certaines dispositions issues de la loi sont inintelligibles, l'on pense notamment aux articles L. 146-4, et L. 146-8 concernant la notion de *terrains avoisinant ayant vocation publique*<sup>61</sup>. Certaines notions ne sont point définies par le législateur. Ainsi, il n'existe pas de définition technique des « *espaces proches du rivage* »<sup>62</sup>, de l'« *activité économique exigeant la proximité de l'eau* », des « *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* »<sup>63</sup>... L'absence de définition de ces notions, est source de confusion, ce qui ne permet pas à la loi d'offrir une protection suffisante au littoral.

Le titre III de la loi Littoral concernant l'Outre-mer, a permis de régler le problème des constructions édifiées par la mise en place d'un zonage<sup>64</sup> qui peut être déterminé par le PLU afin d'affecter ces aménagements à des services publics ; mais ce titre ne représente qu'une petite partie de la loi. L'article L. 156-3<sup>65</sup> du code de l'urbanisme énoncé dans celle-ci, prévoit que les plages situées dans les parties urbanisées de la commune peuvent justifier une autre destination sauf s'il y a un intérêt public. On sait que le législateur a voulu établir un compromis entre les différents objectifs, mais il n'a pas établi avec clarté parmi la multitude possible des affectations, des espaces littoraux, les priorités et leur hiérarchisation.

Certains parlent dès lors, de « *loi à contre-courant* »<sup>66</sup>, puisque, normalement, il s'agissait dans ce dispositif de suspendre – dans les espaces les plus fragiles– les décisions de l'administration d'aménager ou de construire. Ce qui a eu pour conséquence, en premier lieu, de faire perdre à la loi tout sens à son effet d'annonce. En outre, en second lieu, la faramineuse complexité du mécanisme juridique instauré par le législateur a réduit à néant

---

<sup>61</sup> H. Coulombié et J-P. Redon préf. de G. Liet-Veaux, « *Le droit du littoral* », Litec, 2001.

<sup>62</sup> Monsieur Jacques Rocca Serra demanda, lors d'une question écrite le 24 mars 1994 (n°05439), une précision sur la notion d'*espace proche du rivage* au ministre de l'Environnement. Il espérait ainsi, une définition plus précise des zones qualifiées ou souhaitait que des dispositions soient prises pour faire disparaître cette imprécision sur ce point.

<sup>63</sup> Monsieur Philippe Le Ray attira quant à lui l'attention du ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, à l'occasion d'une question orale sans débat (n° 400 publiée au *JOAN* p.11873) le 19 novembre 2013, sur les difficultés de la mise en application de la loi littoral, car, même si celle-ci protège les côtes de la bétonisation, plusieurs cas de jurisprudence sont venus troubler son interprétation. La difficulté réside principalement sur la difficulté d'extension des zones d'activités existantes à la création de certaines autres. Monsieur Le Ray souhaitait que les hameaux déjà intégrés fussent, densifiés afin de ne pas consommer de l'espace supplémentaire ; et que les zones d'activités économiques et commerciales fussent considérées comme des villages au sens de la loi.

<sup>64</sup> E. Lecornec, « *Prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme* », Université Paris I, thèse dactylo, 1997.

<sup>65</sup> Art. 35 de la loi n°86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

<sup>66</sup> H. Coulombié et J-P. Redon, *ibid.*

l'effet raisonné du texte : le « *principe de protection* » comme pierre angulaire du texte et les exceptions du « *principe d'aménagement* ».

Chacun interprétait la loi à sa façon et en fonction « *des prescriptions immédiates* ». En fin de compte, l'interprétation de la loi a incombé au juge administratif. Celui-ci a souvent essayé, mais trop tard (car une fois les opérations achevées), de régulariser certaines situations sur le littoral.

Il en fut ainsi de 15 villas, les pieds dans l'eau, construites sur le sable, à 10 cm de la mer, à Porto Vecchio en Corse, dans des zones déclarées inconstructibles ; la loi Littoral n'avait pas joué son rôle de tampon protecteur : le maire avait modifié le PLU afin de permettre aux propriétaires de construire. Le Conseil d'État annula le PLU illégal mais le préfet n'ayant pas exercé son contrôle de légalité, les propriétaires continuent d'occuper ces espaces<sup>67</sup>.

De même, le juge administratif a déjà annulé un permis délivré à la faveur d'une disposition illégale d'un PLU<sup>68</sup>.

Par la voie de l'exception, des requérants ont pu soulever l'illégalité d'un PLU dont les dispositions méconnaissaient par exemple la législation relative aux espaces remarquables ou aux espaces proches du rivage<sup>69</sup>. Il en fut ainsi de la plage de Pampelonne qui fit l'objet de nombreux contentieux. Toutes ces jurisprudences permettent d'affirmer qu'il n'y a un manque de clarté dans la loi.

Il est toutefois, difficile de légiférer sur un « littoral » empreint à tant de mouvances, aussi convoité et aussi difficile à appréhender en raison de la difficulté de concilier les objectifs d'aménagement, de protection et de mise en valeur puisqu'il est malaisé d'exaucer les souhaits des uns et des autres, et en particulier ceux des élus qui sont confrontés à la rigidité du texte. Ce qui a pour conséquences, d'un côté, de mettre un frein à certains projets, et, d'un autre côté, d'empêcher ces élus de prendre en compte la vision des partisans de la protection de l'environnement, qui mettent en avant la particularité du texte tourné plus vers l'aménagement que vers la protection, laquelle devait pourtant être l'objectif principal du texte. Comment dès lors apporter une réponse pertinente à toutes ces problématiques ?

---

<sup>67</sup> Reportage de l'émission « Envoyé spécial » du 27 juin 2013 sur la Corse.

<sup>68</sup> CE, 12 décembre 1986, *Sté Gepro*, Rec. p. 282, 28 janvier 1987, *Asso « Comité de défense des espaces verts »*, Rec. p. 20 ; 21 juillet 1989, *ministre de l'Urbanisme, du Logement et des Transports*, Rec. p. 166 ; CAA Paris, 8 mars 2007, *Cne de Meudon*, AJDA 23/2007, p. 1254, concl. Bachini.

<sup>69</sup> CAA de Marseille, 12 avril 2007, *Assoc FRENE 66*, req. n° 04MA00468 (*espaces remarquables*) ; TA Caen, 7 juin 2007, *Assoc. Manche Nature*, req. n° 0601351 (*espaces proches du rivage*).

Une loi apporte une bonne réponse juridique lorsqu'elle ne pose aucun problème dans son application. Dans le cas de la loi Littoral, le moins que l'on puisse dire est qu'elle reste trop contradictoire : elle crée une césure entre le fait d'aménager et de permettre des opérations d'aménagement qui ne soient pas incompatibles avec la préservation des sites et précisément avec cet objectif de préservation.

Il y a, par ailleurs, une absence de volet financier dans la loi. Il en résulte des abus liés au seul intérêt financier des maires des communes littorales, qui se traduisent dans l'urbanisation des côtes ou des équipements publics.<sup>70</sup>

Le législateur était conscient des défauts de la loi, c'est pourquoi, sur les 43 articles, plusieurs ont été abrogés. Elle a donc été modifiée à plusieurs reprises<sup>71</sup>, ce qui a engendré une insécurité juridique et rendu sa rédaction imprécise. Les communes refusant la « littorurbanisation » de leurs côtes souhaitent que ce complément nécessaire de la loi du 3 janvier 1986 soit apporté afin d'avoir une efficacité et une effectivité supérieures.

En outre, l'absence de décret d'application a eu aussi un impact négatif sur l'application de la loi dans la mesure où plusieurs décrets n'ont été publiés que 18 ans après la loi, où d'autres ne sont toujours pas parus et où les décrets relatifs aux espaces remarquables ont été contestés<sup>72</sup>. Selon le Professeur René Chapus, « *il serait contradictoire de considérer que l'édiction des décrets estuaires est un obligatoire constitutionnelle mais que dans l'attente de cette édicition, le juge administratif est fondé à suppléer l'abstention du pouvoir réglementaire* »<sup>73</sup>. Pourtant, l'article L. 321-2 du code de l'environnement<sup>74</sup> prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit établir l'application de la loi Littoral dans des communes riveraines des estuaires et des deltas.

---

<sup>70</sup> Les équipements publics peuvent peser très lourdement sur les plages en fonction des matériaux utilisés. Mais depuis quelques années, les équipements publics qui sont préconisés sont le plus souvent légers.

<sup>71</sup> L'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 a abrogé l'article 1<sup>er</sup> de la loi et modifié l'article 2 ; il en est de même des articles 17, 20, 21, 25, 27 et 30 de la loi qui ont été abrogés. Puis, l'ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 a abrogé les articles 5, 22 et 28 de la loi. L'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 a abrogé les articles 26 et 29 de la loi. Une autre ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 a abrogé l'article 34. Quant à l'article 40 de la loi, il a été modifié par la loi n° 99-533 du 25 juillet 1999. Puis la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 a modifié l'article 41 et enfin l'article 43 de la loi a été modifié par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2014-447 du 30 avril 2014; sans oublier la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui est revenue par la suite en partie sur le dispositif mis en place. Par ailleurs, deux circulaires du 14 et du 20 juillet 2006 ont présenté les objectifs explicites de la loi Littoral.

<sup>72</sup> Sur les 9 décrets prévus, seulement 4 ont été adoptés et un dans un délai raisonnable. De plus, les nombreux décrets fixant les définitions des champs d'application géographique de la loi Littoral n'ont pas été publiés. Toutefois, des décrets d'application ont vu le jour : le décret n° 86-152 relatif au SMVM ou encore le décret n° 89-734 sur la zone des 50 pas géométriques dans les DOM. Par la suite, la loi Littoral a été complétée par l'adoption du décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 sur les communes riveraines des estuaires et des deltas, et du décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer.

<sup>73</sup> L. Prieur, « *La loi littoral* », Dossier d'experts techniques, 2008.

<sup>74</sup> Cité par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986, art. 2.

Le ministère de l'Équipement dans un rapport sur l'application de la loi Littoral, justifiait cet état de fait au prétexte qu'au « *cours de la procédure, il est apparu qu'un certain nombre de communes ont émis des avis défavorables sur l'application de ces dispositions à leur territoire ce qui a conduit à ne pas prendre de décret* »<sup>75</sup>. Or, le décret chargé de préciser les modalités de délimitation du domaine public maritime prévu par l'article 26 de la loi Littoral, de diminuer les contestations et contentieux issus de l'inadaptation des procédures, n'a vu le jour qu'en mars 2004<sup>76</sup>. Avant ce décret, il était difficile de délimiter géographiquement le domaine public.

Toutefois, en 10 ans, très peu de délimitations ont été effectuées en raison de la sénescence des textes applicables. Tel est le cas du décret du 21 février 1852. D'ailleurs, des décrets sont toujours attendus. Toutes ces difficultés liées à l'application de la loi, l'inadaptation des décrets d'application et la faiblesse des outils de planification ont eu comme conséquences de créer des conflits d'usage sur les plages.

On peut citer, à titre d'exemple, l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme concernant les espaces remarquables. Plusieurs tribunaux administratifs ont en effet, refusé d'appliquer les dispositions de l'article L. 146-6 sans le décret d'application<sup>77</sup>. Le juge administratif a ainsi posé l'obligation au pouvoir réglementaire d'appliquer la loi, car, il doit édicter les règlements d'exécution de la loi dans un délai raisonnable. C'est une façon pour le juge de contraindre le pouvoir réglementaire à respecter ses engagements. Toutefois, récemment, la justice a tranché : créer un restaurant de plage dans un espace naturel remarquable, protégé au sens de la loi Littoral notamment, n'est pas possible selon la forme choisie par la Voile rouge, de sorte que les mesures prises jusqu'alors par le maire et le préfet étaient donc valables<sup>78</sup>. La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a introduit un article L. 146-6-1 dans le code de l'urbanisme afin de dénouer les litiges liés aux constructions édifiées avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral sur les plages et les espaces naturels qui leur sont proches. Cet article prévoit un schéma d'aménagement pouvant

---

<sup>75</sup> Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, *Rapport au parlement sur « l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral »*, février 1999, p. 48.

<sup>76</sup> Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif « *aux espaces remarquables du littoral* », *JORF* n°76, 30 mars 2004, p. 6081, texte n° 42.

<sup>77</sup> TA Nice, 15 décembre 1987, *Honorat*, n°1443-87-II ; 7 avril 1988, *Association pour la défense de l'environnement et de la qualité de la vie du Golfe-Juan Vallauris et autres*, n°215-88-II, RJE, 4-1988, p.485, concl. contraires, N.Calderaro ; TA Montpellier, 13 mai 1988, *Société de protection de la nature de Sète, Frontignan, Balaruc*, RJE, 4-1988, p. 516 ; TA Amiens, 25 mars 1988, *Préfet de la Somme, c/commune de Crotoy*, n°87-1680.

<sup>78</sup> CE, 18 juillet 2012, *SARL TOM TEA*, req. n° 360789.

consentir leur construction partielle à l'intérieur de la bande des 100 mètres<sup>79</sup>. Le Conseil d'État admettait déjà l'opposabilité inhérente des dispositions de l'article L. 146-6 avant la publication du décret<sup>80</sup>. Cependant, la question de la légalité du décret n'a été avancée qu'indirectement, dans la mesure où l'opposabilité directe de la loi Littoral permet au juge de fonder ses décisions sans considérer auparavant une telle hypothèse<sup>81</sup>. Rapidement pour opérer son contrôle sur la qualification des espaces éventuellement concernés par l'article L. 146-6, le Conseil d'État a renoncé à se limiter à l'erreur manifeste d'appréciation, comme l'avaient fait au départ les tribunaux administratifs (*TA Orléans, 29 mars 1988, J Rommel et autres*), Il a de plus en plus tendance à accompagner la conception très étendue de l'état des espaces remarquables, en préjugant le caractère « remarquable » des zones retenues<sup>82</sup>. Il est également essentiel de noter que le juge pénal peut intervenir pour dire qu'un espace est concerné par les dispositions de l'article L. 146-6, lorsqu'il est saisi d'un procès verbal d'infraction aux dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. La chambre criminelle de la Cour de cassation a une interprétation extensive des termes de la loi<sup>83</sup>. Le législateur a opté pour une vision large de la protection du littoral, qui se traduit notamment sur le plan réglementaire par les dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. De plus, il y avait une relâche des préfets de mettre la révision des POS incompatibles avec la loi Littoral en application de l'article L. 123-7 du code de l'urbanisme. Certains préfets ont cependant entrepris eux-mêmes, par arrêté, la liste des espaces remarquables. Le tribunal administratif de Pau, a été saisi d'un recours pour excès de pouvoir contre un tel arrêté<sup>84</sup>. En outre, l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dispose que « *pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6* » ; il est en effet essentiel de préserver les espaces qui contribuent au maintien et au développement

---

<sup>79</sup> P. Gélard, « *L'application de la loi littoral, pour une mutualisation de l'aménagement du territoire* », Rapport d'information n° 421 (2003-2004).

<sup>80</sup> CE 10 décembre 1990, *Groupement des associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur et autres*, n° 97119 et 97123 ; 10 juin 1992, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, n°112389, *Étude foncières*, n°56, septembre 1992, p.39.

<sup>81</sup> *TA Nantes, 14 mars 1991, département de la Vendée c/ Préfet de la Vendée, n°902680. (Conclusion Benoit sous CAA Marseille, 20 janvier 2000, commune de Ramatuelle, n°97MA01046)* ; Calderaro (Norbert), Lacrouts (Jérôme), *Le Littoral Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, Collection Analyse juridique, 2<sup>e</sup> édition Les éditions du Moniteur, 2005.

<sup>82</sup> CE, 29 juin 1998, *M. Chouzenoux*, n° 160256.

<sup>83</sup> Cass.Crim, 13 mai 1996, arrêt n°2293 ; Cass. Crim., 3 juin 1998, n°3336 ; Cass Crim., 17 juin 1998, n° 3793. Voir aussi, CA Caen, 4 septembre 1999, *Dr Envir.*, 1996, n°36, p.11 note X Braud.

<sup>84</sup> *TA Pau, 26 mai 1992, Les amis de la Terre, ACCA de Tarnos, Fédération départementale des chasseurs des landes c/ Préfet des landes*, n° 91-546 à 91-565 ; RJE, février 1993, note J.-Y. Madec et J.-L. Rey.

maritime et forestier<sup>85</sup>. Cet article apporte aussi une solution à la fréquentation par le public des espaces naturels du rivage et des équipements qui y sont reliés.

Néanmoins, ses dispositions ne font pas barrage à la réalisation de réhabilitation des habitats existants, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions présentes déjà sur le littoral et également sur les plages<sup>86</sup>. Cela a engendré une progression des espaces bâtis, qui tend à réduire les espaces naturels : les espaces naturels avec une vraie qualité écologique et paysagère sont-ils dès lors en danger ? Cela démontre bien, que malgré l'amélioration de la protection qu'apporte la loi Littoral aux espaces les plus fragiles, son insécurité juridique ne permet pas d'enrayer totalement l'urbanisation du littoral.

Par ailleurs, il a fallu attendre très longtemps le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989 instituant les articles R. 146-1 et R. 146-2 du code de l'urbanisme mais aussi le décret du 29 mars 2004 listant les espaces ayant une valeur remarquable. Ce qui a été préjudiciable dans les faits, puisqu'il n'y avait pas de possibilité d'appliquer les articles de la loi, ce qui laissait impunément les projets d'urbanisation prendre de l'ampleur sans y mettre un frein. Aussi, le Tribunal Administratif de Nantes a-t-il été saisi pour clarifier la situation par voie d'exception concernant l'illégalité du décret du 20 septembre 1989 précité. Il en a été de même pour le décret n° 90-411 du 12 juin 1990 instituant la servitude transversale de passage des piétons prévue par l'article 5 de la loi. De surcroît, la loi Littoral puis la loi sur les délégations de service public du 29 janvier 1993 intégrée dans le CGCT (art. L-1411-1 à L-1411-8) sont venues modifier la réglementation en vigueur jusque-là pour protéger les plages contre une exploitation outrancière et anarchique du bord de mer.

En outre, les collaborations entre élus et promoteurs se sont multipliées, les élus cherchant notamment à stimuler l'économie au niveau local avec une augmentation des investissements. Cela a été facilité par l'absence de formation spécifique des agents locaux qui mettent en œuvre les procédures. On adopte des lois ; mais si ceux qui les utilisent ne les

---

<sup>85</sup> H. Coulombié, *op. cit.*, p. 35.

<sup>86</sup> CAA Nantes, 9 mars 2012, *Sté OCDL et Cne Larmor-Plage*, n°11NT00985. Cette jurisprudence en témoigne : un promoteur avait acquis des bâtiments dans un secteur proche du rivage au sens de l'article L. 146-4 II du code de l'urbanisme. Le projet consistait à remplacer un bâtiment collectif, la surface de plancher était multiplié par 6 ce qui revenait à admettre l'extension de l'urbanisation. La Cour a considéré que le projet ne pouvait être regardé comme une simple opération de construction, mais qu'il constituait, une extension de l'urbanisation au sens des dispositions de l'article du II L. 146-4 du code de l'urbanisme. Cet arrêt montre bien que la réalisation ou l'extension de construction est un cas de figure toujours actuel, et que c'est le juge qui permet de freiner ce type d'opérations.

maîtrisent pas, cela peut créer une insécurité juridique<sup>87</sup>. Comment, dans ce cas, évaluer l'impact de la loi ? Il est essentiel que les décideurs puissent avoir une formation à caractère scientifique et juridique spécifique sur la façon de concilier la politique d'aménagement par l'utilisation des outils d'urbanisme concourant à la protection des plages.

Si chacun apporte une interprétation différente à la loi Littoral, l'essence du texte voulu par le législateur de 1986 ne pourra pas être respectée. Une jurisprudence prouve que la loi peut intervenir pour préserver les espaces et milieux sans paralyser le développement des activités littorales<sup>88</sup>. La loi de 1986 n'a pas totalement réussi à établir le « mode d'emploi » adéquat permettant d'aboutir à une gestion équilibrée de cet espace qu'est le littoral. En effet, l'application de cette loi a été excessivement contraignante au niveau local pour les politiques qui sont confrontés à l'évolution des populations, aux demandes d'activités nouvelles et aux pressions qui résultent du foncier. Par ailleurs, les dispositions de la loi de 1986 ont subi plusieurs aménagements depuis 18 ans, ce qui peut là encore susciter un problème de sécurité juridique. Il a fallu près de 10 ans pour que la loi puisse trouver un équilibre satisfaisant entre les impératifs de l'environnement et ceux de la valorisation économique. Les instruments destinés à organiser une croissance équilibrée et durable et une gestion rationnelle et concertée du littoral ne sont mis en place, ni au niveau local, ni au niveau national. On peut citer en exemple, les dispositions de la loi Littoral destinées à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et par extension aux plages qui reposent en outre, sur les documents d'urbanisme en grande partie à l'échelle local. Il en est ainsi de la Guadeloupe (DROM) dont la plupart des PLU sont en cours d'approbation. De plus, le Schéma d'aménagement régional (SAR), outil principal de la planification de l'aménagement du territoire des collectivités ultramarines, a été adopté tardivement (en 2010). Pourtant, le SAR détermine les grandes destinations des parties du territoire, principalement l'implantation des équipements structurants. Il produit aussi un zonage des espaces destinés à l'urbanisation. Ce retard considérable a eu des conséquences désastreuses dans l'aménagement du territoire. Il n'en demeure pas moins, que, le bilan des SMVM est insatisfaisant en métropole, puisque depuis plus de 20 ans, un seul schéma, celui de l'étang de Thau, a été approuvé le 20 avril 1995; par contre, les communes ont la volonté d'y remédier. En France en général, une centaine de communes ne sont toujours pas couvertes par un document d'urbanisme. Au

---

<sup>87</sup> Ce problème réside dans les commissions d'enquête des sites (Enquête publique de la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement du 12 juillet 1983 dite loi Bouchardeau, qui a transformé cette procédure en un dispositif d'information et de recueil des avis de la population).

<sup>88</sup> TA Nice, 2 avril 1992, *Préfet des Alpes-Maritimes et époux Vautrerot et autres*, req. n° 913685.

niveau de la sécurité juridique de certains documents d'urbanisme, s'agissant des espaces protégés, le bilan est très mince, et les objectifs ne sont toujours pas atteints : il y a une extrême lenteur dans l'élaboration des DTA et la procédure relève de l'État.

Donc, la loi Littoral n'a pu maîtriser les mutations (tourisme, expansion de la population sur le littoral) comme les occupations illégales sur le domaine public maritime et les droits réels accordés aux occupants sans titre du domaine public depuis 1994<sup>89</sup>. Beaucoup de personnes détournent les autorisations d'occupation temporaire (AOT), leur permettant d'occuper des espaces qui ne leur appartiennent pas, pour une durée déterminée. Ils le font au détriment du respect de la loi ; mais seulement 400 contraventions de grande voirie pour occupation illégale du domaine public maritime sont en moyenne prononcées chaque année, étant observé que « les gardes littoraux » dressés par la loi du 27 février 2002 n'ont pas de compétences pour donner des contraventions de grande voirie. Le problème se pose tout particulièrement dans les DROM, puisque le domaine public fait l'objet d'occupations précaires définitives depuis longtemps ; mais il existe une urbanisation illégale en métropole également. Or, la loi ne régularise que les occupations d'usage d'habitation principale mais ne dit rien concernant le sort des résidences secondaires. Il n'y a aucune obligation pour l'occupant de faire une démarche de régularisation, cette loi ne concerne que la bande des 81, 20 mètres à partir de la limite du rivage de la mer. Le bilan concernant ce problème est pour le moins mesuré et mitigé : s'ajoute à cela la lenteur administrative pour le traitement des dossiers (40 mois)<sup>90</sup>. Cela pose le problème et la question de la préservation de l'accès au rivage de la mer<sup>91</sup>.

La loi ne comporte pas de caractère normatif pour le sénateur Josselin de Rohan : selon lui, « *arme privilégiée des défenseurs de l'environnement, la possibilité d'infliger des*

---

<sup>89</sup> C. Martinez, « 1986-2006 : 20 ans de loi littoral. Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels », Comité français de l'UICN, 2006.

<sup>90</sup> Sur 601 demandes déposées, 600 ont été traitées par la commission ; G. Bougrier et C. Bersani, Rapport sur la gestion des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, à l'attention de Monsieur le ministre de l'Équipement, du Logement, du Tourisme et de la Mer, février 2004.

<sup>91</sup> CEDH, 29 mars 2010, *M. Depalle c/ France*, n°34044/02 et *Mme Brosset-Triboulet et autres c/France*, Aff. n° 34078/02. C'est un litige porté à la connaissance du juge concernant l'accès au rivage de la mer remis en cause par des propriétaires privés. C'est ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a rendu un arrêt qui souligne « *l'injonction de détruire des maisons de vacances sur le littoral breton, ordonnée par le préfet, poursuivait un but d'intérêt général, encouragé par le libre accès au rivage* ». La Cour a considéré que la démolition sans indemnisation de maisons édifiées sur le domaine public maritime n'est pas contraire au droit « *au respect des biens* » protégé par l'article 1<sup>er</sup> du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a validé ainsi la position du Conseil d'État (CE, 6 mars 2002, *Mme Triboulet et Brosset –Pospisil*, RFDA 2003, Obs. R. Hostiou). Elle a donc choisi de protéger le domaine public maritime au détriment du droit « *au respect des biens* » dans l'intérêt de préserver le littoral, et en particulier les plages, « *lieu ouvert à tous* ».

*amendes est très rarement mise en œuvre* »<sup>92</sup>. Au demeurant, la jurisprudence autour de la notion d'urbanisation limitée ne semble pas encore totalement stabilisée. Dans les départements et régions d'Outre-mer, le littoral n'est pas régi par les mêmes règles qu'en métropole, et les dispositions applicables sont différentes entre les collectivités d'Outre-mer (COM) et les départements et régions d'Outre-mer. Dans les communes, la compétence environnementale est en effet locale. Le principe de spécialité législative, selon lequel les lois nationales ne s'appliquent aux communes d'Outre-mer que lorsqu'elles le prévoient expressément, a écarté ces collectivités du bénéfice de nombreux pans de la législation environnementale. Or, bien souvent, le droit local n'a pas encore développé les dispositions nécessaires. Dans ces départements et régions d'Outre-mer, la loi Littoral est applicable, mais avec des spécificités. La Constitution permet, en effet, des adaptations du droit à ces territoires. Des dispositions spatiales particulières caractérisent ainsi les dispositions de la loi Littoral dans les DROM.

Bien qu'adoptée à l'unanimité en 1986, la loi n'a en définitive commencé à produire des effets qu'au début des années 90. Mais, par une succession de textes, la protection voulue initialement s'est petit à petit édulcorée. Certains praticiens juristes évoquent un dépeçage progressif de la loi Littoral. Les révisions récurrentes, les interprétations administratives permissives des concepts clefs, tels que celui « d'aménagements légers », les changements des procédures de planification ont en effet littéralement érodé la force des dispositions de protection. La responsabilisation locale que supposaient la loi et ses dispositions protectrices n'a pas été assumée. La logique de court terme a prévalu et a démontré ses limites, notamment dans les départements d'Outre-mer où les constructions s'étendent même sur l'eau et où l'empressement s'est souvent soldé par des échecs cuisants. Le rapport Picard de 1973<sup>93</sup> a pourtant démontré la nécessité de préserver les sites les plus intéressants au niveau esthétique et écologique. À l'heure actuelle, quelle peut être la solution pour résoudre cet imbroglio juridique ? Réformer encore le texte ?

---

<sup>92</sup> L. Prieur, « *La loi Littoral : analyse des dispositions particulières au littoral du Code de l'urbanisme* », Voiron, La lettre du cadre territorial, Coll. « Dossier d'expert », 2002.

<sup>93</sup> En 1971, la DATAR, organisme interministériel, placé sous l'autorité du premier ministre, réunit un Comité interministériel d'aménagement du territoire, qui met en place un groupe d'étude sur « *les perspectives à long terme de l'aménagement du littoral français* ». La réflexion est confiée à Michel Piquard qui remet un rapport au gouvernement le 5 novembre 1973 afin de faire une analyse sur les pressions engendrées par les activités économiques, et le développement touristique.

Le problème vient-il réellement de la finalité que le législateur voulait apporter au texte, de l'incompréhensibilité et de l'absence de clarté des objectifs ? Ou encore de la mauvaise interprétation ?

## B. Des dispositions de la loi Littoral mal appliquées.

La loi Littoral avait pour objectif de contrôler l'urbanisation sur le littoral notamment sur les côtes. Certaines zones littorales nécessitaient à ce titre une protection. Toutefois, même si cette loi a permis d'empêcher des constructions sur ces espaces, elle a failli à son objectif de contrôler l'urbanisation du littoral. Elle avait également comme autres objectifs de garantir l'accès du public au rivage de la mer et de protéger cet espace si fragile. Elle préconise également l'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres. Cependant, plusieurs entorses à la loi ont pu être constatées en raison d'une part importante du contentieux urbanistique. En effet, les dispositions de la loi relatives au domaine de l'urbanisme et de l'aménagement sont assez contraignantes pour les élus.

On peut avancer que les dispositions de la loi Littoral ont du mal à être appliquées. Cela est dû à un agencement défaillant du texte, à l'absence de définitions concrètes des termes les plus importants, ce qui perturbe "l'accès à cette loi" et sa mise en œuvre. Pourtant, le fond du texte et la bonne compréhension des solutions apportées par la loi, sont essentiels pour permettre une meilleure application de cette loi et pour répondre à l'exigence générale de sécurité juridique. Ainsi, le Conseil d'État avait déjà averti, dans son rapport de 1991 *De la sécurité juridique*, des effets de la prolifération des textes et de la dégradation de la norme ; Ce rapport précise, d'ailleurs, que le fond de la règle édictée n'a « *qu'un lointain rapport avec la matière traitée* »<sup>94</sup>.

En outre, le Conseil constitutionnel a favorisé le processus de codification à droit constant, en considérant que ce processus est important dans l'objectif de valeur constitutionnelle d'« accessibilité » et d'« intelligibilité » de la loi<sup>95</sup>. Appliquer cette solution au littoral en codifiant l'ensemble des composantes dans un code du « droit du littoral » serait particulièrement intéressant. Seulement, les obstacles à l'accès de la loi sont loin d'être toujours résolus par la codification. À cela, s'ajoutent des complications plus techniques. L'accessibilité et la lisibilité des règles, sont donc nécessaires pour la sécurité juridique et

---

<sup>94</sup> Conseil d'État, Rapport public *sur la sécurité juridique*, La Documentation française, 1991.

<sup>95</sup> Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, cf. *supra* n°13 à propos de ces objectifs.

pour leur fiabilité.<sup>96</sup> Il est essentiel de favoriser la clarté de la loi Littoral, et notamment la partie de cette loi relative aux plages.

La situation est particulièrement périlleuse, dans la mesure où, c'est la signification des préceptes posés par la loi Littoral qui est en cause. Il ne s'agit pas de condamner la rigidité du texte, mais simplement de dénoncer le manque d'accessibilité notamment pour les non-juristes au profit d'une exactitude réglementaire qui dessert la sécurité juridique. L'articulation du texte, est donc importante, ainsi que sa simplicité. La limite est d'ailleurs, atteinte, lorsque les élus ou les professionnels du secteur font part de leur souci à cet égard.

L'expression « droit flou » mise à l'honneur par Madame Delmas-Marty<sup>97</sup> revêt tout son sens avec la loi Littoral. La notion de droit flou vise la concordance des moyens proposés par la politique législative. Or, la loi Littoral manque son but, ce qui place ses destinataires dans une insécurité juridique, même si la jurisprudence, en dépit des difficultés auxquelles sont confrontés les juges, apporte par le règlement des contentieux une certaine sécurité juridique. En outre, le Conseil d'État dans son étude annuelle de 2013, a pris position en consacrant au « droit souple » une réflexion : il dénonce ainsi les instruments du droit dépourvus de force contraignante. L'intérêt du droit souple est de modifier les comportements. Par un droit plus souple, la loi devient claire et mieux appliquée. L'intérêt est finalement de lutter contre l'inflation normative. C'est pourquoi, il est nécessaire que la loi Littoral, pour être mieux appliquée, soit mieux comprise par le citoyen lambda. Bien que la loi Littoral soit contestée par de nombreux élus locaux, elle contribue à limiter l'urbanisme littoral sans empêcher son développement. De plus, même si elle traite des plages dans son titre II, on l'a déjà souligné, les mesures d'application de la loi ont été tardives et incomplètes. Un certain nombre d'articles de la loi Littoral sont restés longtemps lettre morte, faute de mesures d'application. En 18 ans, il y a eu un seul rapport déposé en 1999. En raison de l'insécurité juridique liée à l'indétermination des notions retenues par la loi et des carences dans les documents d'urbanisme de planification renforcés par l'opposabilité directe de la loi aux décisions individuelles particulièrement préjudiciables par les communes, la loi Littoral n'a pas rempli son objectif initial de développement équilibré et durable, et tout particulièrement de protection *des espaces naturels remarquables*. Son évolution a été marquée par une conception essentiellement "aménagiste" du développement du littoral. Elle doit donc être renforcée pour que la protection des rivages devienne une réalité.

---

<sup>96</sup> Th. Piazzon, *op. cit.*, p. 24.

<sup>97</sup> M Delmas-Marty, et J-F Coste « *Le flou du droit* » ; « *Vers un autre logique juridique : à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », D. 1988, chron. p. 221 et s.

Par ailleurs, la loi du n° 2005-157 du 23 février 2005<sup>98</sup> relative au développement des territoires ruraux a ajouté à la loi Littoral un article 43 portant création du Conseil national de la mer et des littoraux. Seulement, cet organe ne dispose que d'un rôle principalement consultatif et de proposition auprès du gouvernement, lequel peut le saisir pour avis concernant tout sujet relatif au littoral ; il n'a donc pas la possibilité de faire exécuter les dispositions de la loi lorsqu'elles ne sont pas appliquées.

En outre, la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale présidée par Léonce Deprez et Jacques Le Guen, instituée en juin 2003, avait pour mission d'informer sur l'application de la loi Littoral et d'en étudier les dysfonctionnements tout en y apportant des éléments de réponses. Son rapport, austère, du 21 juillet 2004 sur les applications administratives et juridiques de la loi prescrivait quatorze mesures en faveur du littoral pour « *un retour à l'esprit d'origine de la loi* ». En particulier, cinq orientations sont mises en exergue dans ce rapport : clarifier les compétences dans la mise en œuvre de la loi ; utiliser des outils de planification territoriale pour préciser de manière décentralisée les modalités d'application de la loi Littoral ; faire jouer les marges de manœuvre suggérées par la loi ; adapter à la marge la loi Littoral pour éviter les blocages isolés ; et mettre en œuvre au niveau national le principe de gestion intégrée des zones côtières.

La mise en œuvre de la loi Littoral a donc soulevé nombre de difficultés. Elle se voit reprocher des vices de conception qui la rend impropre à ses missions.<sup>99</sup> En ce sens, un reproche est adressé au choix du législateur de 1986 d'avoir parsemé son texte de concepts juridiques flous. Ainsi, Erwan Le Cornec a relevé quatre critiques principales : « *elle laisserait un pouvoir d'appréciation trop important à ceux dont la tâche est d'en contrôler l'appréciation, elle serait difficile à comprendre, elle instituerait un gouvernement des juges (...) Elle porterait atteinte à la décentralisation* ».<sup>100</sup> Henri Coulombié et Jean-Pierre Redon soulignent, dès l'introduction de leur ouvrage en 1992, que « *la loi du 3 janvier 1986 n'est pas un modèle de clarté. Certains articles sont illisibles (...) Les mots de référence n'ont la plus part du temps ni définition juridique ni définition géographique ni définition technique. L'ensemble débouche sur une cacophonie* »<sup>101</sup>.

Mais, pour Loïc Prieur, toutes ces critiques ne sont pas pertinentes. « *Le juriste est familier à des notions indéterminées. Le code de l'urbanisme et le code de l'environnement mettent fréquemment en œuvre de telles notions pour évaluer l'intérêt du site (...)*

---

<sup>98</sup> La loi n° 2005-157 du 23 fév. 2005, *J.O.* n°45 du 24 février 2005 p. 3073.

<sup>99</sup> Y. Tanguy, « *La loi littoral en question entre simplisme et complexité* », *AJDA*, 21 février 2005.

<sup>100</sup> E. Le Cornec, « *La défense du littoral a besoin de la loi* », in *Etudes foncières* n° 69 décembre 1995, p. 18.

<sup>101</sup> H. Coulombié et J-P. Redon, « *Le droit du littoral* », Litec 1992, p. 54.

*L'utilisation des standards est nécessaire pour que la règle de droit puisse faire preuve d'adaptabilité aux situations de faits les plus variées (...) Loin d'être condamnable la rédaction de la loi littoral constituait en réalité une opportunité que les collectivités locales n'ont pas saisie (...) Afin de ne pas remettre en cause de manière trop brutale les principes affirmés par les lois de décentralisation le législateur a privilégié l'emploi de notions générales. La précision devait être apportée par les élus locaux dans leurs documents d'urbanisme. Les collectivités ont en effet, la possibilité de proposer des prescriptions particulières qui aurait permis d'adapter les prescriptions générales de la loi aux différences d'objectives qui existent entre les littoraux atlantiques et méditerranéens. Le dispositif législatif constituait donc une innovation pour les collectivités locales à proposer leur propre définition des notions indéterminées contenues dans la loi. »<sup>102</sup>.*

Jean Lacombe, rapporteur du projet de loi Littoral devant l'Assemblée Nationale, expliquait simplement, que la loi « *s'inscrit (...) dans une ligne nouvelle d'écriture du droit dont les premiers termes apparaissent dans les directives d'aménagement national (...) Il est donc légitime que la loi ne soit pas écrite en des termes déjà juridiques et définis parfaitement et cela relève de sa nature. C'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable (...) Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés* ». <sup>103</sup>

Selon Jean Marie Becet, un des commentateurs les plus reconnus de la loi, « *nous ne pensons pas que les communes littorales actuellement dotées d'un Pos où est prévu une extension quelque peu importante de l'urbanisation des secteurs proches du rivage doivent entreprendre rapidement une révision de leurs documents d'urbanisme* »<sup>104</sup>. En effet, dès l'arrêt du Conseil d'État du 12 février 1993 *Commune de Gassin*, les administrations de l'État et précisément les Directions Départementales de l'Équipement de l'époque savent que la loi existe et rappellent régulièrement aux communes ses dispositions, surtout dans le cadre des procédures d'élaboration des divers documents d'urbanisme<sup>105</sup>.

Enfin, pour Norbert Calderaro, « *il faut dissiper les idées reçues, la loi littoral n'est pas une loi imprécise, cette critique est totalement infondée* »<sup>106</sup>.

---

<sup>102</sup> L. Prieur, « *La loi littoral* », Dossier d'experts techniques, Territorial édition, 1996.

<sup>103</sup> J. Lacombe, « *Une législation pour le littoral - Pourquoi ? Pour quels objectifs ?* » in *La loi Littoral*, Economica, 1987, p. 17.

<sup>104</sup> J.-M. Becet, « *Le droit du littoral et de la mer côtière* », Economica, 1991, p. 135.

<sup>105</sup> N. Calderaro, « *Faut-il modifier la loi littoral ?* », BJDU 5/2003, p. 317.

<sup>106</sup> N. Calderaro, *ibid.*

Selon Yann Tanguy, le législateur de 1986 avait voulu associer les régions au mécanisme d'encadrement juridique sur le littoral en les invitant à concourir à la production d'un droit intercalaire. Des auteurs restent néanmoins sur une note positive concernant l'adoption de la loi Littoral : celle-ci a mis fin à la bétonisation systématique des côtes, avec les « *marinas les pieds dans l'eau* » résultant de l'engouement des années 70. « *Sans la loi littoral, la côte méditerranéenne ressemblerait à ce que sont les côtes espagnoles, et la côte atlantique suivrait de peu. Or les élus ont pris conscience du danger et reconnaissent volontiers le bien fondé et le nécessaire respect des principes précités posés par la loi du 3 janvier 1986* »<sup>107</sup>.

Les collectivités sont pointées du doigt mais l'État n'est pas non plus irréprochable dans cette insuffisante appropriation de la loi : il ne met que très rarement en œuvre son contrôle d'appréciation, et son contrôle de légalité, alors que le code général des collectivités territoriales et le code de l'urbanisme lui attribuent de grandes prérogatives dans ce cadre-là. Il a fallu l'instauration d'une instruction ministérielle du mois d'octobre 1991 demandant aux préfets de veiller avec davantage de fermeté à l'application de la loi Littoral pour que les plans d'occupation des sols des communes littorales soient peu à peu mis en révision pour intégrer les dispositions de cette loi. Mais le mécanisme n'a jamais fonctionné. L'indétermination de la loi a été perçue comme une absence de contrainte. Les services de l'État ont participé à l'illégalité, mais leur implication est difficile à relever. L'État se contentait d'exposer une cartographie de l'application de la loi Littoral et non un rappel des textes. Néanmoins, les communes disposent d'une voie d'appel en garantie efficace qui conduira en –règle générale– à un partage de la responsabilité entre elles et l'État<sup>108</sup>.

En effet, la doctrine considère que les collectivités sont restées inertes face à la volonté du législateur de leur délivrer plus de responsabilité par le biais des prescriptions particulières que la loi leur a accordée. Cela s'explique par la peur de mal appliquer les règles ou de poser des objectifs non pertinents dans leurs documents d'urbanisme. Les citoyens lambda eux aussi restent assez ignorants des règles applicables. Il conviendrait d'éditer un guide d'une bonne utilisation de l'espace naturel à protéger et mis à disposition du public dans les offices de tourisme, ou dans les points d'accueil fréquentés, pour faciliter l'application des textes. Même si certaines plages comportent des pancartes d'interdiction ou de respect de la préservation de l'espace, il s'agit de renforcer cette prévention afin de mieux protéger.

---

<sup>107</sup> H. Coulombié, *op. cit.*, p. 35.

<sup>108</sup> L. Prieur, *op. cit.*, p. 38.

L'intérêt de la loi est de défendre les espaces rares et sensibles et de gérer de façon parcimonieuse la consommation de l'espace par l'urbanisation et les aménagements touristiques. Pour transmettre les « *moyens d'un développement durable et maîtrisé* », le rapport d'information *sur l'application de la loi littoral* de 2004 souligne que « *la prise en compte de ses évolutions sociales et économiques et une modernisation du droit doivent accompagner un engagement déterminé des élus dans le jeu de la planification décentralisée* ». L'UICN<sup>109</sup> fait remarquer l'importance de protéger le littoral, en raison de la fragilité de la complexité et de la richesse des milieux existants. D'ailleurs, il est reconnu que les plages occupent une fonction écologique. La protection des milieux naturels reste encore largement à développer. Il est vrai que le traitement juridique du littoral a pendant longtemps été insuffisant. Malgré ses carences, la loi Littoral fonde une politique volontariste de préservation des espaces remarquables littoraux tels que les plages. Toutefois, l'application de cette protection n'est pas facilitée en raison d'une désignation large des espaces. Le décret d'application a en effet adopté une traduction restrictive des milieux pouvant être considérés comme remarquables. Par ailleurs, le silence politique dans ce projet amène, l'identité du littoral à disparaître au profit d'une « *occupation déstructurée et irréversible de cet espace unique* », notamment parce que, « *faute de réflexion, la réduction du poids relatif de ses activités traditionnelles au profit des loisirs a réduit [le littoral] à une image fautive, exclusivement touristique et balnéaire, exutoire pour les vacanciers de toute l'Europe. Il revient aux élus de défendre cette authenticité du littoral français, faute de quoi celui-ci risquera de perdre son attrait et de se vider de ses populations d'origine* »<sup>110</sup>.

Une question écrite récente a fait remarquer les différentes contraintes existantes découlant de la loi Littoral, contraintes constituant des difficultés d'interprétation et d'application évidentes. Il en a été ainsi pour les collectivités à propos du lac artificiel de Serre-Ponçon, dans la mesure où des obstacles condamnent la latitude laissée aux collectivités pour procéder à l'équipement d'accueil sur les plages et sur leurs rivages en vertu des articles L. 2124-1 à L. 1212-5 du CGPPP issus du décret du 26 mai 2006 consolidant l'application de la loi Littoral, articles qui consentent –sous certaines formalités–, l'aménagement d'équipement d'accueil, surtout de restauration légère, sur les plages intégrées au domaine public maritime. Le député Joël Giraud a souligné les différents inconvénients de déployer les

---

<sup>109</sup> C. Martinez, *op. cit.*, p. 43.

<sup>110</sup> J. Le Guen, Rapport d'information n° 1740 de l'Assemblée nationale par la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire *sur l'application de la loi littoral* en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par Léon Deprez.

dispositions relatives aux concessions de plage aux rivages de l'espace lacustre artificiel de Serre-Ponçon : il lui a alors été répondu que le champ d'application des dispositions relatives aux concessions de plage est strictement limité aux activités constituant des missions de service public balnéaire ; c'est pourquoi ces dispositions ne peuvent s'appliquer à l'espace lacustre artificiel de Serre-Ponçon puisqu'il ne constitue pas par sa nature un service public balnéaire<sup>111</sup>. La question de conciliation entre la loi Littoral et les règles relatives aux concessions de plage soulève donc des problèmes délicats dans ses principes et dans ses modalités d'application<sup>112</sup>. Il ne s'agit plus de protéger seulement les droits des individus mais également le droit des espaces. Il s'agit de débarrasser le droit des éléments parasites susceptibles d'obscurcir sa lisibilité.

En outre, la multitude d'abrogations, dont la loi Littoral a fait l'objet au gré des changements législatifs, a contribué à la confusion du texte en lui faisant perdre en qualité. Le rapport du Conseil d'État de 1991 traite cela de « *malfaçons porteuses de rectifications* ». Le principe de sécurité juridique reconnu comme principe de valeur constitutionnelle par l'arrêt KPMG du 24 mars 2006, rappelle l'intérêt de garantir la qualité de loi. Ce principe implique que les citoyens puissent déterminer ce qui est permis et ce qui est interdit par le droit applicable. C'est pourquoi, il est essentiel que les différents textes entourant l'exploitation, la protection et la mise en valeur des plages soient révisés dans l'ensemble pour faciliter leur application et remédier aux défaillances inhérentes à leur pratique, mais surtout à leur compréhension.

Une bonne communication juridique est garante de la sécurité juridique. D'ailleurs, la sécurité juridique implique en outre l'existence d'une publicité minimale<sup>113</sup> : le Conseil constitutionnel a souligné cet impératif dans une décision du 16 décembre 1999 consacrant l'objectif « *de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* »<sup>114</sup>. Pour certains juristes, la prévisibilité et la certitude des situations juridiques seront assurées par l'essor d'autres modes de publication en parallèle du journal officiel, telle que la publicité par voie d'affichage à l'égard du public qui peut être très efficace. Il a en effet été reconnu que «

---

<sup>111</sup> J. Giraud, question écrite Assemblée nationale n°126934, *J.O* le 24 janvier 2012 ; réponse publiée le 01 mai 2012, 13<sup>ème</sup> Législature.

<sup>112</sup> F. Biglione, *op. cit.*, p. 32.

<sup>113</sup> J.Boulouis, L. Amicorum, P. Pescatore, N. Verlag, « *Quelques observations à propos de la sécurité juridique* », 1987, p. 53 et s. ; voir aussi J.-G. Huglot, Dossier : le principe de sécurité juridique, Cahiers du Conseil Constitutionnel n°11, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>114</sup> CC, déc. n° 99-421 DC, 16 décembre 1999, *JO* 22 décembre 1999, p. 19041.

*l'inflation, le morcellement et la fragmentation des textes ne peuvent qu'obscurcir la communication juridique »<sup>115</sup>.*

Mais la loi Littoral n'est pas le seul texte empreint d'insécurité juridique : d'autres textes sont concernés.

## **§2. Les effets délétères des autres textes relatifs directement ou indirectement aux plages.**

L'insécurité juridique est induite par les effets délétères des règles relatives aux concessions (A) et à la protection et l'aménagement (B).

### **A. Les règles relatives aux concessions de plage.**

Avant l'adoption du décret du 26 mai 2006 sur les concessions de plages, il existait des textes régissant l'exploitation des plages. L'article 2 de la loi de finances du 20 décembre 1872 consacrait le droit pour l'État de louer à des personnes publiques ou privées des portions de plages pour l'exploitation d'un service de bain de mer. Un cahier des charges type en date du 30 décembre 1912 prévoyait alors ces contrats de location qui donnaient à leurs titulaires le droit de mettre à la disposition du public, moyennant le paiement de redevances, des tentes, des sièges, des parasols et abris divers<sup>116</sup>.

La location de plages aménagées se faisait en effet essentiellement par le biais de contrats de locations sur le domaine public, qui étaient des contrats administratifs. Seulement, le cahier des charges type de 1912 devait s'avérer inadéquat face à l'extension exponentielle de ces activités de location.<sup>117</sup> Les contrats de location, qui ne comportaient aucune clause relative à l'équipement des plages, devaient provoquer une réduction sensible des portions de plages ouvertes librement au public. L'arrêt du Conseil d'État du 18 décembre 1936 a qualifié ces contrats d'administratifs, l'exploitation du service des bains étant considérée comme une

---

<sup>115</sup> M. Kdhir, « *Vers la fin de la sécurité juridique en droit français* », Rev. Adm, 1993, p. 538; M. Brière de l'Isle « *Sécurité juridique et loi* », JCP, éd. E, 1990, supp. 6, p. 3, spéc. 9.

<sup>116</sup> N. Calderaro, J. Lacrouts, « *Le littoral protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux* », Edition Le Moniteur, collection analyse juridique, 2<sup>ème</sup> édition, novembre 2005.

<sup>117</sup> N. Calderaro, J. Lacrouts, *ibid.*

activité de service public<sup>118</sup>. Les concessions étaient attribuées aux collectivités territoriales par le préfet pour une durée maximale de quinze ans, en considération de trois principes. Ces concessions s'accompagnaient en général d'un transfert de gestion du domaine public naturel, effectué en application des articles L. 35 (nouveau texte, article L. 2123-3 du CGPPP)<sup>119</sup> et R. 58 du code du domaine de l'État (nouveaux textes, articles R. 2123-14, R. 2123-15 et R. 2123-9 du CGPPP)<sup>120</sup>. Par principe, ce transfert de gestion n'était légalement possible que si le changement d'affectation était compatible avec le caractère domanial des dépendances concernées. Mais l'exploitation des plages pouvaient être sous-traitée à des personnes publiques ou privées<sup>121</sup>. En effet, les communes disposaient d'un droit de priorité pour les locations de plages ; mais, le plus souvent, elles déléguaient l'entretien et l'exploitation à des plagistes par le biais de contrat de sous-location. Les sous-locataires se livraient alors à des pratiques illégales, telles que l'interdiction au public de circuler sur les plages en implantant des panneaux avec la mention « plage privée ». L'ensemble de ces textes reconnaissait aux communes, aux départements et aux groupements intercommunaux, un droit de référence pour l'exploitation des plages, non-conforme au droit européen. Ce régime a été isolé en faveur du régime des concessions qui portait soit sur les plages naturelles, soit sur la création de plages artificielles. Le conseil municipal est le seul compétent pour décider du non-renouvellement d'une concession d'occupation du domaine public communal, à moins d'avoir confié ce pouvoir au maire en application de l'article L. 2122-22 du CGCT<sup>122</sup>.

La loi du 28 novembre 1963<sup>123</sup> est venue compléter la définition –qui, au demeurant, présentait plusieurs insuffisances – du domaine public maritime. Le régime des concessions d'endiguages et des plages laissait de larges possibilités d'appropriation privée. Le statut du domaine public maritime ne présentait pas de garanties réelles de protection dans la mesure où le principe de l'inaliénabilité n'était pas absolu. Or, le Conseil d'État a considéré que l'inaliénabilité restait un principe fort : les aliénations antérieures à 1566 n'étaient

---

<sup>118</sup> Prade, Lebon p.1124 ; CE, 23 mai 1958, *Amoutruz*, Lebon p.301, 4 oct. 1961, *Verneuil*, Rec. p. 533 à propos du service public des bains.

<sup>119</sup> Article abrogé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006.

<sup>120</sup> Cet article a été abrogé par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011. Celui-ci énonce en effet aux articles 3 et 19 les dispositions abrogées du code du domaine de l'État qui restent en vigueur et s'appliquent aux COM, à Mayotte, aux TAAF et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve des compétences en matière domaniale de ces collectivités à la date d'entrée en vigueur du présent décret.

<sup>121</sup> CE, 20 février 1981, *Association pour la protection du site du Vieux Pornichet*, Rec. p.13, AJDA 1981, p.247 et p.259, concl. Genevoix.

<sup>122</sup> CE, 11 oct. 1985, *Commune de Saint Raphaël*, RJE 1986.

<sup>123</sup> Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime (*JORF* du 29 novembre 1963 p. 10643).

pratiquement jamais admises<sup>124</sup> sur le domaine public maritime. Seule la sortie du domaine public maritime permettait d'envisager une aliénation ; elle était censée s'effectuer par la disparition des phénomènes naturels qui avaient entraîné l'incorporation au domaine public, autrement dit par le recul de la mer<sup>125</sup>. Les dépendances du domaine public pouvant être déclassées et mises en vente, l'instrument de la domanialité publique a créé des insuffisances dans la protection du littoral même s'il n'en demeure pas moins que, jusqu'à cette loi, seuls les rivages de la mer<sup>126</sup> faisaient partie du domaine public maritime à côté des havres, des rades et des étangs. Malgré, la rédaction du code civil, les lais et relais de la mer étaient regardés jusqu'à la loi du 28 novembre 1963 comme des dépendances du domaine privé de l'État. Cette conception a été attestée par l'article L. 64 du code du domaine de l'État<sup>127</sup> ; elle incluait les lais et relais sous le titre II du livre III relatif à l'aliénation des biens du domaine privé. Ainsi, l'appartenance au domaine privé des lais et relais introduisait souvent pour les exploitants de plages une dichotomie de régimes juridiques et de juridictions compétentes en cas d'occupation irrégulière<sup>128</sup>. Au demeurant, ne constituaient pas de relais de la mer « *des terrains soustraits à l'action du flot par le biais d'une concession régulière d'endigage et devenus propriété privée, par suite de la réalisation des travaux prévus* ». C'est le cas de terrains faisant antérieurement partie du rivage de la mer, mais ayant été l'objet le 30 juin 1772 d'un acte par lequel le Roi en son Conseil les a concédés à Monsieur Recource à titre de « *propriété incommutable à perpétuité* » à charge l'intéressé de dessécher et mettre en valeur ses terrains grâce à la construction d'une digue »<sup>129</sup>. La loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime a donc réalisé « *une extension du domaine public à l'intérieur des terres et a incorporé aussi au domaine public maritime les lais et relais de la mer sous réserve des droits des tiers, au domaine public maritime* »<sup>130</sup>, étant précisé que les DROM ont été écartés par cette loi.

La loi de 1963 prévoit les concessions de plages artificielles. Le préfet accorde la concession domaniale soit à une personne publique (collectivité publique, port autonome,

---

<sup>124</sup> CE, 10 juillet 1970, *SCI du domaine de Suroit* Rec. p. 480 ; CE, 26 mars 1982, *Sté Marine Côte d'argent*, Rec. p. 132.

<sup>125</sup> CE, 19 février 1986, *Ministre de l'urbanisme c/ Morata et Coulon*, AJDA 1986, p.264, concl. B. Stirn.

<sup>126</sup> C'est-à-dire les terrains recouverts par le plus haut flot de mars conformément à l'ordonnance de Colbert de 1681 depuis l'arrêt d'assemblée du CE, 12 octobre 1973, *Kreitmann*, RDP 1973.

<sup>127</sup> Article abrogé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006. Les lais et relais de la mer sont maintenant cités aux articles L. 2111-4, R. 2111-5, R. 2111-6 et R. 2111-13 du CGPPP.

<sup>128</sup> Calderaro, Paskoff, Clus-Audy, *Les lais et relais de la mer*, étude foncière n°117, Centre de recherche de rencontre d'urbanisme, septembre-octobre 2005.

<sup>129</sup> CE, 30 novembre 1979, *Fontaine et ministre de l'équipement*, req. n° 07.919 et 08559, DS 1980, J., p. 207, note Rezenhel et Caubert ; rec. 442 ; RDP 1980 ; p. 1465, concl. Théry.

<sup>130</sup> Calderaro, Paskoff, Clus-Audy, *ibid.*

chambre de commerce), soit à une personne privée (société d'économie mixte, association agréée ou simple particulier)<sup>131</sup>. Le décret et l'arrêté du 5 février 1971 encadrent la procédure de délivrance de la concession domaniale instruit par le responsable du service maritime. Les plages artificielles supposent en général la réalisation de travaux très importants pour leur création. C'est pour cette raison que le régime qui leur est applicable suit des règles différentes, tant en ce qui concerne la dévolution de la concession que la détermination de ses conditions d'exploitation. Dans la mesure où ces plages sont fréquentées régulièrement toute l'année par une clientèle toujours plus nombreuse, cela entraîne l'ouverture de surfaces de plage<sup>132</sup>. Cette ouverture est fixée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 28 novembre 1963 précitée. Leur régime a été prévu par le décret n° 66-413 du 17 juin 1966, modifié par celui n° 71-119 du 5 février 1971<sup>133</sup> relatif aux concessions de plages artificielles sur le littoral maritime et par la circulaire interministérielle du 26 mai 1971<sup>134</sup>. Les plages artificielles entraînent des travaux qui relèvent d'un régime distinct de celui de la concession en fonction de leur réalisation. Ainsi, les travaux exécutés par une commune qui visaient à créer une plage artificielle et à implanter les infrastructures d'un établissement de plages non prévue par le cahier des charges de la concession ne pouvaient être légalement réalisés par la commune qui s'exposait à une condamnation de contravention de grande voirie<sup>135</sup>. Le régime de 1963 a été complété par des circulaires des années soixante-dix réglementant les plages naturelles. Cependant, celles-ci ne réglementaient pas assez les activités et les installations exploitées sur les plages artificielles et naturelles et facilitaient l'accès des piétons au rivage de la mer. Les circulaires du 1<sup>er</sup> juin 1972 (concession à une personne publique) et celle du 16 juillet 1973 (concession à une personne privée) fixent les droits et obligations du concessionnaire. La première régit la procédure de mise en œuvre des concessions de plages naturelles pour les communes, et la seconde la procédure pour les personnes privées. Une circulaire du 27 juillet 1972 régit la procédure des sous-traités et conventions-types. Enfin, une circulaire n° 71-56 du 26 mai 1971 a été prise pour les plages artificielles. Deux cahiers des charges types n°4 et n°4 bis sont annexés à la circulaire, et sont applicables aux concessionnaires publics ainsi qu'aux concessionnaires privés. La concession de plage artificielle, était concédée pour 30 ans, cette durée pouvant être portée à 40 ans si le concessionnaire réalisait d'importants

---

<sup>131</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963.

<sup>132</sup> A.-C. Naudin, « *Les concessions de plage* », Mémoire de Master II de droit maritime et des transports, Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix - Marseille, Centre de droit maritime et des transports, 2007.

<sup>133</sup> *JORF* du 11 février 1971.

<sup>134</sup> Mon. TP 3 juillet 1971, p. 141.

<sup>135</sup> TA Nice, 30 juin 1986, *Commissaire de la République du département des Alpes-Maritimes c/ Cne de Théoule-sur-Mer*, req. n° 1571/86/11.

travaux. Par ailleurs, le concessionnaire de plage artificielle qu'il soit public ou privé, bénéficie des capitaux initialement investis et d'avantages particuliers. Même si le concessionnaire doit respecter le libre accès à la mer, la surface utilisée pour les installations balnéaires payantes est plus grande de 75%. Le concessionnaire est en charge de la sécurité, de la salubrité et de l'entretien de la plage concédée : il a une mission de service public, et peut au cours de cette mission avoir une activité commerciale par la mise en place d'installations et d'ouvrages indispensables à la réalisation de son exploitation. Si une commune peut être détenteur d'une plage naturelle, elle ne peut concevoir elle-même ou par l'intermédiaire de son sous-traitant une plage artificielle, sous peine de se voir infliger une contravention de grande voirie<sup>136</sup>. Doit encore être mentionnée la circulaire n° 73-29 du 22 février 1973 relative au désenclavement des plages, qui rappelle le fait de favoriser l'accès aux piétons ; par cette circulaire, l'État a confié au concessionnaire l'initiative de la maîtrise d'ouvrage des opérations de désenclavement, la charge de l'entretien ultérieur des voies d'accès ainsi que leur police (sous réserve des compétences du préfet).

La loi Littoral a donc complété le dispositif antérieur, étant observé que certaines lois sont tombées en désuétude. En effet, l'encadrement des concessions par les anciennes circulaires s'est révélé mal adapté aux obligations de la loi.

Pour avoir plus de transparence, les services de l'État ont en outre publié une circulaire en date du 25 février 1991, recommandant aux communes d'organiser une procédure d'adjudication publique, étant précisé que dans ce cadre-là la transparence et la publicité restaient facultatives. Cette circulaire de 1991, et surtout la promulgation de la loi Sapin n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques aux concessions de plages et aux sous-traités ont modifié la réglementation en matière d'attribution des concessions. Cette réglementation est intervenue pour modifier la réglementation en matière d'attribution des concessions de plages. Les activités balnéaires doivent être mises en concurrence, et peuvent être considérées comme des délégations de service public. La gestion des plages a donné lieu à d'importants contentieux, étant précisé que les règles relatives aux concessions ne sont pas les seules à générer une insécurité juridique, car, d'autres textes réglementant l'utilisation des plages y

---

<sup>136</sup> TA Nice, 30 juin 1986, *Commissaire de la République du département des Alpes-Maritimes c/ commune de Théoule-sur-Mer*, req. n° 1571/86/II.

contribuent également. Il y a eu l'avant et l'après loi Sapin<sup>137</sup>, pour les concessions de plages considérées comme des conventions d'occupation du domaine public, qui avaient longtemps échappé à une obligation de transparence puisque la loi tolérait les attributions de gré à gré. Les activités balnéaires doivent donc être mises en concurrence et peuvent être considérées comme une délégation de service public. Pendant longtemps, le juste milieu entre la délégation de service public et la convention d'occupation du domaine public était difficile à tracer. Les textes antérieurs à la loi Sapin n'offraient pas de cadre juridique pertinent à l'attribution des lots de plage. Le plagiste n'a pas de droit réel.

Les textes énoncent qu'il ne peut occuper que 30% sur les plages naturelles et 75% pour les plages artificielles. Il a été reconnu par le Conseil d'État en 1996, qu'il résultait des fondements de la domanialité publique qu'un occupant privatif n'avait aucun droit acquis au renouvellement de son titre<sup>138</sup>.

De nombreux contentieux ont vu le jour concernant la notion de délégation de service public. Un arrêt du Conseil d'État du 21 juin 2000, *Chez Joseph et la fédération des plages restaurants*, a mis en exergue une question récurrente à propos des concessions de plage : ont-elles ou non, le caractère de délégation de service public ? Au demeurant, Catherine Bergeal, commissaire du gouvernement, devait souligner que le législateur n'avait pas défini la notion de délégation de service public, alors que, depuis longtemps, des services publics de bain de mer sont garants du développement touristique, de l'intérêt particulier, de la préservation et de l'entretien du littoral. Dans cette espèce, le Conseil d'État a reconnu que l'activité d'un restaurant sur le domaine public pouvait être considérée comme une concession domaniale, comportant des missions de service public et constituant une délégation au sens de la loi Sapin. Ce qui suppose pour le moins que le concessionnaire exerce certaines missions d'intérêt général. Les autres activités « *purement commerciales* » (restauration, mise à disposition de matelas et de parasols...) entrent plus difficilement sous le label du service public. En effet, le Tribunal administratif de Poitiers a considéré que les activités commerciales exercées par le plagiste sur le domaine public maritime n'ont pas le caractère de service public<sup>139</sup>. Cet arrêt n'a pas fait taire les controverses sur la dénomination de concessions de plage. De nombreux recours ont été introduits pour désavouer la qualification de service public des bains de mer et favoriser les baux commerciaux sur le domaine public. La question s'est ainsi posée de savoir si les concessions de plage et les sous-traités

---

<sup>137</sup> A- C. Naudin, *op. cit.*, p. 55.

<sup>138</sup> CE, 20 mars 1996, *M. Jean Louis Veber*, req. n° 121601.

<sup>139</sup> TA Poitiers, 2 mai 2002, *Préfet de Charente-Maritime*, jugement n°012828, *Contrats et Marchés pub*, comm. n° 202.

constituaient des conventions de délégation de service public, soumises à ce titre au respect des règles de publicité et de mise en concurrence posées par la loi Sapin, étant rappelé sur ce point que les actes de gestion du domaine public sont par principe soumis au droit de la concurrence. Le Conseil d'État est venu trancher cette question dans un arrêt devenu célèbre, rendu le 21 juin 2000, *SARL plage chez Joseph, Fédération nationale des plages restaurants* (précité)<sup>140</sup>. Le Tribunal administratif saisi de l'affaire avait suspendu, par une ordonnance du 20 août 1999, la procédure de passation du contrat de sous-exploitation du lot de plage et enjoint la commune d'Antibes à reprendre l'attribution du lot en se conformant aux règles de mise en concurrence et de publicité de la loi Sapin du 29 janvier 1993, au motif qu'un tel contrat était une délégation de service public<sup>141</sup>. Le juge a également, qualifié de délégation de service public d'autres sous-traités d'exploitation de plage<sup>142</sup>, et s'est attaché à vérifier la régularité des procédures d'attribution des lots de plage au regard des règles de publicité et de mise en concurrence<sup>143</sup>. Des doutes subsistaient, certaines décisions déniaient la qualification de délégation de service public à des sous-traités d'exploitation de plages.<sup>144</sup> La Cour administrative d'appel de Marseille avait affirmé dans son arrêt que « *la sous-concession par une commune d'un lot de plages en vue d'y assurer l'équipement, l'entretien et l'exploitation des plages constitue une délégation de service public* »<sup>145</sup>. Concernant les activités commerciales, une controverse est née, liée à un jugement du Tribunal administratif de Poitiers du 2 mai 2002 selon lequel, pour envisager une concession comme une délégation de service public entre une commune et un plagiste, il est essentiel que ce dernier effectue une mission de service public comme la salubrité, l'entretien de la plage ou encore la sécurité des baignades. En outre, des sous-traités d'exploitation de plages avaient été délivrés à des plagistes afin d'organiser des activités ludiques pendant l'été : le juge administratif a considéré que les activités autorisées, nonobstant leur contribution au développement de la commune, n'avaient pas le caractère de service public compte tenu de leurs modalités d'exploitation : « *les autorisations déferées ne mettent à la charge des bénéficiaires aucune obligation particulière ni en ce qui concerne la conservation et l'entretien du domaine public*

---

<sup>140</sup> CE, sect., 26 mars 1999, *Société Hertz et Société EDA*, Rec. p.96, concl. J.H. Stahl.

<sup>141</sup> TA Nice, du 20 août 1999, *Commune d'Antibes*.

<sup>142</sup> CAA Marseille, 12 décembre 2002, *commune Ramatuelle c/Tomaselli*, req. n° 00MA02904, Contrats et marchés pub. 2003, comm. 104, note Delelis.

<sup>143</sup> CE, 29 juillet 2002, *Commune Cavalaire-sur-Mer*, Contrats et marchés pub. 2002, comm. 233, note E. Delacour.

<sup>144</sup> TA Poitiers, 2 mai 2002, *Préfet Charente-Maritime c/commune Royan*, Droit administratif 2002, comm. 175, note R. Hostiou ; Contrats et marchés pub. 2002, comm.202, note J.-L. Tixier et F. Tenailleau.

<sup>145</sup> CA Marseille, 13 janvier 2004, *Mme Danièle P.*, req. n° 99MA02005.

*maritime, ni en ce qui concerne la sécurité des usagers dudit domaine ainsi que des baigneurs* »<sup>146</sup>.

Le Conseil d'État a souligné, dans la décision *Ville de Paris* du 12 mars 1999<sup>147</sup>, que pour qu'il y ait délégation de service public, il faut la présence d'un service public. En pratique, la délégation de service public, au sens de la loi Sapin, implique une discussion entre le délégataire et le représentant légal de la collectivité territoriale, ou « délégant » (maire ou président d'établissement public de coopération intercommunal), ce qui permet à celui-ci de choisir librement le délégataire malgré l'avis de la commission. Cette procédure impose toutefois le respect des mesures de publicité et d'information. Le régime du contrat de délégation de service public est essentiellement fixé par les articles L. 1411-1 et suivants du CGCT ; rappelons qu'il se différencie du simple contrat d'exploitation en ce que, sa rémunération est liée aux résultats de l'exploitation du service, en dépit des propos du rapporteur de la loi Sapin à l'Assemblée nationale selon lequel le terme de délégation de service public visait « *tous les cas où l'exécution du service est confiée à un tiers quels que soient son statut et son mode de rémunération* »<sup>148</sup>.

la loi MURCEF du 11 décembre 2001 a défini la délégation de service public comme « *des contrats par lesquels une personne de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire de service public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée au résultat d'exploitation du service* ».

La loi n° 92-125 du 6 février 1995 relative à l'administration territoriale de la République avait quant à elle défini les délégations de service public comme « *des contrats ayant pour objet de déléguer l'exploitation à un tiers* ». Une concession de plage peut être conclue soit avec l'État, soit entre la collectivité et un tiers pour l'exploitation d'une activité commerciale. Cette procédure ne peut être mise en œuvre qu'après publicité et mise en concurrence<sup>149</sup>. Elle permet à l'autorité délégante de choisir entre plusieurs offres

---

<sup>146</sup> TA Poitiers, 2 mai 2002, *Préfet de la Charente-Maritime*, Dr.adm. nov 2002, p.17 ; note R. Hostiou ; CE 12 mars 1999, *Ville de Paris*, Bull. jur. Des contrats publics, 1999, p. 433, concl C.Bergeal (bois de Boulogne) ; TA Nice, 23 févr. 2001, *M. Jean-Claude Crampé et a.*, n° 99-5334, 99-5335 ( plage d'Antibes).

<sup>147</sup> CE, 12 mars 1999, *Ville de Paris*, Bull. jur. Des contrats publics, 1999, p. 433, concl C.Bergeal (bois de Boulogne) ; TA Nice, 23 févr. 2001, *M. Jean-Claude Crampé et a.*, n° 99-5334, 99-5335 ( plage d'Antibes).

<sup>148</sup> Y. Durand, Rapport au nom de la commission des lois , *J.O AN*, 1<sup>er</sup> session ordinaire 1992-1993, n° 2941, p.106.

<sup>149</sup> Art. L. 329-1 du code de l'environnement.

concurrentes présentées. Le concessionnaire a un ensemble de devoirs et d'obligations à respecter. Ainsi, s'il décide d'apporter des changements quant à son installation ou s'il envisage d'en créer une nouvelle, il se doit d'en informer les services maritimes qui diligenteront leur ingénieur pour effectuer un contrôle. Concernant la redevance, le concessionnaire est également contrôlé par l'ingénieur des services maritimes qui vérifie ses comptes quant à l'obligation de ne pas faire de profits au sens commercial du terme pour le concessionnaire et pour la collectivité. Il est essentiel de préciser que les installations non ciblées par le contrat de concession domaniale ne peuvent être bâties par le concessionnaire sous peine d'une contravention de grande voirie<sup>150</sup>. Le contrat de sous-traitance est conclu *intuitu personae*, et il ne peut y avoir de cessions de droits sous peine de résolution immédiate et de griefs pour le cocontractant<sup>151</sup>. Le contrat entre le concessionnaire d'une plage naturelle et la commune fonde un titre permettant au concessionnaire de construire sur le domaine public maritime. La Haute juridiction examine au préalable le titre afin de savoir s'il s'agit bien d'un « *titre approprié à la nature de l'ouvrage qu'il se propose d'édifier* »<sup>152</sup>. Néanmoins, la circulaire n° 91-22 du 25 février 1991 prévoit que « *l'autorisation d'implanter un ouvrage privatif sur le domaine public est en principe subordonnée à la remise en état des lieux en leur état initial en fin de titre* ».

L'application de ces principes s'est révélée très complexe dans la pratique. Lorsque les collectivités sous-traitent, bien que les concessions de délégation de service public doivent faire l'objet d'une mise en concurrence lorsque ces dernières abandonnent leur priorité, la situation devient difficile pour les sous-concessions établies entre la commune et des plagistes. Catherine Bergeal, Commissaire du gouvernement énonce dans ses conclusions sur l'arrêt *SARL Chez Joseph qu'*« *il est indispensable de fournir aux collectivités publiques un cadre juridique à l'abri de l'inattendu et coûteux revirement jurisprudentiel* »<sup>153</sup>. Un autre obstacle provient de la délimitation entre le domaine public maritime de l'État et celui de la commune qui sont souvent confondus par les plagistes quant à la nature des activités présentes sur le domaine public. Ce qui pose un problème d'harmonisation des titres d'occupation possédés par les exploitants concernés<sup>154</sup>. Un autre problème résidait dans l'octroi de sous-traitances, mises en place de gré à gré et non par voie d'adjudication à la

---

<sup>150</sup> T A Nice, 30 juin 1986, *commissaire de la République du Département des Alpes maritimes c/ commune de Théoule-sur-mer*, req. n° 1571-86-11.

<sup>151</sup> CE, 15 mai 1957 *Allard Jin*, AJDA 1957, p. 254.

<sup>152</sup> CE, 12 mai 1976, *Epoux Leduc*, Leb. p. 252.

<sup>153</sup> CE, *SARL chez Joseph* 21 juin 2000, req. n° 212100 212101.

<sup>154</sup> A-C Naudin, *op. cit.* p. 55.

différence de la règle habituelle<sup>155</sup>. Par ailleurs, dans la mesure où –comme on l’a fait observer– la loi du 29 janvier 1993 ne définit pas la notion de délégation de service public, la question de son application à la dévolution des plages naturelles aux communes et ensuite à des exploitants privés a suscité des interrogations<sup>156</sup>. On a assisté en réalité à un amoncellement de réglementations suivant des objectifs divergents, qui peuvent s’avérer difficilement conciliables, voire même contradictoires<sup>157</sup> ; et la doctrine n’a pas réglé le point sur l’extension de l’application de la loi Sapin aux sous-traités. De plus, cette loi n’apporte pas de réponse claire concernant les subdélégations<sup>158</sup> utilisées régulièrement dans le domaine portuaire. Ces modalités de subdélégation étaient tolérées par la jurisprudence antérieure<sup>159</sup>. Ce sont des contrats qui ont la particularité d’autoriser leurs attributaires à user du domaine public portuaire et de ses dépendances dont ils ont la gestion. Ce type de contrat peut être qualifié de délégation de service public à caractère industriel et commercial, apportant à leurs attributaires la jouissance des équipements en contrepartie d’une redevance perçue sur les usagers<sup>160</sup>. Le concessionnaire qui n’est pas exonéré de ses responsabilités envers l’autorité délégante, est tenu de respecter les obligations du contrat de concession. Il n’existe pas de substitution du sous-traitant au concessionnaire principal dans ce type de contrat. En effet, la loi Sapin ne s’applique qu’aux délégations de service public des personnes morales de droit public<sup>161</sup>. Ainsi, elle a fait disparaître la jurisprudence antérieure qui acceptait des subdélégations consenties par des personnes privées comme étant des délégations de service public<sup>162</sup>. La loi MURCEF impose, quant à elle, que soient considérées comme des délégations de service public des subdélégations exclusivement consenties par des personnes publiques<sup>163</sup>. Ces types de conventions seront soumis aux mêmes conditions de publicité et de mise en concurrence prévue par les articles L. 1411-1 et suivants du CGCT. Le Conseil d’État a reconnu que l’attribution de prérogatives de puissance publique n’est pas un élément constitutif de la délégation de service public et donc de la subdélégation de service public<sup>164</sup>.

---

<sup>155</sup> Une circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1972 prévoyait un droit de préférence aux collectivités territoriales auquel elles peuvent renoncer et permettant d’accorder l’exploitation de la plage à une personne privée.

<sup>156</sup> Ph. Moisset, *Quelle politique de gestion pour les plages*, France AFIT (agence française de l’ingénierie), Les cahiers de l’AFIT dossiers et documents, 1997.

<sup>157</sup> Ph. Moisset, *ibid.*

<sup>158</sup> A-C Naudin, *op. cit.*, p. 55.

<sup>159</sup> CE, sect. 18 déc. 1959, *Sieur Delansorme* : Rec. p. 692.

<sup>160</sup> CE, 26 juin 1974, *Port autonome de Marseille*, Rec. Leb. p. 369.

<sup>161</sup> Art. L. 1411-1 CGCT.

<sup>162</sup> TA Nice, 7 déc 1999, *Ets Alain Marine c/Commune Saint-Laurent de Var*, BJCP n°10, 2000, p. 104.

<sup>163</sup> CE, 21 juin 2000, *SARL chez Joseph, préc.*

<sup>164</sup> CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, Rec. p. 220 ; AJDA 1990 p. 820

En outre, la circulaire n° 91-22 du 25 février 1991 relative aux concessions d'exploitation de plage relève des irrégularités dans les pratiques des sous-traitants, étant observé que le manque de clarté les incite à se conduire comme de véritables propriétaires alors que les contrats de concession ne sont pas constitutifs de droits réels<sup>165</sup>. Eu égard à l'alourdissement des contentieux, les communes ne peuvent plus garantir une sécurité juridique dans la délivrance des titres d'occupation essentiellement pendant la période balnéaire. Ainsi, le Tribunal administratif de Nice, par un jugement du 23 février 2001, a annulé l'octroi de 22 lots « de plage » sur la plage d'Antibes Juan-les-Pins après publicité et mise en concurrence, au motif que celles-ci pouvaient concerner tout à la fois le domaine public de l'État et celui de la commune, et a en outre précisé qu'une délégation de service public des bains de mer et une activité commerciale de restauration « implantée sur une dépendance domaniale autre que balnéaire » et « ayant vocation à être ouverte toute l'année » contrairement au service public des bains de mer ne peuvent appartenir à un même lot<sup>166</sup>.

En outre, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a modifié l'article L. 329-1 du code de l'environnement relatif au libre accès au rivage de la mer : elle a soumis les plages à une publicité préalable et à une mise en concurrence afin de régler les discussions juridiques sur la notion de service public appliquée à l'activité de bains de mer. Mais cette loi ne pouvait pas régler l'ensemble des difficultés dans la mesure où, l'absence de décret d'application devant organiser la priorité aux communes pour les concessions appartenant à l'État, et définir les modalités d'attribution des lots lorsque les collectivités renoncent à cette priorité, et ainsi déterminer la procédure de dévolution des sous-traités d'exploitation crée un vide juridique dans la législation relative aux plages<sup>167</sup>. Pourtant, ce type de délégation de service public est très souvent utilisé. D'ailleurs, Jacqueline Morand-Deville<sup>168</sup> a répertorié en 2002 de nombreuses concessions de plages passées entre l'État (propriétaire du domaine public naturel) et les communes, ainsi que des sous-traités d'exploitation conclus entre ceux-ci et les divers propriétaires de plage. L'ancienne Direction des transports maritimes, des ports et du littoral (DTMPL) avait également recensé 185 concessions de plages naturelles (101 en Manche-Atlantique, 84 en Méditerranée) et 1053

---

<sup>165</sup> Circulaire n° 91-22 du 25 février 1991, *relative aux concessions d'exploitation de plage*, BOME 20 mai 1991.

<sup>166</sup> TA Nice, 23 février 2001, *Crampe*, req. n° 99-5334.

<sup>167</sup> M. J. Leonetti, Question écrite n° 43753, *JO Assemblée Nationale* du 13 juillet 2004, p. 5247.

<sup>168</sup> « *Les concessions de plages naturelles* », *AJDA*, 2002, p. 484.

sous-traités (322 en Manche-Atlantique, 731 en Méditerranée). La DTMPL<sup>169</sup> recensait à la même date 21 concessions de plages artificielles, essentiellement dans le sud de la France (Alpes-Maritimes et Var), et 141 sous-traités<sup>170</sup>. Ces chiffres démontrent qu'il est essentiel de mieux définir les modalités d'attribution des lots, en raison du nombre de concessions passées sur les plages. Toutefois, on peut dire que bien qu'elle présente des failles, la loi Sapin a contribué au drainage de l'économie sur les plages.

En définitive, après avoir réalisé une analyse de l'ensemble de ces règles, on constate qu'avant le décret de 2006, les lois relatives aux plages malgré leur contribution, n'avaient pas apporté de réponse claire dans le régime des concessions de plage. En effet, avant la loi de 1986, les évolutions relatives au contrat de location de plage ont connu une ampleur limitée. Des changements de fond sont intervenus avec la loi Littoral de 1986 dans son titre consacré aux plages. Cette loi ne s'est pas contentée de reprendre les règles alors en vigueur, mais d'y a apporté un cadre juridique. Toutefois, ses défaillances juridiques ont fragilisé son application. Par ailleurs, on peut dire qu'il y a eu plusieurs mouvements qui ont encadré le régime des plages : la loi de 1872, et les circulaires des années 1970 ; le deuxième mouvement a été concrétisé par la loi Littoral et ses quelques décrets d'application ; enfin, le troisième mouvement est intervenu avec le décret du 26 mai 2006. Toutefois, les exemples jurisprudentiels précités, démontrent que les lois sont mal appliquées en raison de facteurs d'insécurité juridique présents bien avant l'adoption des premières lois. Les textes ont été privés d'effectivité du fait du conflit entre les intérêts privés et le droit fondamental. Le législateur a voulu apporter une solution à ces problèmes afin de garantir une application efficace des règles. Néanmoins, dans les faits, les différents textes font l'objet de difficultés d'application, car les règles sont dépourvues d'effet direct. L'adoption du décret du 26 mai 2006 apporte des restrictions dans l'exercice du droit, et ne permet donc pas d'harmoniser clairement les règles anciennes et les dispositions nouvelles dans le but de limiter les risques d'erreur, les contradictions et les doubles emplois. Ce qui a pour conséquence l'absence d'application que nous connaissons aujourd'hui. Par ailleurs, en droit français, l'application de la loi se fait dans le temps. Les dispositions transitoires qui règlent explicitement le passage entre les lois existantes et les lois nouvellement adoptées n'existent pas nécessairement. C'est pourquoi, il est indispensable de déterminer concrètement les effets juridiques d'une nouvelle loi, ce qui n'a pas été réalisé dans ce régime alors, qu'il convenait

---

<sup>169</sup> La Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral a été créée en 1997 afin de mettre en valeur les zones côtières

<sup>170</sup> L. Bordereaux et X. Braud, « *Droit du littoral* », Master Pro, Gualino Lextenso éditions, 2009.

de définir dans quelle mesure la loi nouvelle s'appliquait à des situations nées avant son entrée en vigueur pour en faciliter l'application. En effet, une loi n'entre en vigueur qu'à compter de l'adoption des décrets d'application nécessaires pour éclaircir ses dispositions, trop imprécises pour être applicables directement. Tel est le cas de la loi Littoral, dont l'application a été et est difficile du fait de l'adoption tardive de ses décrets d'application.

Pour conclure, les lois relatives aux concessions de plages ont permis d'améliorer les problèmes existants dans l'exploitation des plages même s'il n'en demeure pas moins, que les textes n'ont pas apporté de réponse complète à l'insécurité juridique persistante sur le littoral.

## B. Les règles relatives à la protection de l'environnement et à l'aménagement des plages.

La législation en matière d'environnement a pris ses marques dès le 1<sup>er</sup> mars 1905 sur les autorisations en matière de gestion de l'eau : ce fut en effet la première loi prenant en compte l'environnement. Puis il y eut la loi du 2 mai 1930 sur « *les monuments naturels et les sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* », qui apporta une contribution décisive dans la protection des paysages.

Mais, le droit de l'environnement, a véritablement débuté à compter de la loi du 10 juillet 1976 qui a constitué une avancée notable dans la prise en compte de l'environnement par l'apport d'outils législatifs et réglementaires visant à protéger globalement la nature. Cette loi, tout en étant en continuité dans l'agrément de la protection apportée en général à tous les éléments de la nature, que ce soit la faune ou la flore ou encore les espaces méritant d'être protégés, a marqué une rupture avec la législation antérieure en ce qu'elle reconnaît que « *la nature n'appartient à personne* » mais qu'elle est « *le patrimoine commun de la nation* ». La loi du 10 juillet 1976 a inspiré de nombreux textes par la suite<sup>171</sup>. La loi « Nature » a permis de faire émerger les notions d'habitat, de corridors écologiques ou encore de développement durable. Depuis 1976, de nombreuses dispositions ont été abrogées dans cette loi ; mais celle-ci s'est substantiellement enrichie dans les différents usages, notamment aux niveaux du

---

<sup>171</sup> S. Caudal-Sizaret, « *Les silences de la loi du 10 juillet 1976* », in *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, sous la direction de M.-P. Camproux-Duffrène et M. Durousseau, Presse universitaire de Strasbourg, Centre du droit de l'environnement, collection universitaire Robert Schuman 2007.

littoral ou de la montagne. À cela, est venue se greffer la loi du 2 février 1995 sur le renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier ».

Au cours des premières années de son application, la loi du 10 juillet 1976 fut très controversée<sup>172</sup>. Les dispositions ne se calquaient pas à la réalité et à ce que la société militante pour l'environnement attendait de cette loi. C'est une loi mettant en avant des mécanismes<sup>173</sup> en vue de la protection des milieux et des espèces. La loi, composée de 43 articles répartis en 6 chapitres, porte sur des objets très divers ; mais elle comporte aussi des manques et, des absences, on a d'ailleurs pu parler de la « *loi du silence* »<sup>174</sup>. Il convient de noter l'absence de quelques mentions explicites des composantes essentielles de la nature à protéger, ce qui a contribué aux abus qu'on essaie de réglementer depuis 1986. C'est le cas des zones humides, objet de la Convention de Ramsar du 2 février 1971, et qui sont absentes du chapitre relatif aux réserves naturelles. Or, certaines plages disposent de zones humides, notamment en Guadeloupe, telle qu'à Port-Louis ou encore à Saint-Félix. Par conséquent, les zones humides ne sont pas protégées par la loi du 10 juillet 1976. On peut aussi noter le silence de cette loi sur la notion de diversité biologique<sup>175</sup>. Or, les plages constituent des réserves importantes en matière de diversité biologique, qu'il est nécessaire de préserver<sup>176</sup>.

La Déclaration adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972 devait encore relever le besoin de conserver « *des échantillons représentatifs des écosystèmes naturels* ». Les plages, c'est bien connu, sont composées d'écosystèmes naturels spécifiques qu'il convient de préserver, notamment pour les générations futures. Or, ces écosystèmes sont menacés à cause de l'érosion présente sur pratiquement toutes les plages. Au demeurant, même si la déclaration de Stockholm fait état de la nécessité de préserver ces écosystèmes pour « *les générations présentes et futures* », le législateur français n'y a porté aucune attention expresse.

Les silences de la loi du 10 juillet 1976 concernent également les principes, les outils comme les droits instaurés par ladite loi. C'est le cas du principe de « *participation* » mentionné dans la Déclaration de Stockholm qui « *évoque la nécessité de donner aux*

---

<sup>172</sup> J. Untermaier, « *Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976 ?* », in La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976, sous la direction de M.-P. Camproux-Duffrène et M. Durousseau, préc.

<sup>173</sup> Étude d'impact, liste des animaux et de plantes et recours aux associations.

<sup>174</sup> S. Caudal-Sizaret, *op. cit.*, p. 64.

<sup>175</sup> La diversité biologique ou biodiversité est un terme désignant toutes les formes de vie sur terre et les caractéristiques naturelles qu'elle présente. Elle représente les plantes, les animaux et les microorganismes. Le mot biodiversité est apparu dans les années 1980. Elle est définie plus précisément dans l'article 2 de la Convention sur la diversité biologique, adoptée lors du sommet de la Terre à Rio le 5 juin 1992.

<sup>176</sup> Constat du Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son rapport en 2009 sur les concessions de plage.

*individus, aux entreprises et aux collectivités le sens de leurs responsabilités en ce qu'il concerne la protection et l'amélioration de l'environnement dans toutes sa dimension humaine* ». Le décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du Ministre délégué auprès du Ministre, chargé de la Protection de la nature et de l'environnement rappelle que l'une des missions attribuées audit ministre est de relayer l'information auprès de « *l'opinion afin d'associer la population à cette action* »<sup>177</sup>. Il fallut du temps pour que cela soit intégré au niveau des plages. En outre, parmi les outils offerts par la loi pour protéger la nature, le texte de 1976 favorise formellement le recours à un régime traditionnel de police administrative et aussi des aspects répressifs avec le volet pénal.

Malgré tout, cette loi a apporté des outils nouveaux, comme l'action des associations agréées au travers de leur participation à l'action des organismes publics ou la pratique des droits reconnus à la partie civile concernant certains faits caractérisés par des infractions. Elle a également créé les réserves naturelles. Toutefois, des outils comme les techniques conventionnelles ou de planification, des outils fonciers mais aussi fiscaux qui peuvent venir en relais des instruments de police et des pouvoirs publics ont semblé être délaissés, même s'ils ne sont pas totalement inexistant dans la mesure où sont prévues des conventions de gestion pour les réserves naturelles<sup>178</sup>. Il est vrai que l'outil foncier peut être onéreux pour la collectivité, et au vu des conditions en 1976, on comprend que la priorité soit revenue à l'appareil réglementaire. Mais, l'outil fiscal peut être un très bon moyen également d'enrayer les abus : il a été consolidé par la loi du 23 février 2005 sur le développement des territoires ruraux qui a conduit à des exonérations fiscales sur les espaces naturels<sup>179</sup>.

Le législateur a laissé certains non-dits dans cette loi, volontairement ou non ce qui a eu pour conséquence de remettre en cause la qualité de la norme et le principe de sécurité juridique. La multitude de strates des sources du dispositif répressif, a abouti à des dispositions disparates, superposées et à plusieurs étages. Les dispositifs devenus lacunaires ne permettent pas de réprimer correctement les comportements dévastateurs des espèces et des espaces protégés, comportements constitutifs d'infraction. C'est le cas pour la plage naturelle qu'il conviendrait de protéger pour sa richesse. Toutes ces lacunes sont à relativiser puisque le texte de 1976 a permis de régulariser et de réglementer en partie les atteintes à l'environnement et donc des espaces comme la plage qu'il convenait et qu'il convient toujours de protéger en tant que composante du littoral la plus convoité.

---

<sup>177</sup> Art. 3 al 3 du décret n° 71-94 du 2 février 1971 ; voir aussi S. Caudal-Sizaret, *op. cit.*, p. 64.

<sup>178</sup> Art. 28 de la loi.

<sup>179</sup> S. Caudal, « *Fiscalité et espaces naturels sur la voie d'une réconciliation* », des mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007.

La sécurité juridique est absente dans le postulat de nombreux textes, mais c'est « *un produit qu'il conviendrait de mettre en évidence* »<sup>180</sup> davantage dans les textes généraux et plus précisément dans ceux relatifs à l'environnement. La perfection normative, même si elle n'est pas nécessairement bienfaisante pour la sécurité juridique, ne peut exister en raison de la difficulté de concilier les revendications formulées par chacun ainsi que les besoins afférents à l'espace. Il y a une nécessité accrue de sécurité, qui « *contribue à faire évoluer le droit* »<sup>181</sup>. La sécurité juridique est la seule capable de rétablir un état de droit clair et intelligible par le biais d'outils pertinents qui permettront aux citoyens de mieux appliquer les règles.

La simplification des règles et, la suppression des différentes strates existantes sont nécessaires. Il convient de réduire le millefeuille de dispositions qui ne concernent pas seulement la loi du 10 juillet 1976 : il existe en effet, plusieurs textes relatifs à l'environnement, au littoral et aux plages. La loi de 1976 a également, institué des servitudes de passage sur les propriétés riveraines ; mais, cette disposition n'est applicable que par décret. Or dans les départements et les régions d'Outre-mer, le décret n'a été adopté, après de nombreux débats parlementaires, qu'en 2010, ce qui a eu pour conséquence –notamment en Guadeloupe–, d'aggraver les difficultés d'appliquer la loi sur certaines parties du territoire trop urbanisées.

Le régime a été complété par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, qui a soumis les documents d'urbanisme à une obligation de compatibilité avec des dispositions des directives d'aménagement national en qualifiant les dernières prescriptions nationales au sens de l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme. L'entrée de la loi de 1986 a mis un terme à ce régime provisoire.

En outre, le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 ne fixe plus aucune surface pour les constructions et les aménagements dans les zones de pêche. Or, la loi, en limitant la possibilité de construction aux « *aménagements légers* », impose, en tout état de cause, une telle limitation. Il faut évaluer, au cas par cas pour chaque délivrance de permis si l'aménagement est léger ou non, ce qui laisse augurer des contentieux. Les dispositions concernant les espaces remarquables (cf. art. L. 146-6 et R. 146 du code de l'urbanisme) n'ont pas permis une gestion efficace de ces espaces, parfois condamnés à l'abandon. Ces difficultés ont conduit à la dégradation de certains espaces remarquables, dégradation liée à l'impossibilité d'y réaliser les aménagements publics nécessaires. Le régime de protection dans les espaces remarquables n'est donc pas assez développé. De plus, le Conservatoire

---

<sup>180</sup> A.-L. Valembois, « *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français* », LGDJ, mai 2005.

<sup>181</sup> J. Mestre, « *Avant-propos* », in *Le droit face à l'exigence contemporaine de sécurité juridique*. Actes de Colloque de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille (11 et 12 mai 2000), P.U.A.M., p. 9.

national du littoral n'est pas en mesure d'assurer pleinement son rôle d'acteur central de la protection du littoral à l'issue du décret du 29 mars 2004. En outre, l'absence –avant 2006– du décret d'application de l'article L. 321-9 du code de l'environnement a aussi créé une insécurité juridique, gênant les maires pour la délivrance aux exploitants d'un titre d'occupation de la plage. Par ailleurs, la majorité des espaces listés par le décret du 20 septembre 1989 sont situés à proximité du rivage alors que d'autres sont localisés assez loin à l'intérieur du territoire communal. Dès lors, en dépit d'un champ d'application large, les dispositions relatives aux espaces remarquables n'ont ainsi pas connu le succès espéré. Selon certains, les interventions faites au Parlement pour assouplir certaines dispositions protectrices de la loi Littoral, au risque d'en remettre en cause l'équilibre, sont intervenues sans analyse précise, ni vision d'ensemble.

Les dispositions protectrices de la loi concernant les espaces remarquables et caractéristiques du patrimoine littoral ont été ignorées alors que la jurisprudence administrative a admis en 1990 qu'il n'y avait pas besoin de décret d'application pour que l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme s'applique. Pourtant, la préservation des espaces côtiers remarquables et caractéristiques constituait l'une des priorités de la loi Littoral. Toutefois, sa mise en œuvre concrète allait vite se révéler délicate. En premier lieu, le décret d'application a en effet adopté une traduction restrictive des milieux pouvant être considérés comme remarquables. En second lieu, on a pu constater de plus en plus d'aménagements « légers » dans les espaces remarquables. En effet, la circulaire du 15 septembre 2005 a élargi les possibilités de construction de bâtiments nouveaux au sein des espaces remarquables ; elle a renforcé la tendance "aménagiste" des modifications apportées aux dispositions initiales. Auparavant, trois grandes catégories d'aménagements et de constructions pouvaient être autorisées dans les espaces remarquables (cf. art. L. 146-2 code de l'urbanisme). A la suite de cette circulaire, douze types d'aménagements sont désormais autorisés. La lecture actualisée des textes témoigne d'une réduction de la dimension protectrice du dispositif législatif et réglementaire.

La loi Bosson du 9 février 1994 a quant à elle, permis la construction d'équipements en totale dérogation avec les dispositions initiales. Pour les DROM, cette loi a aussi ajouté des dérogations pour ouvrir à l'urbanisation les espaces proches du rivage, étant précisé qu'une disposition de la loi du 13 décembre 2000 (loi SRU) a en outre permis de régulariser les paillotes en introduisant un nouvel article L. 146-6-1 dans le code de l'urbanisme.

La loi Bosson a été suivie de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, plus en faveur des élus qu'en faveur de la protection des espaces, car cette dernière n'a introduit aucun

dispositif nouveau de contrôle de l'occupation de l'espace dans la loi<sup>182</sup>. Les notions essentielles permettant de favoriser une application uniforme sont inexistantes, de même que les dispositions contenues dans la loi qui manque de substance. Cette loi est loin de régler le problème de l'occupation de l'espace. Le rapport public du Conseil d'État de 1991 soulignait déjà les « *effets de la surproduction normative* », de la « *précarité croissante de la règle et de l'insuffisante qualité des textes* ».

L'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme introduit par la loi SRU ouvre l'opportunité d'instaurer un schéma d'aménagement afin de réduire les détériorations et dégradations susceptibles d'avoir un impact sur les plages et les espaces naturels qui leur sont proches. Mais faute d'un décret d'application, il n'a pas été applicable avant 2006. Au demeurant, le décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006<sup>183</sup> relatif au schéma d'aménagement des plages a accentué les craintes, qui avaient conduit dans le débat parlementaire relatif à la loi SRU à en proposer l'abrogation<sup>184</sup>. Le dispositif a été mis en œuvre dans le cadre du contentieux de la plage de Pampelonne<sup>185</sup> dans le cadre duquel le juge a dû se pencher sur la conformité d'une concession agréant l'édification sur la plage d'installations non démontables pouvant atteindre 200 m et celle des permis de construire octroyés par le préfet à la commune de Ramatuelle « *pour la réhabilitation de laquelle est située la presqu'île de Saint-Tropez, inscrite au titre de la réglementation sur les monuments naturels et des sites* »<sup>186</sup>. Le Conseil d'État a considéré qu'un lotissement situé à l'arrière de la plage et de quelques bâtiments sur la plage pouvait être des éléments susceptibles « *d'ôter à cette dernière son caractère naturel* ». D'ailleurs, « *les parties naturelles des sites inscrits sont présumées constituer des sites ou paysages remarquables (...) la plage de Pampelonne et son cordon dunaire constituaient l'un des espaces remarquables dont le législateur a entendu assurer la préservation* ». Aussi, le juge administratif a-t-il annulé les autorisations critiquées qui « *ne*

---

<sup>182</sup> D'ailleurs, les procédures actuelles sont obsolètes ; Voir E. Le Cornec, « *Vers La désagrégation de la domanialité publique : l'évolution du statut domanial de la zone des cinquante pas géométriques dans les Départements d'Outre-mer* », in *La Mer Outre-Mer*, sous la direction de Jean-Yves Faberon, L'Harmattan, novembre 2003.

<sup>183</sup> *JORF* du 30 décembre 2006, p. 20089.

<sup>184</sup> Ph. Billet, « *Sous les pavés, la plage !* » ou les incidences environnementales de la reconversion urbanistique d'un slogan », *JCP Administration et collectivités territoriales*, 11 juin 2007.

<sup>185</sup> D'ailleurs, la commune de Ramatuelle et ses plages connues de Pampelonne renouvellent chaque année 35 délégations de service public passées avec les plagistes, en vertu de la concession garantie par l'État jusqu'en 2008.

<sup>186</sup> TA Nice, 4 juillet 1996, *Association Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez*, *JCP G.* 1996. II. 22691, concl. N. Caldéraro, *BJDU* 1996 n°4, p.237 ; même conclusion aussi J.-F. Struillou, *Pampelonne, la plage de la discorde*, *Etudes foncières*, déc. 1997 p.8.

*pouvaient être regardés comme des aménagements légers »* au sens des dispositions citées précédemment<sup>187</sup>. Au demeurant, M.D. Piveteau, dans ses conclusions sur l'arrêt, considère que « *le mot préserver doit être pris au sens fort, c'est-à-dire d'interdiction de toute altération humaine* ». Par ailleurs, le décret du 23 décembre 2006 n'a pas apporté d'éléments complémentaires sur les formalités d'instauration du schéma. Il est clair que tout projet doit faire l'objet d'une délibération du conseil municipal ; aucune participation du public n'est prévue. L'instauration du schéma est ordonnée par le conseil municipal sur décision du maire, lequel n'est du reste soumis à aucune obligation. Cette procédure intervient sans communication autre que l'affichage en mairie, donc sans aucun recours à la publicité dans la presse communale comme c'est le cas pour les documents d'urbanisme<sup>188</sup>. Cette information sera apportée au moment de l'enquête publique. Le projet doit être complété par l'avis de la commission départementale en matière de nature, de paysages et de sites<sup>189</sup>. Il n'est pas prévu la consultation du président d'une association de la protection de la nature<sup>190</sup> ou d'un organisme habilité dans la protection de l'environnement, ou du moins intervenant sur les espaces naturels remarquables tels que le Conservatoire national du littoral ou l'Office national des forêts. Le projet doit réhabiliter les parties d'aménagements fixées et estimée au vu des objectifs du schéma intervenant dans un espace fragile. Toutefois, contrairement aux études d'impact, aucune description des parties, ni d'équilibre des parties n'est obligatoire vis-à-vis de l'attention portée à l'environnement. Comme le souligne Philippe Billet, rien n'est prévu pour corriger les atteintes à l'environnement et en matière de moyens pour un suivi en bonne et due forme<sup>191</sup>. Une autre problématique vient en outre se greffer : l'ambiguïté du champ d'application du décret. L'article L. 146-6-1 vise « *une plage et les espaces naturels qui lui sont proches* » ainsi que « *la bande des 100 mètres* ». En effet, une partie de la plage peut se trouver dans la bande des 100 mètres, et dans la bande des 50 pas géométriques pour les départements d'Outre-mer, comme c'est le cas dans la partie demeurant dans les espaces proches du rivage. Il convient de dissocier les espaces proches de la plage et les espaces proches du rivage : les premiers peuvent faire partie des seconds et être ingérés en totalité par la bande des 100 mètres alors que les second ne tiennent pas forcément compte des premiers. Concernant les espaces littoraux remarquables, qui ne sont pas expressément

---

<sup>187</sup> CE, 13 novembre 2002, *Commune de Ramatuelle*, Juris-data n° 2002-064595, Rec. 2002, tables p. 957 ; Concl. D. Piveteau, BJDU 2002 n°5 p. 344; AJDA, p.337 note J. Morand-Deville.

<sup>188</sup> Art. R. 123-35 du code de l'urbanisme.

<sup>189</sup> Art. R. 146-4 du code de l'urbanisme.

<sup>190</sup> Ph. Billet, *op. cit.* p. 69.

<sup>191</sup> Ph. Billet, *op. cit.* p. 69.

« pointés » par le dispositif, ils sont inclus dans les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux essentiels aux équilibres biologiques<sup>192</sup>. On peut retenir dans ce cas les plages et les lidos, les forêts et les zones proches du rivage de la mer. Le schéma permet de définir les conditions de desserte et de stationnement des véhicules, d'aménagement, ou encore les mesures favorisant l'amélioration de « *l'accès au domaine public maritime* », mais aussi « *de réduire les dégradations constatées et atténuer les nuisances* ». Il n'apporte toutefois que de simples indications sur les aménagements en établissant les conditions de leur implantation sans les définir. Or, même léger, un équipement peut avoir un effet néfaste pour le milieu dans lequel il est installé. Par ailleurs, il convient pour la personne publique ayant mis en place le projet de penser aux conséquences – en termes d'effets dérivés– de la présence du public, lequel n'est plus limité et peut avoir un impact sur un milieu fragile à défendre. Dans le texte, l'indication faite aux dégradations constatées fait référence simplement aux mesures d'amélioration de l'accès au domaine public. En outre, la bande des 100 mètres, déjà consacrée par des aménagements se voit dégradée davantage par des équipements dont « *la reconstruction et le maintien sont autorisés par dérogation à l'article L. 146-1 à L. 146-6, ainsi que leur implantation* ».

Le schéma devrait permettre de savoir quelles sont les constructions ou implantations devant être détruites et d'établir les modalités de la remise en état du site ; mais la rédaction du texte ne permet pas de connaître s'il concerne les aménagements et les constructions déjà présents dans la bande des 100 mètres ou s'il s'agit de l'implantation des équipements ou constructions autorisées par dérogation. Le décret de 2006 dispose que « *le schéma doit définir dans un chapitre distinct les prescriptions qui pourront être imposées aux bénéficiaires des autorisations prévues à l'alinéa précédent afin que ces équipements et constructions ne dénaturent pas le caractère du site et ne compromettent pas la préservation des paysages et des milieux naturels* ». Il conviendrait de remplacer le terme « *pourront* » par « *devront* »<sup>193</sup>. Il est indispensable donc de faire appliquer cette mesure pour qu'elle puisse être respectée. Il est à craindre des conséquences de ces mesures dérogatoires ou des dégradations continues apportées par des mesures compensatoires aux aménagements. Comment inclure dans les mentalités l'exigence de protéger la nature au risque de voir disparaître avec le temps ses ressources, pourtant nécessaires à l'homme pour survivre ? Favoriser l'attention de l'opinion publique sur les notions de protection, valorisation,

---

<sup>192</sup> Art. L. 146-6 du code de l'urbanisme.

<sup>193</sup> Ph. Billet, *op. cit.* p. 69.

préservation, développement durable permettrait de les intégrer dans les mentalités et de réduire les gestes habituels, ou les intérêts narcissiques compromettant la préservation des territoires fragiles.

La loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » modifie certaines dispositions de la loi du 30 décembre 1996 sur les 50 pas géométriques, concernant la régularisation des occupants sans titre sur le littoral des DROM. L'agence des 50 pas géométriques est en charge de procéder à cette régularisation. En ce sens, les occupants vivant sur l'arrière des plages sont concernés. Certains juristes considèrent que la loi fragilise les baux emphytéotiques. Concernant les contrats d'occupation du domaine public, se pose un dilemme. Il existe en effet, une diversité de régimes juridiques s'appliquant aux plages. Cet espace mériterait que soient harmonisés les régimes existants.

La superposition des différents textes concernant l'exploitation des plages présentés dans cette analyse, induit une insécurité juridique en raison des difficultés de leur mise en œuvre par les élus, les professionnels et les usagers de plage. Leur carence a causé des conséquences irréparables. C'est du reste dans ce but que le décret du 26 mai 2006 a été adopté ; mais ce décret pose des problèmes d'application. Pourtant, la loi doit intervenir pour réguler les comportements destructeurs, et apporter des outils juridiques efficaces. Cette situation a été déplorée par le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son rapport de 2009 concernant « *les difficultés d'application du décret de 2006* » fragilisant le régime juridique des plages.

## Section 2.

### Les nombreuses imperfections du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

Le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage présente bien des difficultés d'application (§1) auxquelles le Conseil général de l'environnement et du développement durable a proposé de remédier (§2).

#### §1. Les difficultés d'application du décret de 2006.

Les difficultés d'application du décret de 2006 résultent de la portée limitée de ses dispositions (A) et de sa non-conformité aux réalités des situations réelles (B).

##### A. La portée limitée des dispositions du décret de 2006.

Le domaine public maritime est un domaine qui doit respecter l'intérêt de chacun en sachant que c'est l'intérêt collectif qui prime. Le domaine public naturel se compose actuellement des lais et relais de la mer ainsi que d'autres dépendances maritimes<sup>194</sup>.

L'ampleur de la pression touristique et économique est l'une des raisons ayant conduit l'État à octroyer des concessions pour l'exploitation de certaines plages. Afin de consentir l'exploitation touristique des plages, l'État peut accorder sur le domaine public maritime des concessions de plages<sup>195</sup>. Cette possibilité existe depuis les années soixante-dix avec des circulaires Chapon et une circulaire n° 91-22 du 25 février 1991 relative aux concessions de plages naturelles, à partir desquelles les premiers contrats de location apparurent. Ces circulaires sont désormais remplacées par le décret du 26 mai 2006. Contrat administratif par

---

<sup>194</sup> Du sol ou sous-sol de la mer territoriale jusqu'à la limite des hautes mers, des étangs salés etc....

<sup>195</sup> Cette disposition ne diffère pas du régime antérieur.

excellence, la concession de plage est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie l'exploitation d'une plage du domaine public maritime à un concessionnaire (généralement une commune) moyennant redevance<sup>196</sup>. Le décret pris en application de l'article 115 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité est paru tardivement<sup>197</sup>, soit quatre ans après avoir été annoncé par le législateur : il dote les concessions et les sous-concessions de plage d'un authentique statut, et a en tout état de cause déterminé un cadre juridique indispensable à la gestion de plages.

Selon la Revue parlementaire, ce décret aurait permis de « *garantir la transparence et la sécurité juridique du régime d'exploitation des plages* ». Ce ne fut pas le cas<sup>198</sup>. Cependant, le décret de 2006 a donné force de loi à la définition jurisprudentielle de la délégation de service public. Après quelques années d'application, la légalité du décret du 26 mai 2006 sur les concessions de plages a été affirmée par un arrêt du Conseil d'État<sup>199</sup>.

Le gouvernement devait mettre en place une mission d'inspection afin « *de formuler toute recommandation utile pour la mise en œuvre du décret en préservant son objectif fondamental de permettre l'usage libre et gratuit des plages par le public* » (question n° 24301 de Rép. Min. à Eric Ciotti, JOAN du 8 juillet 2008, p. 5924)<sup>200</sup>. La volonté du gouvernement Fillon était de tenir compte des caractéristiques (types de plages) de certains espaces littoraux<sup>201</sup>. Aussi, les professionnels et les élus espérèrent-ils un assouplissement du décret. Celui-ci encadre exclusivement la passation et le contenu des concessions de plage ou convention d'exploitation, mais au sein même de ces deux contrats.

L'article L. 2124-4 du CGPPP aménage l'attribution des concessions de plage appartenant au domaine public de l'État sur le fondement d'un droit de priorité. En effet, la commune a la possibilité d'user d'un droit de priorité pour recevoir l'attribution de la concession sans mise en concurrence ou pour abandonner ce droit, et dans ce cas, la concession sera octroyée à la fin de la procédure de mise en concurrence sur la procédure

---

<sup>196</sup> A.-C. Naudin, *op. cit.*, p. 55.

<sup>197</sup> D. Faure-Bonaccorsi, avocat du cabinet LLC et Associés, « *Essentiel sur...les concessions de plage* », territorial éditions, 2007.

<sup>198</sup> C. Vasseur, « *Plage : plus de sécurité juridique pour leur exploitation* », revue parlementaire n°890 ; revue électronique consultable à l'adresse [www.larevueparlementaire.fr](http://www.larevueparlementaire.fr).

<sup>199</sup> CE, 14 avril 2008, *Fédération nationale des plages restaurants*, req. n° 298810.

<sup>200</sup> X. Nguyen, « *Les principales mesures du régime issu du décret « Plage* », revue du tourisme et droit, Dalloz, n° 106, février 2009.

<sup>201</sup> La Fédération Nationale des Plages Restaurants, « *La Plage* », revue n°8, éditée en avril-mai 2007.

applicable aux délégations de service public. Dans le cas des concessions d'exploitation, deux procédures de dévolution sont prévues. Si la concession principale a été attribuée à une collectivité territoriale et que celle-ci est le concessionnaire, la procédure de dévolution est celle applicable aux délégations de service public. Cette procédure est obligatoire quel que soit le montant de la convention. Ensuite, la collectivité doit assurer l'accueil du public pendant la période d'exploitation ainsi que la préservation du domaine. Le préfet peut toujours s'opposer à la signature du sous-traité qui doit lui être transmis « pour accord »<sup>202</sup>. Dans le cas où le concessionnaire n'est pas une collectivité territoriale, il y a une procédure de dévolution « *sui generis* » voisine de celle applicable aux délégations de service public. Cette procédure est plus souple : « *les offres sont librement négociées par le concessionnaire qui procède aux choix des sous-traitants* »<sup>203</sup>. Le décret prévoit également la possibilité d'attribuer à des personnes morales les concessions, ce qui n'était pas le cas auparavant. En outre, les collectivités ne peuvent plus désormais, donner « *des autorisations temporaires unilatérales d'occupation du domaine public, pour une activité ayant un rapport direct avec l'exploitation de la plage* ». L'absence d'éclaircissement de l'activité ayant un lien avec la plage peut être préjudiciable : c'est le cas par exemple d'un arrêté permettant l'occupation d'un club de voile sur le domaine public sans mise en concurrence.

Par ailleurs, le décret généralise l'obligation de démontage, pour la période hivernale, des installations et des équipements de plages. Ce qui permet aux sites de retrouver leur caractère entièrement naturel durant plusieurs mois, et aussi d'éviter que les bourrasques ne détruisent les installations et équipements au point de provoquer des dégradations sur la plage. Dans des cas exceptionnels, pour certaines communes, certaines installations peuvent cependant être maintenues, lorsqu'elles apportent un service aux usagers des plages pendant l'hiver. La concession a simplement pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des plages pour une durée maximale de 12 ans. Toutes les activités se déroulant sur ces espaces doivent être conciliables avec le maintien de l'usage libre et gratuit ainsi que la préservation des sites et paysages du littoral, des ressources biologiques subséquentement avec des espaces terrestres avoisinants.

Au demeurant, le concessionnaire peut très bien décider, par exemple, d'abandonner toute exploitation d'un lot de plage qui pourra être remis à l'état naturel<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup> Art. 13 du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

<sup>203</sup> Art. 14 du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

<sup>204</sup> TA Nice, 6 juin 2006, *M. Tomaselli c/ Cne de Ramatuelle*, req. n° 0102245, et n° 0105352.

Le décret apporte des précisions sur le fond de ces conventions qui n'attribuent ni de droits réels, ni de propriété commerciale aux bénéficiaires. En effet, le statut des baux commerciaux ne s'applique pas aux conventions ayant pour objet des biens situés sur le domaine public<sup>205</sup>. Il est donc « *légitime de s'interroger sur le statut des activités commerciales exercées sur la plage* »<sup>206</sup>. Une jurisprudence constante a reconnu que l'occupant privatif ne peut former une propriété commerciale sur une dépendance du domaine public<sup>207</sup>, expressément certifiée, en ce sens, par le décret du 26 mai 2006, dont l'article 4, alinéa 2, dispose que : « *Les concessions et les conventions d'exploitation ne sont pas soumises aux dispositions des articles L. 145-1 à L. 145-60 du Code de commerce et ne confèrent pas la propriété commerciale à leurs titulaires* »<sup>208</sup>. Ce qui interdit d'appliquer le statut des baux commerciaux sur les plages. Concernant les fonds de commerce, leur statut est controversé en raison de leur instabilité et par la difficulté relative à la qualification de délégation de service public correspondant aux concessions de plage. Le juge administratif a du reste considéré qu'une convention autorisant l'exercice des activités commerciales par un plagiste sur le domaine public ne constituait pas une délégation de service public<sup>209</sup> puisqu'elle exclut tout objectif d'intérêt général.

Le commerçant plagiste a la possibilité de jouir d'un fonds de commerce lui déléguant de nombreuses prérogatives. On ne parle pas ici du marchand ambulant (de glaces et autres boissons fraîches), qui parcourt les plages afin d'exercer une activité commerciale relevant d'une simple réglementation de police, sans occupation privative du domaine public<sup>210</sup>. D'ailleurs, les maires, en tant que représentants des communes concessionnaires du domaine public maritime, peuvent tenir un cahier des charges de la concession de plages naturelles et

---

<sup>205</sup> Selon une jurisprudence ancienne et constante : cf. CE, 22 avril 1977, *Michaud*, req. n°95 5391977 ; Cass. 3<sup>e</sup> civ, 20 déc 2000, req. n° 99-10 896.

<sup>206</sup> O. de David Beauregard-Berthier, « *L'activité commerciale sur la plage : le commerçant plagiste peut-il être considéré comme propriétaire d'un fonds de commerce ?* », La semaine juridique Administration et Collectivités territoriales n°16, 16 Avril 2007, p. 2103.

<sup>207</sup> T. confl., 12 déc. 1942, *Sté méditerranéenne de combustibles c/ Chambre de commerce Alger* : Rec. CE 1942, p. 320 ; S. 1943, III, p. 29, note A. Mestre ; D. 1944, p. 17, note M. Waline ; O.de David Beauregard-Berthier, « *Le statut du commerçant installé sur le domaine public. Faut-il mettre fin à l'exclusion de l'exercice de la propriété commerciale sur le domaine public ?* », AJDI 2005, p. 633.

<sup>208</sup> O. de David Beauregard-Berthier, *ibid.*

<sup>209</sup> TA Poitiers, 2 mai 2002, n° 012828, *Préfet Charente-Maritime c/ Cne Royan* : Juris-Data n° 2002-238234 ; Dr. adm. 2002, comm. 175, note R. Hostiou (qui cite les conclusions concordantes de C. Bergeal sur CE, 28 déc. 2001, n° 223047, *Lacombe*) ; DMF 2003, p. 530, note L. Bordereaux.

<sup>210</sup> Utilisation non privative du domaine public ne permettant d'exercer une activité économique, une situation intermédiaire entre l'occupation privative et l'occupation collective ; J. Dufau, *Le domaine public*, Le Moniteur, 5e éd., 2001, p. 321.

ont le pouvoir d'autoriser ou de refuser l'exercice du colportage de certaines marchandises (glaces, frites et bonbons) sur la plage et d'y interdire les ventes<sup>211</sup>.

Ainsi, le juge administratif a refusé de laisser le bénéfice d'un fonds de commerce aux occupants privés sur le domaine public en raison du caractère précaire de leurs autorisations<sup>212</sup>. Il a toutefois indiqué « *qu'un particulier ne peut acquérir de droit sur le domaine public en raison de son caractère inaliénable et de son affectation à l'usage du public ou d'un service public ; qu'à l'expiration d'une autorisation ou d'une concession, les implantations immobilières effectuées ne reposent plus sur aucun titre et ne peuvent plus faire l'objet que d'un abandon ou d'un enlèvement pur et simple qui peut être exigé par l'autorité concédante, le permissionnaire ou le concessionnaire pouvant seulement retirer de ses installations ce qu'il estime récupérable* »<sup>213</sup>. En outre, les délégations de service public peuvent faire l'objet d'une cession dans des conditions moins restrictives<sup>214</sup>.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a réalisé un rapport sur le décret de 2006 relevant les difficultés d'application dudit décret. Ce rapport de 2009 montre bien que le décret du 26 mai 2006 n'a pas eu le succès escompté auprès des professionnels du tourisme balnéaire et qu'il pose des problèmes d'application dans certaines régions de France en raison d'un manque de sécurité juridique. L'avertissement lancé par le Conseil d'État en 1991 semble toujours d'actualité : les nouveaux domaines du droit comme la protection de l'environnement, le droit de la concurrence ou encore l'économie numérique contribuent à la complexité du Droit.

Le Conseil d'État dans son rapport public de 2006<sup>215</sup>, énonce que les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop

---

<sup>211</sup> CE, 21 fév. 1986, *Cne de Fleury-d'Aude c/ Roustan*, req. n° 54228.

<sup>212</sup> CE, 28 avr. 1965, *Sté X.*, AJDA 1965, p. 655, obs. L. Lamarque, à propos de l'installation d'un bar-restaurant dans l'enceinte d'un aéroport. Dans le même sens, pour l'exploitation d'un bar-restaurant, placé sur une base de plein air et de loisirs, voir : CAA Bordeaux, 4 nov. 1997, n° 95BX01214, *Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie chargé du Budget c/ Cne Verruyes*, Rec. CE 1997, tables p. 809 ;. Certains arrêts postérieurs sont moins affirmatifs cas notamment d'arrêt du Conseil d'État et de la Cour d'appel de Marseille qui admet récemment l'exploitation des fonds de commerce sur le domaine public ; voir : O. David Beauregard-Berthier, « *Fonds de commerce et domaine public* », AJDA 2002, p. 791.

<sup>213</sup> TA Rennes, 9 déc 1963, *SARL Les Viviers de Saint-Malo*, JCP 1965.II.n° 14084.

<sup>214</sup> CE sect., 8 juin 2000, *Avis*, req. n°141654, AJDA 2000, p. 758.

<sup>215</sup> Conseil d'État, Rapport public sur « *la sécurité juridique et complexité du droit : jurisprudence et avis* », document n°57, Collection étude et documents, Conseil d'État, 2006; consulté sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).

fréquentes, ni surtout imprévisibles. La sécurité juridique est d'abord garantie par la qualité de la loi : celle-ci doit être normative c'est-à-dire prescrire, interdire, sanctionner. Le rapport du Conseil d'État souligne à cet égard que « *la loi non normative affaiblit la loi nécessaire en créant un doute sur l'effet réel de ses dispositions* ». Ce rapport ne concerne que des régions métropolitaines, alors même que dans les départements et régions d'outre-mer les dispositions normatives sont très rares en raison du contexte particulier et de leur caractère insulaire, ce qui peut créer à la longue une instabilité des situations juridiques et des infractions à la législation en vigueur.

Le principe de sécurité juridique est un principe général du droit communautaire depuis l'arrêt *Bosch* du 6 avril 1962 de la Cour de justice des communautés européennes. En France, le Conseil constitutionnel a reconnu, dans une décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, une valeur constitutionnelle à l'objectif « *d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi* ». Cet objectif n'interdit aucunement les modifications apportées à la législation ou à la réglementation. Il interdit seulement les modifications brutales et dépourvues de mesures transitoires, car l'instabilité des règles affectent la sécurité juridique. Si l'Etat méconnaît la sécurité juridique, il engage la confiance légitime des citoyens. Les règles nouvelles, sont finalement déclarées inapplicables.

Or, le décret de 2006 ne spécifie pas clairement le rôle de chacun dans la gestion des plages. Cela s'explique par les statuts différents des propriétaires (communes, propriétaires privés, grands ports maritimes, ports communaux, Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et parcs nationaux), ce qui conduit à l'utilisation de plusieurs législations. La qualité de la réglementation des plages se mesurera à son application et à la production durable de ses effets conformes à l'objectif poursuivi par ses auteurs. Pourtant, cette réglementation n'est pas encore assez homogène en raison du manque de cohérence entre les différentes règles régissant l'exploitation des plages. Il n'en demeure pas moins que le décret de 2006 est un bon décret pour certains<sup>216</sup>, car il rappelle les grands principes du domaine public et les règles concernant l'accès et l'usage gratuit des plages par le public. Toutefois, beaucoup reconnaissent que des abus ont été commis, notamment s'agissant des plages à forte pression touristique, et estiment que la puissance publique est fondée à mettre en place des règles de gestion plus accessibles. Les plagistes, quant à eux, trouvent que le texte de 2006 manque de

---

<sup>216</sup> F. Wellhoff, Y.-M. Allain, J-G. Chalvron et al. , Rapport sur « *les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage* », Conseil général de l'économie et du développement durable, Janvier 2009 ; consulté en 2011 sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).

souplesse dans sa mise en œuvre et aimeraient une amélioration du décret prenant en compte les réalités du terrain afin de mieux pondérer les enjeux économiques collectifs et individuels<sup>217</sup>. Il convient, par ailleurs, de noter que le décret de 2006 ne s'applique pas à toutes les plages de France. En Guadeloupe, les services de l'État ne l'utilisent pas en favorisant le régime des autorisations d'occupation temporaire du domaine public (AOT) afin d'éviter un régime trop complexe. L'absence d'harmonisation des règles des différents gestionnaires et la diversité de gestion qui peut en résulter sont préjudiciables non seulement à la compréhension des citoyens mais aussi à la cohérence de la politique publique balnéaire, alors qu'il faudrait parvenir à un traitement cohérent des plages quel que soit le maître d'ouvrage.

Concernant les plages gérées directement par l'État, et pour lesquelles l'occupation fait l'objet d'une AOT, les redevances doivent être harmonisées dans le cadre des concessions. Mais il s'agit de contribuer aussi à une interprétation homogène des textes et d'interdire clairement les pratiques non conformes telles que l'attribution d'une AOT globale aux maires, ce qui les laisse libres de leur choix d'aménagement de l'espace attribué, ou facilite la gestion sous AOT des constructions en dur illégales telles qu'en Guadeloupe sur certaines plages.

Par ailleurs, la procédure de passation des sous-concessions est lourde et onéreuse pour les communes qui ne souhaitent signer que des sous-traités d'exploitation sans enjeu commercial.

Le décret de 2006 ne concerne que les plages appartenant au domaine public de l'État. Cette indication est abstraite, puisqu'il n'existe pas de définition juridique claire des plages alors qu'il conviendrait de définir cet espace<sup>218</sup>. Au demeurant, toutes les plages n'appartiennent pas au domaine public de l'État. Il existe les plages se situant au-delà du rivage de la mer et en dehors des lais ou relais de la mer qui appartiennent au domaine public ou privé de la commune selon les critères de la domanialité publique définie par le code général de la propriété des personnes publiques<sup>219</sup>. Dès lors, une plage appartenant au domaine privé de la commune pourra être cédée par celle-ci à une personne privée<sup>220</sup>.

---

<sup>217</sup> Ceux des restaurateurs.

<sup>218</sup> B. Brochand, *op. cit.*, p. 13.

<sup>219</sup> Article L. 2111-1 et s. du CGPPP.

<sup>220</sup> CE, 1<sup>er</sup> mars 1989, *BERO*, req.n°71140 ; Juris-data n° 1989-041144 : nullité d'une vente d'un bien appartenant au domaine public.

Ce décret définit l'objet des concessions comme étant l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages.

Néanmoins, l'administration centrale a estimé qu'il n'existe pas de plage privée, mais une gestion privative encadrée n'est pas interdite<sup>221</sup>.

La fédération des plages restaurants, selon laquelle l'activité balnéaire génère 12000 emplois et autant d'emplois indirects, n'est pas satisfaite par ce décret de 2006 : elle déplore que la saison soit fixée à 6 mois et que la superficie des plages ne soit que de 20%<sup>222</sup>. Aussi a-t-elle organisé des protestations le 9 novembre 2006<sup>223</sup>.

L'objectif du décret de 2006 était de rompre avec les tolérances du passé quant à la liberté des plagistes dans leur mission exercée sur le domaine public maritime ; il n'a pas vraiment atteint ce but en raison des difficultés d'application qu'il a posées.

Le rapport public du Conseil d'État de 1991 soulignait déjà les « *effets de la surproduction normative* », de la « *précarité croissante de la règle et de l'insuffisante qualité des textes* » afin d'en garantir la conformité. La portée limitée du décret de 2006 a effectivement généré des difficultés d'application.

## B. L'absence de clarté des dispositions du décret de 2006.

L'exploitation des plages est un impératif pris en compte par les professionnels du secteur et les élus. Néanmoins, ceux-ci doivent faire face à l'absence de clarté du décret du 26 mai 2006, qui rend son application difficile.

Pour ainsi dire, dès le titre 1<sup>er</sup> du décret de 2006, on renvoie à la notion de plage sans en définir les contours. Il est dit que l'État concède une plage sans savoir à quel régime de concession elle appartient : public ou privé. Cependant, le décret de 2006 consacre une indéniable évolution dans le régime des concessions, et apporte tout de même une meilleure

---

Selon l'article L. 329-1 du code de l'environnement les communes et groupements de commune sont prioritaires dans l'attribution des concessions de plage (article 2 du décret du 26 mai 2006 relatif aux règles au fond sur les concessions de plage).

<sup>221</sup> *J.O Sénat*, Q, 8 sept.2005, n°17474, p. 2313.

<sup>222</sup> Fédération des plages restaurants.

<sup>223</sup> Elle aimerait maintenir le taux à 30 % en raison de la taille de l'activité pour la région PACA : il est vrai que sur 1200 établissements qui sont installés sur les bordures marines françaises, 800 établissements sont placés sur le littoral méditerranéen.

sécurité juridique que dans le régime antérieur quant à l'usage de l'espace, aux droits des occupants, et il contribue aussi à apporter une valorisation commerciale certaine des délégations de service public<sup>224</sup>. Par ailleurs, le décret donne peu de détails sur le contenu des concessions de plage. L'absence de contentieux concernant le décret est lié au fait qu'il ne s'appliquera qu'à la fin de concessions, sous-traitées ou autorisation d'occupation du domaine public en cours<sup>225</sup>. Cependant, au regard de la pratique, il aurait ou aura du mal à s'imposer : (cf. *supra* A.- Les. problèmes d'application du décret). Il s'agira soit d'assouplir le décret de 2006 par de nouvelles dispositions décrétales, soit de prévoir des dispositions plus fermes concernant notamment les installations admises<sup>226</sup>.

Les dispositions du décret apportent des précisions qui ont permis de compléter les règles existantes ; cependant, celles-ci posent localement des difficultés d'application. Ainsi, les plages de Sanary-sur-Mer, de Cavalaire-sur-Mer et de Ramatuelle, situées à flanc de falaises « illustrent l'inadaptation du texte aux réalités varoises. En revanche, sur le littoral atlantique, les problèmes sont plus rares, du fait de la largeur des plages, qui interdisent toutefois la présence de bâtiments ou de modes de consommation différents. Certaines communes, comme Noirmoutier-en-Ile, en Vendée, se voient pourtant contraintes de supprimer les célèbres cabines de bain qui font le charme de leurs plages. Les clubs d'activité de ces plages craignent pour leur viabilité économique et déplorent le manque de reconnaissance de leur compétence »<sup>227</sup>.

En effet, le décret vise à contribuer à la responsabilisation du maire et à la transparence dans la cession des lots. Deux régimes différents peuvent régir les occupations de plage impliquant l'intervention de plusieurs services de l'État. Pourtant, le décret interdit l'existence de deux régimes sur une même plage. Normalement, il ne peut contenir sur une même plage, des occupations consenties par l'État et des activités régies par une commune sauf pour les services publics souterrains. L'État assure lui-même la gestion de nombreuses plages. D'ailleurs, sur certaines plages métropolitaines l'État, n'a pas reconduit les contrats de concession avec les communes qui n'avaient pas respecté les dispositions du décret du 26 mai 2006, pour reprendre temporairement la gestion des sous-traitants sous forme d'AOT, notamment les occupations privatives. De ce fait, l'État contracte avec chaque occupant du domaine public maritime et perçoit directement les redevances. L'instruction d'un dossier «

---

<sup>224</sup> La cession de délégation de service public est régie par l'art. 16 du décret du 26 mai 2006.

<sup>225</sup> Art. 20 du décret 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

<sup>226</sup> L. Bordereau, et X. Braud, *Droit du littoral*, Master pro, Gualino Lextenso éditions, 2009.

<sup>227</sup> F. Wellhoff, Y.-M. Allain, J-Guy Chalvron et al., *op. cit.* p. 78.

plage » est régentée par plusieurs intervenants. L'accord du préfet de département est requis<sup>228</sup> ; il est soutenu par l'instruction administrative des demandes opérées par les DEAL<sup>229</sup>. Puis, le projet est soumis aux commissions départementales compétentes. Le préfet doit être systématiquement consulté. L'avis du directeur des services fiscaux ayant en charge la fixation des conditions financières de la concession<sup>230</sup> est essentiel pour le service gestionnaire. D'autres acteurs peuvent intervenir pour des questions autres<sup>231</sup>. Quand le dossier est achevé, il est soumis à enquête publique<sup>232</sup>. Une fois que la concession est octroyée à la commune, celle-ci peut déclencher la procédure de DSP afin de choisir les attributaires des lots de plage. Si la procédure n'a pas été respectée, la DEAL peut dresser un procès-verbal de contravention de grande voirie. Dans ce cas, le préfet incrimine ce procès devant le juge, puis lui demande une astreinte à caractère définitif<sup>233</sup>.

Néanmoins, pour René Vivier, DGS de Noirmoutier-en-Ile, l'État ne se préoccupe pas de l'accessibilité du littoral, et, s'agissant du décret de 2006, il « *est difficile d'en cerner sa logique, car il impose des contraintes là où il n'y a pas de problème* »<sup>234</sup>. D'autre part, les élus locaux sont conscients de la nécessité d'instaurer un cadre réglementaire pour la préservation de l'environnement mais, le développement économique de stations induit par le tourisme, contribue à leur survie essentiellement.

En outre, le classement en espaces remarquables n'autorise que des aménagements légers de type tente, en lien avec la mer et pas d'activités de restauration. C'est compliqué pour les établissements qui y sont bien intégrés : ils sont démontables et ne fonctionnent que 3 mois par an. C'est pourquoi, certaines installations sont en sursis : c'est le cas de la plage de

---

<sup>228</sup> F. Wellhoff, Y.-M. Allain, J-Guy Chalvron et al., *op. cit.*, p. 78.

<sup>229</sup> La DEAL (Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) reprend les compétences de plusieurs services : les services de DDE (direction départementale de l'équipement) en charge de l'instruction des dossiers, la DIREN (Direction régionale de l'environnement), de la police des eaux de la DAF (Direction de l'agriculture et de la Forêt) et la DRIRE (Direction régional de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Elle a été créée en 2011. Elle intervient sous l'autorité du Préfet pour mettre en œuvre les politiques de l'État au niveau local impulsée par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Énergie et le Ministère de l'Égalité des territoires et du logement.

<sup>230</sup> Article 8 du décret du 26 mai 2006.

<sup>231</sup> Les directions départementales des affaires maritimes (DDAM) peuvent procéder à l'instruction des questions en lien avec des opérations de défense contre la mer, aux ouvrages et installations contribuant à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime etc....

<sup>232</sup> Art.10 du décret du 26 mai 2006.

<sup>233</sup> Art.34 de la loi n° 91-650 relative aux procédures civiles d'exécution.

<sup>234</sup> D. Gerbeau, « *Avis de tempête sur les concessions* », La Gazette, 2 juillet 2007.

Pardigon, à Cavalaire-sur-Mer dans le Var, située sur un espace remarquable, qui constitue l'un des enjeux du renouvellement de la concession État-Commune remise en cause.

Certaines pratiques illégales peuvent être citées en exemple concernant les renouvellements de concession. Selon Pierre Luxardi, DGS de Cavalaire-sur-Mer, le préfet a autorisé les services de L'État, à reporter la signature pour le linéaire concédé passant de 27% à 20%. « *Ils ont prorogé la concession avec l'État d'un an. De plus, le préfet a autorisé le maire à passer des contrats de gré à gré uniquement avec les plagistes sortants* », ce qui est totalement illégal. Il en est de même en 2006<sup>235</sup>. Il arrive également qu'il soit difficile de faire détruire des structures déjà bien implantées sur les plages. Il en est ainsi, sur la plage dorée de Sanary-sur-Mer (Var), où deux restaurants à la charpente de bois sont implantés à flanc de falaise, invisibles depuis la route.

Pour Pierre Luxardi, « *les textes sont appliqués sans souplesse. Les plages méditerranéennes sont particulièrement étroites. Les 20% d'espaces délégués pourraient s'appliquer sur le linéaire mais pas sur la surface puisque les plages sont peu profondes* ». Pour la plupart des spécialistes, le caractère démontable des bâtiments pendant six mois<sup>236</sup> de l'année pour éviter de causer des dégâts sur l'environnement n'a pas d'intérêts. Démonteur les structures deux fois par an coûte cher aux plagistes. Il en est ainsi sur la Plage Dorée.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions<sup>237</sup> ont été abrogées par le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 (art. 3, 17°)<sup>238</sup> relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques. Ces dispositions abrogatoires ont pour objet tous les articles du décret. Normalement, un acte juridique abrogé disparaît et ne peut donc plus être appliqué dans l'avenir<sup>239</sup>. Le décret de 2011 permet tout de même, aux destinataires du décret du 26 mai 2006, de continuer à bénéficier et à prendre connaissance facilement de ses dispositions. Cependant, l'article 3 du

---

<sup>235</sup> D. Gerbeau, *op. cit.*, p. 82.

<sup>236</sup> Disposition abrogée par le décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011.

<sup>237</sup> Les articles 1, 2, 3,4,5,6, 7,8,9, 11,12,13, 14, 15,16,17,18,19, 20 et 22 ont été abrogés.

<sup>238</sup> Les dispositions abrogées en vertu de l'article 3 restent en vigueur en tant qu'elles s'appliquent à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises et en Nouvelle-Calédonie, sous réserve des compétences en matière domaniale de ces collectivités à la date d'entrée en vigueur du présent décret.

<sup>239</sup> Conseil d'État, « *Principe de technique législative* », in Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008.

décret du 22 novembre 2011<sup>240</sup> modifiant le décret de 2006 précise les dispositions qui sont abrogés dans le code du domaine de l'État. Mais, cet article n'apporte pas les adaptations éventuelles du décret du 26 mai 2006, afin d'établir une nouvelle situation normative. Il a fallu attendre 6 ans cette abrogation, période au cours de laquelle il n'a été fait état nulle part de dispositions transitoires permettant le passage de l'ancien régime des plages au nouveau. Cela peut laisser penser que le décret a une justification limitée dans le temps<sup>241</sup>. D'ailleurs, aucune disposition ne précisait un délai au cours duquel les dispositions du décret relatif aux concessions de plage étaient temporairement applicables. Qu'en est-il du principe de l'application immédiate des nouvelles dispositions aux procédures ? Selon le Conseil constitutionnel, l'abrogation immédiate aurait des conséquences « *manifestement excessives* ». Ainsi, dans sa décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a souligné que « *l'abrogation immédiate des dispositions contestées méconnaîtrait les objectifs de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions et entraînerait des conséquences manifestement excessives* ». Dans sa décision n° 2010-45 QPC du 6 octobre 2010, le Conseil a considéré qu'« *eu égard au nombre de noms de domaine qui ont été attribués en application des dispositions de l'article L. 45 du code des postes et des communications électroniques, l'abrogation immédiate de cet article aurait, pour la sécurité juridique, des conséquences manifestement excessives* ». Car l'abrogation immédiate ne permet pas de satisfaire aux exigences constitutionnelles qui ont été méconnues. D'ailleurs, le Conseil a reconnu que l'abrogation n'est de nature ni à provoquer des effets manifestement excessifs ni à créer un vide juridique (décision n° 2013-362 QPC du 6 février 2014)<sup>242</sup>. Pour autant, peut-on affirmer qu'elle n'a pas de conséquence sur l'application de la loi ? Afin de limiter les effets de cette abrogation dans le temps, il conviendrait de ne pas en limiter le champ d'application pour préserver l'effet utile des dispositions mises en cause, en attendant que les mesures transitoires soient adoptées. Le Conseil constitutionnel offre une autre option, celle de « *combiner une abrogation reportée dans le temps et une réserve d'interprétation transitoire neutralisant les effets inconstitutionnels de la disposition en cause jusqu'à son remplacement par une loi nouvelle* ».

---

<sup>240</sup> Le décret n°2011-1612 du 22 novembre 2011 a inauguré la partie réglementaire du Code général de la propriété des personnes publiques et a codifié le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage de l'article R. 2124-13 à R. 2124-38 du CGPPP.

<sup>241</sup> Conseil constitutionnel, « *les effets dans le temps des décisions QPC* », septembre 2014 ; consulté sur le site [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) le 03 novembre 2014.

<sup>242</sup> Conseil d'État, *op.cit.*, p. 83.

*Elle a été mise en œuvre à ce jour à deux reprises en matière d'égalité devant l'impôt et la loi fiscale : décisions n° 2014-400 QPC du 6 juin 2014 et n° 2014-404 QPC du 20 juin 2014 »<sup>243</sup>.*

L'abrogation d'un acte créateur de droit alors même que celui-ci est devenu définitif peut créer un désordre dans l'ordonnancement juridique en place. Tous ces bouleversements auxquels le décret a dû faire face, ne lui ont pas permis de garantir suffisamment d'effectivité. Il conviendra à l'administration en attendant, une nouvelle production normative sur les plages d'adapter son action à l'environnement social et économique. L'objectif est de maintenir la « *confiance légitime* » des destinataires des règles<sup>244</sup>. Il en va aussi de la stabilité de situations juridiques créées par le décret du 26 mai 2006. On peut citer à titre d'exemple, dans certaines hypothèses, le juge communautaire qui « *a décidé de maintenir provisoirement en vigueur une directive reconnue illégale pour des raisons tenant à ses modalités d'élaboration, dans l'attente de l'élaboration d'un nouveau texte* (CJCE, 7 juill. 1992, *Parlement c/ Conseil*, aff. 295/90, Rec. p. 5299) ou de limiter les effets de l'annulation qu'il prononce pour l'avenir (CJCE, 3 juill. 1986, *Conseil c/ Parlement*, aff. 34/86, Rec. p. 2155), *ceci afin d'éviter la naissance d'un vide juridique* »<sup>245</sup>. Donc il est primordial que le décret de 2006 soit très rapidement clarifié par un nouveau texte.

Finalement, la plage est happée par une irrésolution terminologique, ce qui n'est pas sans conséquence sur son régime juridique. Malgré la bonne volonté du pouvoir réglementaire de 2006, le décret du 26 mai 2006 n'a pas apporté les résultats escomptés. C'est pourquoi, le Conseil général du développement durable a proposé des solutions pour adapter le décret et réduire l'insécurité juridique qui l'entoure.

---

<sup>243</sup> Conseil constitutionnel, *op.cit.*, p. 83.

<sup>244</sup> S. Boissard, « *Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif* », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11, in Dossier : Le principe de sécurité juridique, décembre 2001 ; [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

<sup>245</sup> S. Boissard, *ibid.*

## **§2. L'adaptation du décret de 2006 aux situations existantes.**

L'adaptation des dispositions du décret dans un nouveau texte permettra de stabiliser les situations existantes. Le Conseil général de l'environnement et du développement durable propose des orientations (A) afin de stabiliser les situations existantes (B).

### **A. Les orientations requises.**

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a préconisé dans le rapport de 2009 précité concernant « *les difficultés d'application du décret de 2006* », les orientations suivantes : l'harmonisation des règles de gestion des plages entre les différents propriétaires publics, la suppression à terme de la distinction entre plages naturelles et plages artificielles et l'allègement de la procédure de passation des sous-concessions.

Il paraît intéressant en fonction de chaque situation d'énoncer des orientations à prendre en compte par le Gouvernement.

Les concessions concernent principalement les plages à forte fréquentation touristique, mais il existe cependant des plages à forte fréquentation qui sont gérées sous AOT par l'État faute de respect des dispositions du décret de 2006. Il en est ainsi notamment sur la façade méditerranéenne (Alpes-Maritimes, Var, Hérault, Pyrénées-Orientales)<sup>246</sup>.

La mission du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable, a dénombré en 2009, l'existence de 195 concessions en cours dans les vingt départements littoraux métropolitains ; 80% des concessions sont encore administrés par les dispositions antérieures au décret de mai 2006, principalement parce qu'elles n'ont pas encore abouti à leur terme ; seules trente-huit concessions ont été approuvées dans le cadre du nouveau décret. Par ailleurs, certaines communes consentent une présence commerciale importante sur leurs plages : à titre d'exemples, il y a ainsi 44 exploitants sur la plage de Ramatuelle dans le Var, 29 sur la plage de Juan-les-Pins à Antibes, 26 sur la plage du Bijou à Cannes (et 42 pour l'ensemble des plages à Cannes). La plupart du temps, les professionnels

---

<sup>246</sup> F. Wellhoff, Y.-M. Allain, J.-G. Chalvron et al, *op. cit.*, p. 78.

les plus présents sont les restaurateurs ; et ce sont eux qui protestent le plus contre le décret du 26 mai 2006.

Pour la mission, les concessions de plage<sup>247</sup> ne font pas l'objet d'un suivi assidu de la part des services de l'État. Ainsi bien qu'une plage ne soit pas l'endroit le plus adapté pour accueillir l'édification d'un casino ou d'une piscine, il n'y a eu pourtant aucune réaction des services de l'État. La mission n'a du reste pas rencontré d'exemple où l'État aurait révoqué une concession au motif du non-respect des textes en vigueur par la commune. « *La vision globale présente parfois des incohérences difficiles à justifier aux yeux des occupants* »<sup>248</sup>, peut-on lire dans le rapport de 2009. De même, « *certains restaurateurs se sont vu délivrer un permis de construire ne faisant pas référence à l'assise sur le domaine public maritime et à la précarité de la construction, ce qui explique que certains aient fini par croire au fil du renouvellement qu'ils disposaient de droits réels sur le domaine public* »<sup>249</sup>.

En outre, il apparaît que le contrôle des occupations de plage n'est pas toujours effectif en raison des faibles outils mis dans certaines régions à la disposition des services de l'État qui n'ont même pas la possibilité d'intervenir de façon régulière<sup>250</sup>. Le décret du 26 mai 2006 a cependant ravivé, la motivation des services de l'État pour assurer une meilleure préservation du littoral. Au demeurant, la direction générale de la Mer et des Transports a souhaité « *un partage équitable du littoral* » en 2006 avec l'adoption du décret du 26 mai 2006<sup>251</sup>. Il convient de faire remarquer que l'État est loin d'avoir été un gestionnaire direct remarquable sur l'ensemble du territoire. C'est le cas en Corse, où la situation est loin d'être immaculée : en Corse du Sud, sur une centaine de plage, deux plages sont gérées en sous-concession par une Commune, et soixante-dix plages sont gérées directement par l'État qui y délivre des AOT sans y inclure la plage d'Ajaccio ; 16 restaurants en dur sont gérés sous AOT, mais seulement 5 contraventions ont été prises en 2007 et aucune en 2008, de sorte que les restaurateurs ne se sentent pas menacés par l'État.

---

<sup>247</sup> Ch. Maugüe, a répertorié 1053 sous-traité, répartis sur 132 concessions pour les plages naturelles, et 141 sous-traités pour les plages artificielles in « *La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages* », AJDA 2006, p. 1496.

<sup>248</sup> F. Wellhoff, Y.-M. Allain, J.-G. Chalvron et al. *op. cit.*, .p.78.

<sup>249</sup> F. Wellhoff, Y.-M. Allain, J.-G. Chalvron et al. *op. cit.*, p.78.

<sup>250</sup> Alors que d'autres régions disposent de véritables patrouilles sur le littoral (c'est le cas de la Vendée).

<sup>251</sup> Cf. le guide sur le décret du 26 mai 2006 sur le site du ministère.

La mission a également constaté que lorsque l'occupation de la plage était réglementée par la voie de l'AOT, l'État se dispensait de dresser un plan d'occupation de la plage avec les mêmes critères que pour une concession.

En Guadeloupe (DROM), les occupations sont principalement régies sous le régime de l'AOT et non du décret de 2006 ; les plages à forte fréquentation touristique comme la plage du Bourg de Sainte-Anne ne bénéficient pas d'un régime adapté. La majorité des plages ont gardé leur caractère naturel, et sont donc préservées par le Conservatoire du littoral, l'ONF et le Parc national de la Guadeloupe qui œuvrent à maintenir leur protection tout en les valorisant. Le régime des plages pour l'Outre-mer, qui n'est pas clairement établi s'agissant, notamment des occupations permanentes sur le domaine public, engendre une méconnaissance de la législation applicable aux plages, et donc un manque de respect des règles par le citoyen. Ce qui a pour conséquence un manque de sécurité juridique.

En outre, selon la mission, la fixation de redevances domaniales n'est pas claire. Des différences injustifiables sont constatées entre les différents départements. Les redevances induites par les concessions et celles appliquées aux AOT ne sont pas harmonieuses. En fait, il n'existe aucune discussion, ni transparence sur les tarifs exigés. Les redevances domaniales fixées sur la base des comptes d'exploitation communales sont « *solidement* » déficitaires<sup>252</sup>.

La procédure de mise en concurrence n'est pas exempte d'inconvénients ; pour la mission, la procédure d'attribution des lots de sous-concession est lourde, surtout pour les occupations à faible enjeu financier. Les sous-traités sont accordés après publicité et mise en concurrence préalable, car le décret n'a prévu aucun seuil d'exonération de cette procédure. Ce qui a pour conséquence d'entraîner pour de modestes clubs la réalisation de lourds dossiers pour répondre aux cahiers des charges. Aussi, est-il à craindre, que les petits exploitants individuels ne soient pas en mesure de suivre ce type de démarche, s'ils ne bénéficient pas de l'accompagnement de professionnels aptes à intervenir dans leurs démarches en les conseillant sur le fond du dossier.

Par ailleurs, ce qui est contesté par les restaurateurs, c'est le fait que, « *la continuité dans l'attribution d'un lot de plage* » ne peut être accordée aux restaurateurs établis dans la limite

---

<sup>252</sup> Selon la mission du Conseil, « *Les communes concessionnaires doivent établir à l'État un rapport annuel qui comporte les comptes financiers, en investissement et en fonctionnement. Ces bilans font souvent apparaître un important déficit, car les communes imputent à ce compte l'ensemble des dépenses obligatoires en matière de surveillance, d'entretien et de nettoyage des plages* ».

du domaine public maritime. Jusqu'à l'adoption du décret de 2006, lorsque des restaurateurs installés sur le domaine communal ou sur un domaine privé jouxtant le domaine public maritime souhaitaient offrir des services complémentaires à leur activité de restauration proprement dite (service de boissons en terrasse ou location de matelas/parasols), ils déposaient une demande auprès du maire qui leur accordait presque automatiquement l'autorisation demandée. Mais, le décret de 2006 prévoit que tous les lots de plages soient octroyés après mise en concurrence, ce qui n'assure pas l'attribution du lot ambitionné. Observons encore que la justification écologique ou hydro-sédimentaire du démontage hivernal des constructions de plage contenu dans le décret de 2006 n'est pas vérifiée. Il est démontré que les plages les plus touristiques, en raison de la sur-fréquentation humaine et des actions de nettoyage quotidien, appauvrissent la diversité biologique ; mais il n'est pas prouvé que celle-ci soit préservée par une libération de la plage pendant quelques mois de l'année. Il a été difficile de démontrer l'intérêt écologique de maintenir le caractère précaire des occupations afin d'éviter une appropriation de fait. Quels que soient les interlocuteurs rencontrés par la mission, y compris les associations de défense de l'environnement, aucune étude scientifique justifiant la nécessité de libérer les plages au moins une partie de l'année afin de protéger la faune et la flore ou afin de rétablir des mouvements ou des circulations spécifiques à ce milieu n'a été réalisée. Le Conseil d'État s'est notamment prononcé sur le fait que l'expiration de la concession d'une plage par l'État à une commune emporte, par voie de conséquence, l'expiration du titre dont profite l'occupant, le sous-concessionnaire<sup>253</sup>. L'absence de non renouvellement est un principe classique reconnu par le Conseil d'État<sup>254</sup>. La résiliation peut avoir pour motif l'intérêt général ou intervenir à titre de sanction en cas d'infraction grave aux lois et/ou aux règlements en vigueur, ou constituer encore une résiliation automatique.

Le législateur a voulu que les plages restent d'usage libre pour préserver la libre circulation ainsi qu'un espace d'une largeur significative tout au long de la mer<sup>255</sup>. Selon la mission, la libre circulation peut être découragée par la matérialisation des lots de plage, ou passer sur les portions privées pourrait relever de la provocation.

Comme déjà souligné, le décret de 2006 ne s'applique pas à toutes les plages françaises : celles-ci peuvent être gérées par plusieurs organismes, autres que les services de

---

<sup>253</sup> CE, 2 avril 2003, *Saurin*, Juris-data n°2003-065301, Rec., p. 774.

<sup>254</sup> CE, Ass., 29 mars 1968, *Ville de Bordeaux c/ Société Menneret et Cie*, Rec. p. 217.

<sup>255</sup> Art. L. 321-9 du code de l'environnement.

l'État<sup>256</sup> étant observé que ces organismes relèvent de législations différentes. Et sur certaines plages, deux modes de gestion pourront coexister. Il en est ainsi, lorsque sur le territoire d'un même port<sup>257</sup>, certaines plages peuvent relever du domaine public portuaire remis en pleine propriété et peuvent dès lors être librement gérées par le port, alors que d'autres plages relèvent du domaine public naturel avec un « décret plage ». En Guadeloupe, il y a l'exemple de la plage de Port-Louis, sur laquelle plusieurs régimes s'appliquent en raison des différents organismes qui interviennent : certaines portions de la plage appartiennent à la commune qui a fait des aménagements en ce sens ; d'autres portions, en raison du caractère remarquable du site, peuvent être gérées par le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres et par l'ONF. Par ailleurs, les petits ports de pêche ou de plaisance affectés aux dépendances communales, fourmillent et ponctuent le littoral. Des plages situées sur ce domaine public portuaire, se composent d'établissements non régis par le « décret plage » mais par le code des ports maritimes. Donc, dans une même commune, une même plage peut relever de deux statuts ; selon la mission, c'est par exemple le cas de la plage de Pornichet (Loire-Atlantique). Dans ce cas, les établissements commerciaux ou non qui y sont établis, peuvent être soumis à deux modes de gestion selon leur lieu de fixation sur la plage. Les ports dénommés « d'intérêt national » qui ont tous été transférés aux collectivités au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2007, sont régis par l'article 30 de la loi du 30 juillet 2003, en vertu duquel « *la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports, non autonomes relevant de l'État sont transférés (...) aux collectivités territoriales ou à des groupements* ». Lors de ce transfert de propriété, certaines plages ont été incluses<sup>258</sup>. Les plages placées sous la responsabilité du Conservatoire du littoral ne sont pas soumises au décret de 2006 mais sous le régime des AOT<sup>259</sup>. Il en est de même des plages remises en gestion aux parcs nationaux soumises à la Charte des parcs, étant précisé que ces parcs peuvent comprendre « *des espaces appartenant au domaine public maritime et aux eaux sous souveraineté de l'État* »<sup>260</sup>. On peut ainsi citer

---

<sup>256</sup> Par les grands ports, les ports communaux, les collectivités territoriales, le Conservatoire du littoral et des espaces lacustres et les parcs nationaux.

<sup>257</sup> Régis par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, les ports autonomes de la métropole ont changé de statut et sont devenus des « Grands ports maritimes ». D'ailleurs il est stipulé dans cette loi, à l'article 15, que « *les biens affectés aux ports autonomes maritimes existant à la date de publication de la présente loi(...) leur sont remis en pleine propriété, à l'exception de ceux relevant du domaine public maritime naturel ou du domaine public fluvial naturel, se transfert est gratuit et ne donne lieu à paiement d'aucune indemnité, droit, ta, salaire ou honoraire*».

<sup>258</sup> La mission a repéré un cas de ce type à Boulogne-sur-Mer.

<sup>259</sup> Une circulaire interministérielle n° 2007-17 du 20 février 2007 (article II-b-1) précise le cadre d'intervention du Conservatoire du littoral sur le domaine public maritime naturel sur lequel il peut délivrer ces autorisations d'occupation temporaire non constitutives de droits réels.

<sup>260</sup> Art. L. 133-1 du code de l'environnement.

en exemple des plages qui composent l'îlet Cabri sur le territoire de la Guadeloupe, dont la gestion a été confiée au parc national de la Guadeloupe.

Le décret plage, bien qu'il ne cite pas ces différents territoires soumis à une législation différente de la sienne, devrait pouvoir s'y appliquer, sous réserve de compatibilité avec les dispositions particulières des espaces maritimes des parcs nationaux<sup>261</sup>. Comment adapter ce décret aux départements et régions d'Outre-mer ? En Guadeloupe, le décret ne s'applique pas pour la simple raison que les plages sont en majorité naturelles et se partagent entre les communes, la DEAL, l'ONF (lorsqu'une zone forestière existe sur les plages), le parc national de la Guadeloupe qui est le gestionnaire principal et le Conservatoire national du littoral ainsi que les services de l'État qui –eux– délivrent principalement des AOT. Toutefois, à la Réunion, il existe des stations balnéaires régies par le décret du 26 mai 2006. Dans le cas particulier de la plage de Pampelonne, le décret doit être concilié avec l'amendement Gaïa dans un site classé espace remarquable. L'arrêt du Conseil d'État du 13 novembre 2002 a permis de classer la plage de Pampelonne et son cordon dunaire en « espaces remarquables ». Dès lors, la plage ne peut recevoir que des aménagements légers à caractère non commercial ou des activités sollicitant la proximité immédiate de l'eau<sup>262</sup>. Dans cette plage située en zone non urbanisée, toute construction est proscrite dans la bande littorale des 100 mètres à compter de la limite du rivage en vertu du code de l'urbanisme<sup>263</sup>. Or, l'amendement Gaïa et son décret d'application n° 2006-1741 du 23 décembre 2006<sup>264</sup>, permet à la commune de garder ou de rétablir, dans la bande des 100 mètres, des équipements ou constructions existants (par la mise en place d'un schéma d'aménagement) antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la loi Littoral de 1986, « *dès lors que ceux-ci ne sont pas de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique* ». Par conséquent, la commune peut procéder à la reconstruction sur cette zone commune des exploitations de plage à caractère commercial antérieures à 1986, alors que sur la partie placée dans la zone commune de la mer (partie qui correspond au DPM dit "mouillé"), elle ne peut établir que des aménagements légers. Toutefois, les constructions fondées sur la partie de chevauchement devront honorer la double limitation de 20%, le caractère démontable des constructions et l'obligation du démontage annuel. Cette situation

---

<sup>261</sup> Art. L. 331-14 du code de l'environnement.

<sup>262</sup> Art. L. 146-6, R.146-1 et R. 146-2 du code de l'urbanisme.

<sup>263</sup> Art. L. 146-4III du code de l'urbanisme.

<sup>264</sup> Décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006 relatif aux schémas d'aménagement prévu à l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme.

est invraisemblable, puisque le statut d'espace remarquable aurait dû protéger la plage de toute installation de nature commerciale ; mais l'amendement Gaïa engendre une condition très dérogatoire. Il faut souligner que le schéma d'aménagement confirmé par l'amendement, est une procédure lourde, qui ne se justifie que dans le cas d'un fort enjeu économique, ce qui devrait en limiter l'application.

Finalement, les textes se contredisent et créent une absence de sécurité juridique pour les professionnels, les organismes, les citoyens lambda ainsi que l'État. Il est donc essentiel que le législateur clarifie cette situation. Le décret a peine à se frayer un chemin entre toutes les situations antérieures existantes qui devraient être supprimées. L'opinion publique également aimerait bien que ce décret soit réformé pour répondre aux attentes. Il est pour le moins difficile de mettre en application un texte qui fait l'objet de tant de critiques. Maintenant que ces dispositions sont abrogées, il faudrait faire une transition vers un nouveau texte afin de ne pas créer encore plus d'insécurité juridique.

En 2009, la mission a principalement demandé un assouplissement du régime. Les plagistes et les élus demandent aussi une souplesse dans la mise en œuvre du décret afin de prendre en compte les enjeux économiques collectifs pour la commune. Mais comment concilier les principes de préservation, d'aménagement, et de mise en valeur et le décret lorsque des situations de non droit créées bien avant la loi Littoral perdurent ? D'autant que le législateur qui a démontré sa volonté de tenir compte des grands principes contenus dans les textes, reste cependant, réticent à agir fermement face à ces situations de non droit et à tant de doléances. Ainsi, il apparaît pour certains essentiel d'élargir les espaces exploitables aux normes antérieurement autorisées. Avant le décret, la base de calcul d'occupation était de 30% de la surface de la plage<sup>265</sup>, ce qui pouvait aboutir à une saturation du linéaire de la plage. Surtout que, le nouveau calcul est très pénalisant. Certaines demandes sollicitent de *« requalifier en plages artificielles afin de pouvoir autoriser une occupation sur la base de 50% du linéaire de la surface »*. Il y a en outre une volonté de ne pas détruire les

---

<sup>265</sup> Monsieur Jbrayel Henri attira l'attention également du Ministère de l'écologie par une question de législature n° 23327 publié au *J.O* le 20 mai 2008 page 4120, concernant les effets négatifs du décret définissant les conditions d'exploitation des plages restaurants dits « concession de plage », et fit remarquer la baisse de 30% à 20% d'installation qui contraint le démontage systématique des constructions sans laisser aux communes le libre arbitre et dévalorise l'accueil offert aux touristes. Selon la réponse du Ministre, les plages actuelles répondent à ces critères et cela a été confirmé par un décret en Conseil d'État en date du 14 avril 2008. C'est sur un nombre limité de plages que devait intervenir au terme des concessions de plage actuellement en cours une réduction de l'étendue des installations.

constructions « en dur » installées depuis fort longtemps et tolérées sur le littoral. Certaines de ces constructions pourraient, selon la mission, être classées en plusieurs catégories : monuments commémoratifs ; éléments de sécurité maritime ; constructions de valeur architecturale avérée, symboliques d'un style, d'une époque, souvent établies entre le XI et les années 1930 ; sans compter les constructions plus ou moins récentes réalisées afin de répondre aux exigences sanitaires et de sécurité, les établissements commerciaux (restaurants, bars), et les zones de stationnement.

Le décret est critiqué puisqu'il laisse entrevoir la possibilité que la plage soit libre de toute occupation avant la passation d'une nouvelle concession entre l'État et la commune sauf pour les installations d'intérêt général. La mission a requis que « *ne soit pas exigé le démontage annuel afin d'accompagner la tendance à l'allongement de la saison touristique* ». L'obligation d'ouvrir quarante-huit semaines successives et quatre jours par semaine est véritablement pénible pour l'exploitant. D'ailleurs, il est ardu pour l'administration de les inspecter. La capacité hôtelière communale sollicitée par le décret ne correspond pas à la fréquentation touristique des stations balnéaires, ni à leurs capacités réelles d'accueil en ce qu'elle n'intègre pas les résidences secondaires, l'hôtellerie de plein air et les emplacements locatifs (les bungalows, les habitations légères de loisirs, les résidences mobiles de loisirs). Il s'agit de mener une réflexion quant aux éléments patrimoniaux qui apportent une valeur ajoutée aux communes balnéaires. La mission a fait remarquer que les « *monuments mémoriels* » sont difficilement démontables sans pour autant, remettre en cause leur existence. Il serait en outre nécessaire d'instaurer « *un délai de l'amortissement des coûts cumulés de la démolition initiale, de la reconstruction en démontable et du démontage annuel des constructions de plage ; le démontage et le remontage* », puisque cela requiert des investissements volumineux qui devront être exécutés dans un temps limité. On n'a par ailleurs aucune preuve que les moyens utilisés pour le démontage et le remontage prévu par la loi pour préserver le milieu naturel, aient un impact sur lui. Ne faudrait-il pas prévoir des matériaux qui pourraient se combiner à l'environnement sans conséquence, et de façon permanente, ou prévoir des emplacements occupés par ces commerçants et, proches de la plage ? Il serait dès lors intéressant de mettre en place une étude sur l'impact de ces démontages annuels et leurs conséquences sur l'environnement mais surtout de réfléchir aux solutions pour y remédier. Enfin, il convient de faire observer que les conditions d'ouverture à l'année sont en tout état de cause, irréalisables. La période d'ouverture prévue par le décret ne correspond pas à « *la rationalité économique* » : l'exploitant ne peut rester ouvert que dans la perspective de recevoir de la clientèle, spécialement en dehors de la saison estivale. Une fois

encore, le décret ne prend pas en compte les réalités existantes, ce qui le rend difficile à mettre en œuvre.

Après un constat alarmant concernant les difficultés d'application du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, le Conseil général de l'environnement et du développement durable a proposé d'apporter des solutions afin de faciliter sa mise en œuvre.

## B. La recherche de la stabilité des situations juridiques existantes.

Afin que le décret connaisse un nouveau souffle, il convient de l'adapter tant bien que mal aux situations existantes, même si pour certains, il sera clairement difficile d'apporter une solution.

Pour faciliter la mise en œuvre du décret, il ne faut pas modifier les principes de ce décret mais établir une réglementation s'appliquant sur l'ensemble du territoire sans mesures dérogatoires et réduisant les possibilités d'interprétation du texte.

La mission a retenu deux objectifs principaux :

Libérer progressivement les plages en vertu de la loi Littoral, en régularisant la situation des éléments patrimoniaux de caractère architectural ou paysager ; et authentifier la mobilité des installations « en dur ».

Quand il n'y a pas un intérêt écologique à procéder au démontage effectif hivernal des installations, il faut dans ce cas laisser la possibilité, d'étendre la saison touristique balnéaire, étant observé, que le tourisme de plage ne se limite pas à la période de baignade. La mission préconise encore de maintenir les limites des taux d'occupation de chaque plage fixées par le décret actuel, *id* est la limite des 20% de la surface de la plage qui est un acquis ou est devenu acceptable pour les concessionnaires et les exploitants.

Il est par ailleurs essentiel que les services procèdent au contrôle constant du respect des dispositions contenues dans le décret.

Il est également essentiel de régulariser la présence d'éléments patrimoniaux<sup>266</sup> : il conviendrait de les maintenir à travers une politique patrimoniale (et touristique) en dépit des exigences du décret de 2006, et d'en assurer l'immutabilité par une procédure adaptée à leur valeur patrimoniale, « *telle que le classement du site, l'inscription à l'inventaire des monuments historiques ou classification au sein d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain ou paysager (ZPPAUP)* ». Il est vrai que le Conseil d'État avait reconnu que rien ne s'opposait à ce qu'une construction édifiée en 1909 voie sa démolition ordonnée près d'un siècle plus tard<sup>267</sup>. Cependant, ces démarches doivent rester rares car elles écartent toute opportunité d'évolution ultérieure. En dépit de ces recommandations, les installations « en dur » régulièrement autorisées devraient pouvoir bénéficier d'une période de transition pour leur démolition. Néanmoins, afin de conserver l'absence de droits réels sur le domaine public, il faut soutenir l'obligation générale de démolition en début de concession, des constructions non démontables ou transportables situées sur le domaine public maritime. Observons qu'il est certes difficile dans certaines situations complexes de libérer la plage avant la signature d'une nouvelle concession lorsque celle-ci s'achève, aussi, selon la mission faudrait-il permettre aux services déconcentrés, de négocier –au cas par cas– un délai raisonnable de démolition dont l'engagement –signé par les exploitants– serait inclus dans la procédure de concession<sup>268</sup>. Le délai créerait une absence de transparence dans la mise en concurrence lors du premier renouvellement de la concession, mais il permettrait d'obtenir à moyen terme le résultat désiré.

Il faut aussi assouplir les conditions d'ouverture hivernale : la règle d'ouverture maximale de six mois serait préservée; mais la mission a proposé de supprimer la possibilité laissée aujourd'hui aux stations classées d'élargir à huit mois la saison balnéaire, car cela aboutit à une libération écourtée de la plage en hiver, difficile à justifier au regard des délais de démontage et de remontage des installations. Il est proposé d'assouplir les conditions permettant l'ouverture annuelle des établissements et donc la possibilité de non démontage annuel des installations. Par ailleurs, les critères actuels de dérogation pour étendre la saison à douze mois sont inappropriés. Il faut encore donner à la redevance « *une utilité de facteur économique* », et harmoniser les tarifs à appliquer dans le cadre des concessions de plage. Il s'agira d'étaler les ajustements dans le temps ou de les faire lors d'un renouvellement du sous-traité.

---

<sup>266</sup> Ce sont les constructions ou installations présentes sur certaines plages ayant une qualité architecturale ou paysagère qui contribuent à la renommée et à l'identité de leur commune.

<sup>267</sup> CE, 6 mars 2002, *Mme Triboulet*, req. n° 217646; Rec. p. 76 ; note R. Hostiou, RFDA 2003 p. 60.

<sup>268</sup> Selon la mission, cette pratique a été expérimentée officieusement dans le Var.

Une réflexion conjointe sur les redevances perçues sur les AOT d'exploitation de plage est également nécessaire pour prévenir les disparités entre la tarification sous gestion communale et celle sous gestion de l'État. Il s'agit de constituer des provisions financières. Il faut assurer la transparence des grilles tarifaires. Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit à l'article L. 2125-1, la fixation de redevances domaniales en cas d'occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique<sup>269</sup>. Les tarifs doivent être saisis par les services de l'État, et surtout par ceux en charge de la gestion du domaine public maritime au sein des DEAL qui guident les élus dans la gestion du domaine public maritime. Il est clair qu'il faut lier la redevance au rendement des exploitations. Cette redevance doit intégrer la recette des activités à caractère marchand. « *Afin de rétablir l'équité avec les commerces situés hors plage, il est proposé de mettre en place, pour le calcul des redevances, un lien direct avec les chiffres d'affaires réalisés* »<sup>270</sup>.

Il faut, bien évidemment, concilier les règles des différents gestionnaires : « *Dans certains départements, pas moins de cinq organismes peuvent avoir des prérogatives sur les plages mais seul l'État est tenu de mettre en application le décret de 2006 sur les plages concédées. Cette situation peut conduire potentiellement à des réglementations spécifiques préjudiciables non seulement à la compréhension des citoyens mais aussi à la cohérence de la politique publique des espaces balnéaires. Une réflexion doit être menée afin de parvenir à un traitement cohérent des plages quel qu'en soit le maître d'ouvrage* ». La mission a du reste préconisé, que cette réflexion soit menée par la DGCL<sup>271</sup> au sein du ministère de l'Intérieur en raison de son expertise en matière de transferts de compétences.

La mission a aussi recommandé, la suppression progressive de la différenciation des plages naturelles et plages artificielles. Elle ne veut pas qu'il y ait toutefois une requalification de la plage naturelle en plage artificielle comme le souhaitent nombre de communes<sup>272</sup>. Il convient de souligner que le décret de 2006 a déjà mis fin à la différenciation dans les durées de concession, prenant donc en compte les durées d'amortissement déjà accordées.

---

<sup>269</sup> Art. R. 55 code du domaine de l'État abrogé et remplacé par l'article R. 2125-1 du CGPPP. Le Décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 (*JORF* n° 0272 du 24 novembre 2011 p. 19708) simplifie la fixation des redevances sur le domaine public de l'État.

<sup>270</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable, Rapport public sur « *les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage* », 2009.

<sup>271</sup> Direction Générale des Collectivités Locales.

<sup>272</sup> Ainsi, il est opportun, pour la mission, de faire échec aux deux dossiers des Alpes-Maritimes sur la requalification des plages de Roquebrune-Cap-Martin et de Saint-Jean-Cap-Ferrat en plages artificielles.

Alléger la procédure de passation des sous-concessions<sup>273</sup> ainsi que celle de mise en concurrence et de publicité<sup>274</sup> serait intéressant. Aussi, a-t-il été proposé d'autoriser la possibilité de recourir à une procédure simplifiée<sup>275</sup>. Il faudrait éliminer presque toutes les sous-concessions de leur devoir de mise en concurrence<sup>276</sup>, pour ne garder qu'une publicité préalable. Réviser la hausse du montant des redevances pour les concessions de plage avant d'autoriser le recours à la procédure simplifiée devrait être obligatoire. En outre, afin d'éviter les risques contentieux, il serait alors utile d'apporter des précisions sur la méthode de calcul des seuils, par voie de circulaire, aux collectivités concernées.

La mission a souhaité que les blocages soient levés très rapidement afin que les élus appliquent l'ensemble des dispositions du décret de 2006 et que soient assouplies les conditions d'application du décret<sup>277</sup>. Au regard de ces préconisations, trois documents devraient être préparés à terme par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) : un projet de décret modificatif (en Conseil d'État) portant sur les concessions de plages ; la circulaire d'application correspondante précisant les conditions de mise en œuvre de ce décret ; et une circulaire relative à la gestion des AOT commerciales sur les plages. Aucun document n'a été réalisé jusqu'à ce jour. Les services déconcentrés de l'État doivent par ailleurs, obtenir un soutien pour mener à bien leur mission.

La circulaire d'application du décret modifié devrait exiger des services déconcentrés de l'État une coordination supérieure sous l'égide du préfet afin que l'information circule plus rapidement entre les services<sup>278</sup>. Il conviendrait pour les services d'étaler la reconduction des concessions afin d'éviter aux maires d'être démunis face à

---

<sup>273</sup> Les communes disposent d'un droit de priorité afin d'exercer leur rôle de concessionnaire sur leur plage.

<sup>274</sup> Procédure particulièrement lourde et onéreuse pour les communes qui préfèrent recourir aux sous-traités sans réel enjeu commercial.

<sup>275</sup> Comme celle prévue à l'article L. 1411-12 du CGCT pour la passation des concessions au-dessous d'un certain seuil de redevance. « *Ce seuil est de 106 000€ pour la durée de la convention ou 68 000€ par an lorsque la convention couvre une durée non supérieure à trois ans* ».

<sup>276</sup> La mise en concurrence ne garantit pas à l'exploitant l'attribution des lots mais la mission estime que cela ne constitue pas un frein dans le sens où la candidature de l'exploitant en place représente un atout qui justifie l'octroi du lot en toute transparence.

<sup>277</sup> Une question écrite de législation, n° 11162 de Monsieur André Trillard, publiée au *J.O* du Sénat le 03/12/2009 page 2783, a attiré l'attention sur la possibilité d'assouplissement du décret de 2006. Il a d'ailleurs fait état de la modification du décret et de la date de parution du décret modificatif. Le Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat lui a répondu dans le *JO* Sénat du 06/05/2010 (page 1134), qu'il y aura un décret modificatif en raison des difficultés d'application du décret de 2006.

<sup>278</sup> De la préfecture, du service de gestion du domaine public maritime et de France-Domaine.

l'élaboration de leur plan d'aménagement de la concession ; il en est de même, pour le caractère éphémère des établissements régis par des exploitants sous-concessionnaires.

Depuis cette mission diligentée par le Conseil économique pour le développement durable (CEDD), toutes ces propositions sont restées lettre morte jusqu'à nouvel ordre. C'est particulièrement regrettable, car, comme on n'a pas cessé de le souligner, la superposition de différents textes concernant l'exploitation des plages induit une insécurité juridique.

Aussi, le régime juridique relatif à l'exploitation des plages, à leur protection et à leur mise en valeur devrait-il faire l'objet d'une harmonisation afin de réduire la multitude des règles éparses, afin de garantir une meilleure sécurité et d'assurer davantage le respect des droits de l'espace « plage », ainsi que l'exercice des droits et des libertés des citoyens pour qu'ils bénéficient de règles accessibles et intelligibles. Car il est patent qu'une loi qui n'est pas claire peut engendrer une rupture d'égalité entre les citoyens. Au demeurant, une disposition législative qui n'aurait pas l'intelligibilité nécessaire à sa bonne application serait jugée inconstitutionnelle<sup>279</sup>. Ainsi, ont été sanctionnées « *des ambiguïtés, des tautologies et des imprécisions* » soulevées d'office par le juge constitutionnel<sup>280</sup> ; celui-ci peut également fonder sa décision sur des critères relatifs à la complexité de la norme et à sa lisibilité, même si « *des motifs d'intérêt général suffisants peuvent justifier la complexité de la loi* »<sup>281</sup>.

Car « *l'obscurité des lois* » rend le droit imprévisible et en fait « *un instrument de l'arbitraire* ». Seule la loi « *claire, simple, limpide, transparente, compréhensible de tous peut être respectée, devenir efficace et assurer ce que l'on peut attendre du droit : la justice, l'ordre, la prévisibilité, la sécurité, le bien être, la paix et peut être le bonheur* ».<sup>282</sup> La loi doit donc être prévisible afin que les situations juridiques demeurent stables, étant précisé que « *cette prise en compte doit rester compatible avec la nécessité de réserver au pouvoir politique et à l'administration les marges de manœuvre nécessaire à l'application de ces*

---

<sup>279</sup> J.-L. Warsmann, Le courrier juridique des Finances, et de l'industrie – spécial légistique – juin 2006.

<sup>280</sup> CC, décision n° 2004-500 DC, du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

<sup>281</sup> CC, décision n° 2005-530 DC, du 29 décembre 2005 relative à la loi de finance de 2006.

<sup>282</sup> Ph. Malaurie, « *L'intelligibilité des lois* », Pouvoirs 2005/3 n°114, p. 131 à 137, revue électronique Cairn.fr.

*projets et à l'exercice de ses missions de service public. Il en résulte un principe d'adaptabilité et de mutabilité »<sup>283</sup>.*

Il faut donc promouvoir la légistique, et le législateur doit s'entourer de légistes spécialisés dans la rédaction des textes !

---

<sup>283</sup> Conseil d'État, *op. cit.*, p. 83.

## Conclusion du chapitre 1<sup>er</sup>

---

Le principe de sécurité juridique imprégnait déjà l'ensemble du droit administratif avant d'avoir été reconnu au niveau constitutionnel comme principe général du droit<sup>284</sup>. Le principe de clarté a été ajouté par le Conseil constitutionnel à l'article 34<sup>285</sup>, et ce fut l'occasion pour lui de reconnaître que ce principe s'impose au législateur, lequel doit « *adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la constitution ou contre le risque d'arbitraire, sans reporter sur des autorités administratives ou juridictionnelles le soin de fixer des règles dont la détermination n'a été confiée par la Constitution qu'à la loi* ».

Le droit doit donc assurer la sécurité, notamment en permettant une bonne application des règles qui régissent la vie en société. Pourtant, le droit devient un facteur d'incertitude, parce qu'il est sans doute compliqué de créer un système de loi uniforme et sans imperfection. Le législateur ne peut être accablé de tous les maux. Même si certaines lois ont été établies pour régir l'exploitation des plages comme la loi Littoral, elles sont loin d'avoir apporté – malgré une évolution notoire dans le domaine de l'environnement – une prise de conscience suffisamment importante pour favoriser un équilibre entre leur protection et leur aménagement. Il s'agit aujourd'hui, de concilier ces deux objectifs antinomiques pour réellement préserver ces espaces.

Toutefois, l'analyse effectuée dans ce chapitre montre bien la nécessité de réévaluer l'application des règles relatives aux plages qui font face à une insécurité juridique due à l'absence de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité des textes composant le régime des plages. D'ailleurs, certains juristes reconnaissent la responsabilité de ceux qui sont amenés à

---

<sup>284</sup> CC, décision n° 2005-512 DC, du 21 avril 2005 relative à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

<sup>285</sup> Article 34 de la constitution du 4 octobre 1958 ; le principe de clarté a été consacré comme une exigence constitutionnelle déjà dans une décision 401 DC du 10 juin 1998, « loi relative à la réduction du temps du travail », avant d'être qualifié de principe dans une décision 455 DC du 12 janvier 2002 (« Loi de modernisation sociale »).

appliquer les lois : les collectivités territoriales, et les services de l'État qui ont des difficultés à les intégrer profondément dans leur politique de gestion du littoral.

Les plages, composantes du littoral, sont également touchées par cette insécurité juridique due à l'absence de définition précise de leur objet. Il est par conséquent nécessaire d'avoir réalisé une définition juridique claire de cet espace qui faciliterait l'application des dispositions existantes afin de réduire les conflits d'usage liés à leur utilisation. Mais la difficulté réside dans la prise en compte de leur histoire, puisque les appropriations de fait ont commencé bien avant l'adoption de la loi. Le législateur et les personnes publiques, se sont alors retrouvés confrontés à des droits acquis sur le littoral par des personnes privées, bien avant que ce littoral ne soit mieux réglementé par les lois.

Les plages sont basées sur 14 siècles de réglementation<sup>286</sup>, mais il fallait un texte unique pour en régir la gestion. C'est dans ce but, que le décret du 26 mai 2006 a vu le jour : il consiste à gérer l'utilisation des plages, ainsi que les conditions de fond de leur gestion par le concessionnaire, les traités et sous-traités qui prennent en charge leur exploitation. L'indétermination du régime et, l'absence de rapport du texte avec les situations existantes rendent les dispositions du décret de 2006 difficilement applicables. D'ailleurs, en fonction des particularités paysagères, ce ne sont pas les mêmes réglementations qui s'appliquent, ce qui peut être un frein à une bonne gestion et une bonne utilisation des plages.

Les plages exigent une politique spécifique non seulement d'aménagement pour permettre le libre usage et l'accès au public, mais aussi pour préserver l'espace lui-même. Les acteurs ont vraiment pris conscience de cette nécessité. Ainsi, « les gardes littoraux » ont apporté une énorme contribution à la préservation des espaces les plus fragiles. Maintenant, le citoyen lambda doit prendre conscience de la nécessité du respect qu'il doit à son environnement.

Pour autant, il conviendrait de mettre en place un régime unique basé sur un texte ne régissant pas seulement l'utilisation, le libre usage et l'accès des plages, mais apportant une vraie politique de mise en valeur, de protection et d'aménagement de ces lieux en raison des richesses biologiques existantes dans ce milieu.

---

<sup>286</sup> H. Coulombié, « *Les concessions de plages* », DMF 595, juillet août 1999 p. 669.

Après plusieurs alertes, le gouvernement a chargé le Conseil économique pour le développement durable de faire un état des lieux de l'application du décret du 26 mai 2006. Un certain nombre de recommandations et d'orientations ont été mises en exergue. Maintenant, le soin est laissé au législateur d'apporter les modifications nécessaires au régime juridique des plages.

## **Chapitre 2**

### **À l'ineffectivité des règles relatives aux plages**

Les principaux textes relatifs aux plages (notamment la loi Littoral ou encore le décret du 26 mai 2006) ont une portée limitée à cause de certaines dispositions lacunaires. Par ailleurs, la juxtaposition des textes, crée des difficultés d'application source d'insécurité juridique (section 1). A cela s'ajoute, une faible prise en compte des plages par le droit (section 2) en raison de la rareté des dispositions relatives à ces espaces.

#### **Section 1**

##### **Le constat d'une insécurité juridique.**

Après une analyse poussée des textes relatifs aux plages, l'on peut affirmer qu'il y a une insécurité juridique causée par l'ineffectivité et l'inefficacité des règles relatives aux plages (§1), et cela en raison de différents facteurs (§2).

##### **§1. L'ineffectivité et l'inefficacité des règles relatives aux plages.**

L'ineffectivité et l'inefficacité des règles relatives aux plages(A) ont pu être constatées par rapport au faible impact de la législation en vigueur mais surtout par la différence entre les comportements prescrits par la norme et les comportements réels (B).

## A. Le concept d'effectivité et d'efficacité mis à l'épreuve.

L'efficacité est une notion qui recouvre plusieurs réalités étymologiques en raison de la pluralité des domaines dans lesquels elle intervient<sup>287</sup>. C'est un mot utilisé dans le langage courant, universitaire et scientifique, renvoyant à la performance des textes.

L'application du droit, l'efficacité, et l'effectivité des règles ont rendu la pratique de l'évaluation récurrente. Il s'agit d'une volonté<sup>288</sup> de perfectionner les lois, de les rendre accessibles et intelligibles. Le droit domanial renvoie également à l'utilisation des règles d'urbanisme concernant l'aménagement, les équipements publics ou encore les travaux qui peuvent intervenir sur le domaine public.

En 1992, Michel Rocard Premier ministre, demande déjà un rapport au Conseil d'État sur le droit de l'urbanisme, et dresse le constat d'un droit de l'urbanisme pathologique. Il s'agit dès lors à l'époque pour le législateur d'apporter, des remèdes législatifs et réglementaires, permettant d'améliorer sa robustesse, son efficacité, et sa performance (tant au niveau de l'impact des lois que de leur logique). La question liée à l'élaboration et à l'application du droit trouve un regain d'intérêt notamment dans le cadre de l'éclatement des sources de la normativité. Les autres manifestations de droit sont également concernées<sup>289</sup>. Les philosophes des Lumières relevaient déjà la nécessité d'une juste élaboration des textes de loi<sup>290</sup>.

D'ailleurs, la légistique prône la sécurité juridique : les dispositions applicables doivent avoir un impact réel pour atteindre les objectifs de la loi. L'efficacité et l'effectivité sont devenues des vecteurs d'une loi probante. Les deux termes ne renvoient pas à la même

---

<sup>287</sup> Finances publiques, littérature juridique, sociologie juridique, science politique, presse scientifique, presse courante.

<sup>288</sup> L'évaluation a été jugée comme essentielle par les juristes et les autorités normatives.

<sup>289</sup> D. Blanchet, « *L'application du droit de l'action foncière publique en France métropolitaine et en Outre-mer* », Université des Antilles et de la Guyane, thèse dactylographiée, février 1998.

<sup>290</sup> Cf. Montesquieu dans *L'esprit des lois*, Tome II, livre XXIX, Chapitres XV-XIX.

problématique. Le premier renvoie à l'application du droit et le second à l'impact de son application<sup>291</sup>. Pour éviter des entorses à la législation en vigueur, la compréhension des textes est nécessaire. Le législateur a une responsabilité importante dans l'élaboration des textes relatifs aux plages, en ce qui concerne leur ineffectivité et leur inefficacité. La performance des outils utilisés pour acquérir les espaces à préserver est fondamentale<sup>292</sup>.

Selon Dominique Blanchet<sup>293</sup>, le défaut de validité d'une norme peut être un frein à son applicabilité. C'est une condition de l'effectivité et de l'efficacité de la règle. Ce qui est surtout pris en compte, c'est l'appréciation des effets de la règle et non le résultat. Malgré leur vraisemblance, ce sont des notions antinomiques, qui n'ont été répertoriés que très tard dans de nombreux dictionnaires (dictionnaire Littré, Larousse, et Le Robert). En droit interne, les juristes vérifieront le degré d'utilisation réelle du moyen, de même que le respect de la règle.

La protection du littoral n'était pas une priorité pour l'individu nanti avant les années 1970. Au gré des changements politiques, le littoral connaissait des changements significatifs. Il s'agissait d'aborder le littoral par une approche active dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales. L'évaluation du droit peut se faire avec un autre critère, tel que l'efficacité qui est utilisée en finances publiques ou en droit public économique. L'efficacité permet d'évaluer le coût, le résultat. Donc si une règle n'est pas appliquée, elle est ineffective, et si elle n'a aucun impact, elle est inefficace<sup>294</sup>. Pour qu'une règle de droit soit efficace et effective, il est souhaitable que la simplification du droit ne s'arrête pas à « *des lois balais à intervalles réguliers* ». Il est primordial d'agir sur les autres manettes : « *l'accessibilité aux textes normatifs consolidés, la systématisation des études d'impact pour les projets de loi les plus importants, le partage entre la loi et le règlement, le contrôle de l'application de la loi* »<sup>295</sup>.

La qualité de la loi est souhaitée et recherchée par tous afin de prévenir ces comportements<sup>296</sup>. D'ailleurs, Jean-Luc Warsmann soulève qu'il faut agir en amont, en contraignant le gouvernement à évaluer ses initiatives législatives par des études d'impact, à

---

<sup>291</sup> D. Blanchet, *ibid.*

<sup>292</sup> Le droit de préemption utilisé par le Conservatoire du littoral.

<sup>293</sup> D. Blanchet, *op. cit.*, p.104.

<sup>294</sup> J. Carbonnier, « *Flexible du droit, effectivité et ineffectivité de la règle de droit* », in l'année sociologique, 1957-1958. Qui adopte une position contraire au dogme juridique selon lequel une norme ne peut être qu'effective.

<sup>295</sup> J.-L. Warsmann, « *La simplification du droit* », Recueil Dalloz 2008, p. 336.

<sup>296</sup> Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a soulevé les problèmes d'application du décret relatif aux concessions de plage.

mieux respecter le partage des domaines de compétence du législateur et du pouvoir réglementaire, à redéfinir les règles du débat parlementaire, en incluant préalablement le rapport qualité/prix de toute nouvelle disposition législative. L'inflation législative, la superposition des règles peuvent être source de défauts engendrant des comportements déviants dans le droit.

L'autre problème réside dans l'effectivité de la sanction<sup>297</sup>. Malgré les dégradations causées par l'homme sur les plages, souvent les sanctions restent peu nombreuses et surtout peu dissuasive. Le jugement de valeur porté sur les règles du droit positif est une préoccupation traditionnelle dans les discours et travaux sur le juridique<sup>298</sup>. On évaluera leur légitimité et leur validité. « *Le droit doit s'adapter* »<sup>299</sup> aux diverses situations pour être efficace. Même s'il y a un intérêt grandissant à l'évaluation et à la mise en œuvre des règles, le concept d'efficacité et d'effectivité ne semble pas toujours si simple à manier pour certains auteurs. L'analyse pertinente de l'application des dispositions juridiques suppose une attention tangible quant à leur teneur et aux conditions pratiques de leur mise en œuvre<sup>300</sup>. Le rapport de 2006 sur la sécurité juridique du Conseil d'État souligne que des progrès n'ont pas été relevés dans la lutte contre l'instabilité de la règle de droit et la prolifération des textes. Cela laisse même une impression de dégradation. Il est même émis des réserves sur des textes instituant des dispositifs complexes qui se heurteront à des difficultés d'application. La difficulté peut aussi provenir parfois de la transposition des textes communautaires<sup>301</sup>.

L'État aménage le littoral, crée des stations touristiques, développe des activités portuaires et industrielles, mais l'urbanisation s'est développée grâce au tourisme, devenu consommateur d'espace. L'occupation de la mer côtière n'a cessé de se renforcer au risque d'une instabilité. Quant à la décentralisation avec ses carences, elle a contribué à l'inaccessibilité des règles. Le littoral « *est en danger et trop occupé, il ne faut pas le gaspiller* ». Sur près d'un demi-siècle le littoral a connu une occupation débordante et notamment les plages, du fait de « *l'attrait* » qu'exerce cet espace d'exception. L'absence d'effectivité des règles en raison de l'adoption tardive de règles relatives au littoral a été un

---

<sup>297</sup> V. J. Rivero, « *Sanction juridictionnelle et règle de droit* », in *Etudes juridiques offertes à L. Julliot de La Morandière*, Dalloz, 1964, p. 457.

<sup>298</sup> A. Jeammaud, et E. Serverin, « *Evaluer le droit* », Recueil Dalloz 1992, p. 263.

<sup>299</sup> P. Durand, « *Droit du travail et sociologie industrielle* », in *Sociologie du travail*, 1/1960, p. 1.

<sup>300</sup> A. Jeammaud, et E. Serverin, *ibid.*

<sup>301</sup> Conseil d'État, Rapport public : « *Sécurité juridique et complexité du droit* », EDCE n°57, La documentation française, 2006. Consulté en format PDF sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

des éléments déclencheurs de l'occupation outrancière de celui-ci. La progression démographique au cours des dernières décennies permet de comprendre son ampleur et de s'interroger sur l'avenir. Les TGV et aéroports contribuent à renforcer la mobilité vers le littoral. Les constructions y progressent ainsi que les aménagements pour la circulation. L'expansion de l'urbanisation (13% des communes littorales) a eu pour conséquence d'artificialiser une part importante du littoral. En moyenne, le territoire métropolitain est artificialisé à 45% ; il en est ainsi des communes littorales qui le sont près de 3 fois plus. L'Observatoire du littoral a émis le constat de cette artificialisation entre 1990 et 2000, quelle que soit la distance de la mer. Ce qui dénote une ineffectivité des règles relatives aux plages. En effet, il a fallu attendre 1976, pour que le législateur prenne en compte les dégâts causés par l'homme sur le littoral. La priorité était jusque-là donnée à l'urbanisation, au détriment de la nature. Néanmoins, le législateur intervint avec retenue quant à la protection des espaces naturels. Il a fallu attendre les grandes catastrophes, pour qu'il tente –enfin– une approche juridique du littoral, en élaborant une loi spécifiquement dédiée à celui-ci, à savoir la loi Littoral. Mais malgré cette loi, de nombreux abus dans son utilisation ont perduré.

À cela, s'ajoutent des plages principalement encadrées par une législation relative au littoral. La première loi à dédier un titre entier aux plages, est la loi Littoral. Après de nombreux litiges traités au niveau judiciaire, en raison du manque de réglementation régissant l'exploitation des plages, le décret d'application du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plages a été adopté. Cependant, ces deux textes n'apportèrent que très peu de solutions aux professionnels du secteur. En effet, il est très complexe de concilier la protection, la préservation des espaces et l'aménagement de ceux-ci. Il existe un maillage du tissu urbain de plus en plus important sur le littoral français. Le Gouvernement prend l'initiative de développer l'économie du tourisme en aménageant les espaces disponibles. Il offre ainsi l'opportunité de maintenir à haut niveau l'activité du bâtiment et des travaux publics dont l'effort de reconstruction après la Seconde guerre mondiale était en voie d'achèvement. Dans ce cadre, le littoral de trois régions est retenu : Celui du Languedoc-Roussillon, de la Corse et de l'Aquitaine. En outre, toutes les communes n'ont pas adopté de PLU, ce qui a engendré un faible intérêt pour certaines zones littorales. De plus, les considérations en faveur de la protection du littoral sont réellement apparues au début des années 1970, avec la mise en place d'un groupe d'étude chargé de faire un rapport sur les perspectives à long terme du

littoral français, et le rapport Piquart de 1973<sup>302</sup> sur l'aménagement du littoral préconisant la création du Conservatoire du littoral pour mieux préserver les espaces.

Cette ineffectivité est-elle liée à l'accessibilité des règles et à la compréhension des textes ? Il y a en tout cas une difficulté des élus et des pouvoirs publics à mettre en œuvre les textes, ou du moins à les respecter. Même si la sécurité juridique peut être présente au niveau des textes eux-mêmes, il y a une juxtaposition des règles qui peut nuire à l'intelligibilité et à la clarté de la loi.

Même s'il existe des progrès dans la prise de conscience de l'intérêt de protéger l'environnement, d'autres étapes restent à franchir : le législateur et le juge servent davantage de rempart dans ce cheminement en imposant l'application des règles aux justiciables. Toutefois, il est constaté que, sans l'intervention de certaines associations<sup>303</sup> de l'environnement, les élus peuvent exercer par leur pouvoir un certain impact sur l'application des règles. Dans l'ombre de l'urbanisation, l'environnement fait partie des considérations majeures.

Dans les DROM, la norme urbanistique et environnementale ne saurait répondre à tous les problèmes de l'urbanisation touristique littorale, puisque, de toute façon, elle est largement inappliquée en raison de l'adoption tardive des textes réglementant l'exploitation du littoral. L'applicabilité d'un texte est une question ô combien délicate: il faut dissocier l'applicabilité d'un texte –à savoir la vocation d'une règle de droit à s'appliquer – de son application à un cas particulier. L'applicabilité d'un texte se présente comme une condition nécessaire à son effectivité devant les tribunaux. Elle n'est pas pour autant une condition suffisante : un texte peut être considéré comme applicable sans pour autant être appliqué<sup>304</sup> !

---

<sup>302</sup> Rapport Piquart, « *Littoral français, perspective pour l'aménagement* », publié par la DATAR, 5 novembre 1973.

<sup>303</sup> Cf. par exemple l'association ASSAUPAMAR qui a exercé une action essentielle en Martinique dans la protection de l'environnement.

<sup>304</sup> R. Encinas de Munagorri, « *Qu'est-ce qu'un texte directement applicable ?* », RTD Civ. 2005, p. 556.

Il est essentiel que les textes soient directement applicables et puissent être mis en œuvre concrètement par le citoyen afin qu'il y est une correspondance entre la conformité entre les comportements prescrits par la norme et les comportements réels.

## **B. La conformité entre les comportements prescrits par la norme et les comportements réels.**

La norme est censée encadrer les comportements particuliers face aux espaces. Les règles existent en effet pour être respectées, mais surtout pour réguler l'utilisation des espaces, leur fréquentation, l'accueil, l'aménagement et l'usage du public. Toutefois, les règles ne sont pas toujours respectées, soit en raison de l'absence de clarté des textes, soit en raison de l'absence de prévention, soit encore en raison de titres de propriété existant bien avant la prise en compte de l'environnement par les textes (id est avant les lois de 1976 et 1986). La difficulté d'application des textes crée également des situations d'illégalité. D'ailleurs, le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage a été remis en cause par le Conseil général du développement durable. À l'heure où il convient de prendre en compte le bien-être des générations futures et de préserver les espaces, il est essentiel que les mentalités changent. La norme prescrit un certain comportement, mais il s'agit d'amener ce comportement à la réalité, par des outils juridiques efficaces, par la participation des citoyens, par la prévention, la consultation, les réunions publiques, la synergie et l'interaction entre les pouvoirs publics et les citoyens. L'insécurité juridique est présente en raison de la polarisation des activités humaines sur le rivage ; et malgré un encadrement par les textes, les problèmes d'occupation, de fréquentation et d'utilisation des espaces littoraux demeurent exacerbés.

Néanmoins, il est difficile de définir les comportements réels des individus face à la règle. Une règle peut être efficace sans être appliquée ou inversement être appliquée sans être efficace. On retiendra, pour le cas des plages, la seconde hypothèse : en effet, le décret de 2006 a créé des situations conflictuelles quant à son application. Au demeurant, le rapport du Conseil d'État de 2006, souligne que « *les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles* ». Or, le décret de 2006 ne spécifie pas clairement le rôle de chacun dans la

gestion des plages, ce qui explique la multitude de propriétaires<sup>305</sup>, et ce qui conduit à la mise en œuvre de plusieurs législations. Comment appréhender le droit en pareille hypothèse ?

Par ailleurs, les textes sont très souvent mal connus et donc mal maîtrisés ; pourtant, il est essentiel que ceux qui les utilisent, les maîtrisent. L'absence d'harmonisation des textes peut aussi être un frein à une bonne accessibilité ainsi qu'à une bonne application des textes par les citoyens lambda et l'administration gestionnaire. On peut citer, à titre d'exemple, les plages directement gérées par l'État, pour lesquelles l'occupation fait l'objet d'une AOT, dont l'utilisation a besoin d'être mieux réglementée afin de réduire les pratiques non conformes. Il en est de même de la nécessité de prévenir les aménagements en « *dur* » qui peuvent dénaturer les sites et compromettre la préservation des milieux.

Il convient donc d'avoir des comportements d'éco-praticiens de l'environnement, afin d'assurer un développement durable sur des lieux menacés de disparition.

Il est nécessaire, pour cela, que les lois ne soient pas incertaines et ne paralysent pas la gestion des sites. Comment en effet harmoniser les pratiques dans l'aménagement et la protection, si les textes sont mal maîtrisés ? Afin d'atteindre cet objectif, le régime juridique des plages doit être clairement établi et davantage accessible aux professionnels et aux usagers, car lorsqu'une loi n'est pas efficace, elle ne produit pas toujours les effets voulus. Donc, la règle doit être ferme pour éviter les comportements déviants, car l'application de la loi consiste à savoir si le comportement réel correspond au modèle normatif (ce qui permet d'observer si les règles ont atteint leur objectif)<sup>306</sup>. Sinon, l'effectivité prend le pas sur la validité formelle du texte, ce qui peut créer une distinction entre le contenu de la norme et son application.

La jurisprudence est vigilante à ce sujet : elle peut intervenir pour contraindre les citoyens à respecter les règles, pour transformer les comportements, afin que ceux-ci puissent être en accord avec une "bonne utilisation" de la nature. L'opposabilité directe de la loi Littoral permet au juge de fonder des décisions sans examiner auparavant une telle hypothèse<sup>307</sup>. C'est également le cas à propos de travaux exécutés par une commune qui viseraient à créer une plage artificielle et à implanter les infrastructures d'un établissement de

---

<sup>305</sup> Citons la commune, les propriétaires privés, les grands ports maritimes, les ports communaux, le Conservatoire du littoral, les parcs nationaux.

<sup>306</sup> L. Mader, « *L'évaluation législative : pour une analyse empirique des effets de la législation* », Collection juridique romande : Études et pratique, Payot, 1985 ; voir aussi D. Blanchet, *op. cit.*, p. 104.

<sup>307</sup> TA Nantes, 14 mars 1991, *Département de la Vendée c/ Préfet de la Vendée*, req. n° 902680.

plage non prévues par le cahier des charges de la concession. Il va de soi que les installations non prévues dans la concession ne peuvent être légalement réalisées par une commune qui s'expose de la sorte à une condamnation par le « *juge des contraventions des grandes voiries* »<sup>308</sup>.

Les comportements vont être distingués en fonction du statut de l'occupant: propriétaire, occupant illégal et gestionnaire.

Le propriétaire pourra faire valoir son droit, car il dispose d'un titre de propriété lui permettant de s'installer sur le domaine public ; l'occupant légal peut également ester en justice, s'il considère que son droit est bafoué ; il est l'usufruitier de son bien ; il en jouit, soit à son bénéfice, soit au bénéfice d'un locataire.

L'occupant sans titre est celui qui n'a pas une situation semblable à celle du propriétaire, et qui ne dispose donc pas de titre lui permettant de jouir comme il l'entend d'un terrain bâti ou non ; il a un comportement déviant vis-à-vis du domaine public et notamment des plages ; il agit comme un titulaire de droits réels alors qu'il n'est qu'un possesseur particulier. Les gestionnaires ont eu beaucoup de difficultés à lutter contre ce type d'occupation. Est-ce lié à un défaut dans la législation en vigueur, à un manque d'accessibilité des textes, ou une absence totale de texte qui a conduit à ces comportements déviants ?

L'absence de réaction des pouvoirs publics a pu également être une cause de l'occupation illégale. Pour des raisons pécuniaires, ils ont favorisé ce type de situation sur le domaine public. Même si l'occupant illégal ne dispose pas de droits réels sur le domaine public pour défendre ses intérêts en justice, la loi a favorisé la régularisation des occupants sans titre en 2010, notamment avec les dispositions de la loi Grenelle 2 concernant l'Outre-mer<sup>309</sup> prévoyant la régularisation des occupants sans titre par l'agence des 50 pas géométriques. Certains contentieux, certaines pratiques de l'administration sont en effet problématiques, car manifestant une disproportion entre, d'une part, son pouvoir discrétionnaire en matière de gestion domaniale, et, d'autre part, la protection a minima de l'occupant sans titre. D'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une personne qui n'a jamais demandé une autorisation, mais d'un individu qui a pu –à un moment précis–, se prévaloir d'un titre

---

<sup>308</sup> TA Nice, 30 juin 1986, *Commissaire de la République du département des Alpes Maritimes c/ Commune de Théoule-sur-Mer*, réq. n° 1571/86/11.

<sup>309</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite Grenelle 2, amendement 1686.

d'occupation<sup>310</sup>. Par ailleurs, l'absence de compréhension et d'inaccessibilité des textes a eu pour conséquence de réduire l'intervention des gestionnaires du domaine face à la ghettoïsation du littoral, notamment en Outre-mer. Par ailleurs, il était délicat pour le législateur d'imposer l'application de textes face à la révolte des élus. La démographie croissante a en outre influencé le rapprochement des populations sur le littoral. Les gestionnaires ont également dû faire face à une accumulation d'occupations privatives illégales sur le littoral : dans ce cas, la mission d'intérêt général du gestionnaire s'avérait difficile. Les règles sont aussi là pour sanctionner les comportements déviants, mais dans ce cas, il est important d'axer les procédures juridiques sur l'efficacité et la performance ; si les règles mal utilisées, elles peuvent produire des comportements inverses aux comportements normatifs visés : le gestionnaire doit donc s'atteler à maîtriser les dispositions de la loi.

Le rapport du Conseil d'État de 2006 sur la sécurité juridique a relevé qu'il y a une « *persistance d'une grande approximation juridique dans l'élaboration par les administrations de la règle de droit* », soit au niveau des dispositions dépourvues de caractère normatif, soit au niveau de la règle retenue ou la nature des mesures d'exécution envisagées entachées d'erreur. Les administrateurs des biens sont conscients aujourd'hui de l'importance du développement durable et de la possibilité de l'intégrer dans la politique d'aménagement. Il ne suffit plus d'attendre que la loi produise des effets, mais il convient de rechercher ces effets, de les appréhender au plus bas niveau, en passant par la prévention des acteurs. Les mécanismes deviennent dès lors moins contraignants grâce à la qualification des agents qui mettent en œuvre les politiques publiques<sup>311</sup>. Depuis longtemps déjà, le Doyen Carbonnier<sup>312</sup> a souligné que les spécialistes prennent trois à quatre ans pour mettre en œuvre les textes dans leur vie professionnelle et dans leurs réalisations ; le délai serait de dix ans pour les non praticiens et de trente ans pour les citoyens ordinaires. Le Doyen mentionne que le droit de l'environnement est un « *droit récent mais pas encore enraciné* ».

En effet, dans la société moderne, la relation entre la morale et le droit semble de plus en plus se distendre en raison de la démocratisation de celui-ci et devient une affaire privée, ce qui a donné lieu et donne lieu à une augmentation du nombre de comportements illégaux. Par contre, dans les sociétés traditionnelles, la violation des règles et les manquements à la moralité engendraient des sanctions immédiates par les autorités sociales : une superposition

---

<sup>310</sup> B. Pastre, « *L'effectivité des garanties procédurales de l'occupant sans titre du domaine public* », AJDA 2011.

<sup>311</sup> J. Chevallier, *Science administrative*, PUF, octobre 2007.

<sup>312</sup> J. Carbonnier, *op. cit.*, p. 104.

était réalisée entre la norme juridique établie par le juge qui contraignait à son respect par la sanction et la norme morale qui incitait l'individu à prendre ses responsabilités (serment de l'auteur envers lui-même ou envers la divinité)<sup>313</sup>. Le droit naturel permettait de passer de l'un à l'autre. Ce qui permet de dire que le droit a évolué mais doit encore nécessairement changer pour que les autorités normatives soient plus actives face à l'absence d'accessibilité des règles.

Mais comment neutraliser les comportements déviants ?

En mai 2012, la Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois a ouvert sept plateformes permettant aux citoyens de donner leur avis sur certaines lois sélectionnées et devant faire l'objet d'un rapport. Le but était de mesurer l'impact des lois et leur appropriation par les citoyens. L'une de ces sept plateformes interactives s'intitulait : « Grenelle de l'environnement I et II » et portait sur les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (Grenelle 1) et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement pour l'environnement (Grenelle 2). C'est un défi pour les pouvoirs publics d'atteindre cet objectif. Une loi du 29 février 2012 portant simplification du droit et allègement des démarches administratives, dite "loi Warsmann" permet de soulever ces problématiques. La Commission sénatoriale préfère relever les difficultés d'effectivité des lois plutôt que soulever le constat de l'inflation normative, c'est-à-dire la relation de conformité entre les comportements prescrits par la norme, les comportements réels, et la production d'effets juridiques. L'évaluation de l'effectivité globale du droit de l'environnement devenait alors inévitable, ainsi qu'une analyse pertinente sur différents éléments<sup>314</sup> en vue de résoudre les problèmes existants par des solutions efficaces. Une mise en défaut de la légitimité du droit est mise en lumière et ressentie par les acteurs. Face à un droit de l'environnement (encore relativement) récent, conciliateur mais souvent arbitraire, les acteurs se veulent optimistes. La formulation des textes peut être un élément déclencheur de comportements déviants. En effet, la rédaction des textes opte souvent pour « *les infractions constatées* ». D'ailleurs, certaines dispositions incitant à polluer mettent en cause l'efficacité des textes : tel est le cas de l'article 17 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977<sup>315</sup>. Il serait intéressant que les plateformes mises en place par la commission sénatoriale

---

<sup>313</sup> M. Virally, *op. cit.*, p. 26.

<sup>314</sup> Administrations de l'environnement, mesures de police, répression pénale.

<sup>315</sup> Art 17 du décret n° 77-1133 du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement ; Avecvuessurlaterre.blog.lemonde.fr/2012/03/06/la-loi-tu-apporteras-effectivité-et-efficacité-du-droit-de-l'environnement/.

soient démocratisées et ouvertes à toutes les lois ainsi qu'à celles concernant –directement ou indirectement– les plages.

L'ineffectivité et inefficacité des règles sont donc des notions d'actualité et des problématiques auxquelles les pouvoirs publics doivent faire face. Les erreurs du législateur sont des facteurs d'insécurité juridique dans la domanialité publique.

## **§2. Les facteurs de cette insécurité juridique.**

Les facteurs de l'insécurité juridique sont liés à l'instabilité du principe d'inaliénabilité des plages (A), ce qui a eu pour conséquence de favoriser les constructions sur les plages (B).

### **A. L'instabilité du principe d'inaliénabilité des plages.**

Les plages sont situées sur le domaine public maritime, et sont à ce titre inaliénables et imprescriptibles.

Historiquement, en raison de la primauté du caractère financier des institutions, le roi s'efforçait d'étendre le domaine de la Couronne par son aliénation. L'inaliénabilité était fondée, au moins subsidiairement, sur l'ordonnance de Moulins de février 1566. Dans l'ancien droit, on souhaitait octroyer à la Couronne la propriété du domaine dont le Roi était considéré comme l'administrateur à vie. L'édit de François 1<sup>er</sup> du 30 juin 1539<sup>316</sup> posa explicitement la règle de l'inaliénabilité. Pour enlever son domaine au commerce juridique, le Roi la classa au rang de patrimoine sacré. Il avait inscrit « *le dit domaine et patrimoine de notre dite Couronne est réputé sacré et ne peut tomber au Commerce des hommes* ». En d'autres termes, les biens appartenant en commun à la nation, tels que les rivages de la mer faisant partie des plages, ne pouvaient faire l'objet d'appropriation privée ; les particuliers ne pouvaient donc en avoir la jouissance, en raison de leur nature, sauf titre contraire.

---

<sup>316</sup> F. Féral, C. Mamontoff, et O. Royaran, « *Le littoral, l'État régulateur, droit domanial et stratégies politiques* » in Programme national d'océanographie côtière, Institut océanographique-IFREMER, 2002.

Une différenciation était faite par Domat entre les choses publiques par leur nature d'une part, et les choses publiques par leur destination ou par leur affectation, d'autre part. Les unes et les autres étaient exclues du domaine souverain.<sup>317</sup> Concernant « *les choses servant à des usages publics* », il les divisa en deux groupes : celles qui en étaient destinées par leur nature tels que les rivages de la mer et celles dont l'usage était essentiel dans la société<sup>318</sup>. Différents auteurs se rejoignent<sup>319</sup> sur une notion insusceptible de propriété privée. Il existe des choses, qui, par leur nature, ne peuvent appartenir aux particuliers et qui dérogent à toute propriété. C'est un « *droit naturel* » issu d'une vieille idée romaine<sup>320</sup>. Pour de nombreux juristes, cette idée fonde « *la base relationnelle de tout le droit* ».

Donc, des débats existaient déjà à cette époque concernant l'appropriation des espaces appartenant au domaine public. D'ailleurs, dans la rédaction du décret des 22 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1790, l'Assemblée nationale commandée par des tourments financiers, a préconisé la mise en vente du domaine<sup>321</sup>. Ainsi, de multiples possibilités d'aliénation étaient offertes par les textes. C'est dans ce cadre que la royauté aliéna des domaines juridiquement inaliénables. Cependant, la monarchie conservait toujours la possibilité d'invoquer l'inaliénabilité à l'ensemble des acquéreurs.

Cela est une des causes de l'instabilité du principe d'inaliénabilité et donc de l'appropriation des rivages de la mer par des personnes privées. On peut citer, à titre d'exemple, le rapport que Barrère de Vieuzac communiqua à l'Assemblée nationale le 10 avril 1790, dans lequel il nota, que l'article 2 du décret du 19 décembre 1789 avait décidé de mettre en vente les domaines de la Couronne, et que « *l'ancien principe de l'inaliénabilité paraît avoir été anéanti sans avoir été discuté* ». À cette époque, le mot « *aliénation* » présent dans les décrets rappelait à tous l'abrogation de ce principe. Celui-ci a suscité beaucoup de controverses, notamment sur la question de la « *propriété privée* » des choses publiques qui appartiennent en général à la Nation. Par ailleurs, la jurisprudence admettait comme légitime que l'État et la Commune aient un droit de propriété sur le domaine public, tandis que la doctrine considérait ce droit de propriété comme un droit de garde et de

---

<sup>317</sup> R. Pelloux, « *La notion de domanialité publique depuis la fin de l'ancien droit* », Université de Grenoble, thèse de doctorat, 1932.

<sup>318</sup> C'est la police qui choisissait et destinait les lieux qui devaient servir au public pour les différents usages.

<sup>319</sup> Loyseau, Domat, Lefevre, de la Planche, Charle Lorry ; voir aussi R. Pelloux, *op. cit.*, p. 114.

<sup>320</sup> R. Pelloux, *ibid.*

<sup>321</sup> Art.2 du décret du 19 décembre 1789.

surintendance. Finalement, la jurisprudence, après quelques hésitations, tendait à affirmer la propriété de l'administration, tout au moins à en admettre les conséquences. Donc, le droit public du royaume n'acceptait pas le principe de l'inaliénabilité du domaine de l'État, toutefois, il ajoutait que l'interdiction d'aliéner n'existait que par exception et pour certaines propriétés indispensables au service public.

Le principe d'inaliénabilité du domaine public a donc subi un assouplissement dans les textes. Deux types de déclassement étaient prévus : En premier lieu, était prévu un déclassement des terrains qui ne pouvaient plus satisfaire les besoins d'intérêt public ; ces terrains pouvaient dans ce cas être vendus aux occupants, à la seule condition que ceux-ci disposent d'un titre de jouissance ou qu'ils aient érigé des constructions avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral. En second lieu, les communes avaient la possibilité de faire l'acquisition, après déclassement, de terrains dépendant du domaine public de l'État, assurant un profit intéressant.

En outre, le corollaire de l'inaliénabilité c'est-à-dire l'imprescriptibilité, fut très difficile à reconnaître dans les textes traitant de l'inaliénabilité. Néanmoins, l'imprescriptibilité ne faisait pas obstacle aux aliénations irrégulières ; elle laissait la liberté à la monarchie de réclamer les immeubles inaliénables ou de demander une finance supplémentaire. Le comité des domaines nommé par l'Assemblée constituante constata une opposition entre le principe d'inaliénabilité proclamé et les aliénabilités conséquentes, et prôna l'abolition du principe.

Cette règle, selon Pelloux<sup>322</sup>, a été mieux respectée pour les biens domaniaux, comme les rivages de la mer qui constituaient depuis longtemps des biens domaniaux publics<sup>323</sup>. Toutefois, les termes sont flous concernant la possibilité pour un particulier de devenir propriétaire d'un bien et de l'aliéner. Pourtant, les précurseurs avaient pour objectif de préserver les domaines au royaume en usant de ce concept d'inaliénabilité. Un panel de textes révolutionnaires antérieurs au décret principal du 22 novembre - 1<sup>er</sup> décembre 1790 enlevèrent du commerce certaines catégories de biens domaniaux. Cependant, les textes ne précisaient pas après l'utilisation de ces biens, ce que l'administration pouvait en faire. Le législateur révolutionnaire avait fait des propositions : donner une nouvelle définition au domaine,

---

<sup>322</sup> Pelloux, *op. cit.*, p.114.

<sup>323</sup> CE, 19 mai 1858, *Vernes*, Rec. p. 399.

assigner un nouveau propriétaire au commerce et remettre le domaine dans le commerce. Il a ainsi rendu indistinct des biens dans une même masse. Il n'a pas dissocié le domaine public du domaine national, même s'il a considéré que les biens domaniaux étaient susceptibles de propriété privée : on en a donc conclu que le domaine était inaliénable. Sur ces biens, la Nation a eu le même droit de propriété que sur les autres biens domaniaux qui pouvaient appartenir à des particuliers.

Bien qu'elle ne connaissait pas encore le domaine public au titre de catégorie distincte, la jurisprudence s'était calquée sur les intentions du législateur, à propos de l'inaliénabilité de certains biens domaniaux. Mais, la destination et l'affectation des biens n'étaient pas claires. En outre, pour une partie de la doctrine, le domaine national ou celui de l'État appartenant à la Nation se dissocient du domaine public ; pour une autre partie de la doctrine, ils se confondent. La jurisprudence, elle, ne fait aucune différence entre les deux domaines. Cette confusion a eu certainement un impact sur la règle de l'inaliénabilité. Durant son histoire institutionnelle, en raison de la complexité des textes, le principe d'inaliénabilité est devenu instable. De cette instabilité, a découlé une progression des appropriations outrancières de plages telles que l'émergence des propriétés « *les pieds dans l'eau* », qui se sont bien développées sur le littoral. Selon le décret du 22 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1790, les rivages de la mer sont des choses publiques appartenant à la Nation et qui n'auraient jamais, dû faire l'objet d'une appropriation privée. Les arrêts du Conseil d'État ne faisaient aucune différence entre « domaine de l'État ou domaine national » et « domaine public » puisqu'ils ne prenaient en compte qu'un domaine, alors que les biens avaient des destinations différentes. La doctrine, au contraire, faisait cette distinction. Ainsi, l'arrêt de la Cour de cassation *Caen* du 3 avril 1824, commence par ces mots : « *considérant que les rivages de la mer font partie du domaine de l'État...* ». Avant 1830, des décisions faisaient donc une distinction quant au domaine communal entre les biens qui sont dans le commerce et ceux hors commerce.

Avec les idées novatrices de Proudhon<sup>324</sup>, l'État n'a plus le titre de propriétaire du domaine public. Au début du XI<sup>e</sup> siècle, l'État n'a plus le pouvoir d'aliéner et n'a en sa possession le domaine public que pour satisfaire l'intérêt du public. Il paraissait impossible de lui reconnaître un droit de propriété. Cette propriété ne lui accordait qu'un droit d'usage ou d'usufruit. Pour certains, l'État n'exerçait sur le domaine public qu'une « *autorité de police* » pour que chacun jouisse librement de ce domaine, il n'en était l'acquéreur qu'à titre de

---

<sup>324</sup> J.-B. Proudhon, « *Traité du domaine public ou de la distinction des biens* », 2<sup>ème</sup> Tome, Libraire-éditeur Victor Lagier, 1833.

« *haute protection* ». Le domaine public et toutes ses composantes n'étaient donc qu'une question de propriété.

En effet, après avoir connu une résurgence au XI<sup>e</sup> siècle, le principe d'inaliénabilité est essentiellement utilisé actuellement pour protéger l'affectation des biens publics. Ainsi, les plages appartenant à une collectivité publique gardent la qualité de dépendance domaniale publique même si la question de l'affectation au service public ou à l'usage du public a évolué. Même si dans l'hypothèse de lais et relais constitués avant 1963, les plages naturelles<sup>325</sup> sont parfois composées de dépendances du domaine privé de l'État, voire de parcelles appropriées à titre privatif, leur concession au titre de la jurisprudence *Gozzoli* leur confère la qualité de dépendance du domaine public.

Donc, à l'heure actuelle, le domaine est davantage protégé, même si beaucoup de dépendances du domaine public ont été aliénées. Les plages, sont l'une des composantes du littoral qui ont été les plus touchées, non seulement par la dégradation de leur écosystème, mais aussi par la difficulté pour les services de l'État et les différents acteurs intervenant au niveau de leur protection de sauvegarder leur nature pittoresque. En conséquence, l'inaliénabilité du domaine public n'a pas permis de réglementer correctement la propriété des biens domaniaux de l'administration, car ce principe a conduit à ne lui octroyer qu'un droit réel, celui d'accorder des permissions d'occupation du domaine.

D'ailleurs, si, dans l'exercice de ses pouvoirs de gestion du domaine public maritime, il appartient à l'administration d'accorder à titre temporaire et dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur des autorisations d'occupation privative dudit domaine, ces autorisations ne peuvent légalement intervenir que si, compte tenu des nécessités de l'intérêt général, elles se concilient avec les usages conformes à la destination du domaine que le public est normalement en droit d'exercer ainsi qu'avec l'obligation pour l'administration d'assurer la conservation de son domaine public<sup>326</sup>. Ainsi, bénéficiant de telles autorisations les individus qui installent un kiosque à journaux sur la voie publique ou ceux qui établissent des cabines de bain sur le rivage de la mer. Des décisions anciennes paraissaient interdire à l'État le droit de consentir à de pareilles permissions. C'est ainsi qu'un arrêt du Conseil d'État du 30 avril 1863 annula une décision pour excès de pouvoir : en effet, des descendants de

---

<sup>325</sup> Art. 30 de la loi Littoral du 3 janvier 1986.

<sup>326</sup> CE, 3 mai 1963, *Min. des travaux publics et des transports contre commune de Saint-Brévin-les-Pins*. Leb. p. 259.

classe supérieure eurent la possibilité d'acquérir des pans du domaine, créant des difficultés quant à l'accès du public aux plages<sup>327</sup>, alors que le Conseil d'État avait affirmé depuis fort longtemps que « *le rivage de la mer fait partie du domaine public et que tout le monde a le droit d'y accéder librement* »<sup>328</sup>.

Les précurseurs, les auteurs de l'ancien droit ainsi que la nouvelle génération de juristes ont contribué à la maturation du concept de *l'inaliénabilité*, qui paraissait confus et difficilement appréhendable par le législateur. Toutefois, l'instabilité du principe de l'inaliénabilité a induit une absence de compréhension des textes et de régularité dans le comportement des usagers du domaine public. C'est l'un des facteurs d'une insécurité juridique ayant conduit et conduisant à l'urbanisation du littoral.

## B. Le constat d'une insécurité juridique à travers l'urbanisation des plages.

Lorsque l'on met en perspective une période suffisamment longue au cours de laquelle le littoral a subi des mutations significatives, on constate qu'elle recouvre une signification différente au gré des changements politiques. Dans les années cinquante, après la Seconde Guerre mondiale, au cours de la période de reconstruction, les vacances ne sont pas une priorité dans les politiques sociales<sup>329</sup> qui s'inscrivent dans un objectif d'aménagement du territoire : c'est à ce moment-là que de nombreuses implantations interviennent sur les plages qui deviennent dès lors très convoitées et sur-fréquentées. À partir des années soixante, se répand l'usage du terme « *environnement* »; L'approche du littoral évolue : il devient un lieu dynamique ainsi qu'une source de revenu pour l'État.

L'évolution tardive du régime juridique des plages a engendré une insécurité juridique dans la protection des espaces, puisque l'on constate –entre 1969 et 1999–, la multiplication du nombre de villas d'avant-guerre construites sur les côtes<sup>330</sup>. Les plus forts taux de

---

<sup>327</sup> Consacré par l'art. L. 329-1 du code de l'environnement.

<sup>328</sup> CE, 6 mai 1966, *Ville de Bagnaux*, req. n° 55283

<sup>329</sup> A. Merckelbagh, « *Et si le littoral allait jusqu'à la mer! - La politique du Littoral sous la Ve République* », édition Quae, 2009.

<sup>330</sup> Leur nombre a triplé, passant de 370000 à 1,1 million. Mais c'est au cours de la période allant de 1975 à 1982 qu'elles se sont le plus développées du fait de l'aménagement par l'État des côtes du Languedoc-Roussillon et de l'Aquitaine. Les constructeurs et promoteurs ont investi l'ensemble des façades littorales. La construction des

concentration se constatent sur la façade Manche et Ouest-Atlantique. Toutefois, la plus faible croissance concerne les régions dont le taux de résidences secondaires est important, ou dans celles dont le rivage est saturé, avec un coût dissuasif comme la Provence-Alpes-Côte d'Azur. La construction des maisons a donc augmenté au fil des années, ainsi que leur volume, consommant en conséquence davantage d'espace.

Par ailleurs, les loisirs induisent la création d'équipements lourds, comme les ports de plaisance, qui pour certains occupent des arrière-plages, ou comme les golfs, grands consommateurs d'espace, qui occupent 26% de la surface des plages<sup>331</sup>. L'implantation d'équipements ou de golfs en bord de mer démontre bien une absence d'encadrement juridique des activités et des constructions<sup>332</sup> sur le littoral. Et, même après l'adoption de la loi Littoral de 1986, ces transformations ont eu comme conséquence d'engendrer une artificialisation d'une partie du littoral et des plages : en d'autres termes, ils entraînent la disparition des espaces naturels<sup>333</sup>. Ces espaces font l'objet de pressions foncières au bénéfice d'équipements toujours plus luxueux. Pour les promoteurs, il est essentiel de fidéliser les 50% des vacanciers qui viennent se détendre et pratiquer des activités nautiques, « *la plage gardant sa fonction première* ». Pourtant, ce qui fait l'attrait d'un site, c'est sa qualité. Désormais, c'est la diversité des services, des prestations, et de l'aménagement urbain des stations qui est mis en avant. L'immobilier a constitué le pilier des séjours au bord de mer au détriment de la qualité de l'environnement naturel<sup>334</sup>. Donc, la multitude des activités crée un dynamisme dans les communes littorales<sup>335</sup>, mais au détriment de l'environnement et de sa protection<sup>336</sup>. Cette « *littoralisation* » s'effectue d'abord face à la mer et de façon autonome.

---

résidences secondaires s'est maintenue et concerne plus précisément les communes du bord de mer. Ce phénomène n'était pas nouveau, puisque, en 1936, le littoral était déjà plus urbanisé que le reste du territoire.

<sup>331</sup> A. Merckelbagh, *op. cit.*, p. 118.

<sup>332</sup> Selon l'Observatoire du littoral, l'offre d'habitat touristique, marchande ou non, concentre sur le littoral une part importante des capacités nationales. En 2006, les résidences secondaires représentent 36% du potentiel national, les emplacements de camping 49%, les chambres des hôtels classés 18%, les villages de vacances 20%.

<sup>333</sup> Elle recouvre 13% des communes littorales en 2011, alors qu'en moyenne, le territoire métropolitain est artificialisé à 4,8%, les communes littorales le sont près de trois fois plus, avec une légère variation selon les départements.

<sup>334</sup> L'Observatoire du littoral, fait remarquer que « *l'artificialisation du littoral est élevée entre 1990 et 2000, quelle que soit la distance de la mer* ». Ce qui dénote la pression forte et persistante dans les communes littorales, même si l'arrière-pays est davantage investi. Dans celles-ci l'occupation résidentielle à des fins permanentes prend le dessus sur un développement aux seules visées touristiques.

<sup>335</sup> Le "résidentialisme" et le tourisme se sont amplifiés avec l'urbanisation du littoral des communes en bordure de mer, qui offre du travail, des services de niveau supérieur pour assurer leur développement.

<sup>336</sup> CE, 25 mars 1998, *Commune de Saint-Quay-Portrieux*, req n° 159040. Ainsi, le Conseil d'État a considéré qu'il existait dans la bande des 100 mètres une dérogation à aménager s'agissant des « *constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité de l'eau* ». Cette dérogation ne causera-t-elle pas à terme d'importants dégâts ?

L'urbanisation s'étend jusqu'à ce que la capacité d'accueil atteigne les limites acceptables et dévore la côte.

Après la Seconde Guerre mondiale, le Gouvernement prit l'initiative de développer l'économie du tourisme en aménageant les espaces disponibles. La reconstruction a apporté l'opportunité de maintenir à un niveau élevé l'activité du bâtiment et des travaux publics. Le littoral de trois régions est retenu : Languedoc-Roussillon<sup>337</sup>, Corse et Aquitaine<sup>338</sup>. Le principe d'aménagement retenu consiste à découper le littoral en sept unités touristiques. Chaque unité comprend une ou plusieurs stations nouvelles ou existantes. Il s'agit de se dissocier de l'urbanisation continue et anarchique dont a été victime la Côte d'Azur. En 1972, le nombre d'unités est réduit à cinq, et l'opération prend un caractère global en intégrant l'arrière-pays. Mais l'impact sur l'environnement est déjà présent : les stations deviennent des villes balnéaires, prolongeant ainsi les tendances d'un accroissement de l'ordre de 60% sur les 54 communes du littoral d'ici à 2030<sup>339</sup>. Les autres stations souffrent d'une absence de prise en compte au niveau architectural et paysager.

De multiples secteurs paysagers induisent une banalisation dans l'utilisation de l'espace. Les équipements publics sont peu structurants et lourds<sup>340</sup> dans bien des cas. C'est ainsi que le gouvernement, dans les années 60, a autorisé l'aménagement du littoral aquitain tout en lui permettant de garder son aspect naturel. À ce titre, est créée en 1967 la Mission interministérielle pour l'aménagement de la côte aquitaine (Miaca). En 1970, le schéma directeur de la côte aquitaine est adopté par le Gouvernement ; il concerne d'abord les territoires de la Gironde et des Landes ; la stratégie d'aménagement change : il s'agit de faire alterner sur les 350 kilomètres de côtes, des points forts à densité élevée d'occupation touristique et des secteurs naturels préservés<sup>341</sup>. La Miaca disparaît en 1988 sans avoir eu le temps de mener à bien tous ses projets.

---

<sup>337</sup> Dans le Languedoc-Roussillon qui accueillait 500.000 touristes en 1963 et 4 millions en 1986, dont un million dans l'arrière-pays, l'espace urbanisé a doublé en trente ans bien qu'il ne représente que 10% du territoire ; sa croissance pèse sur tous les secteurs ainsi que sur les espaces naturels dont les plages qui couvrent avec les forêts et les zones humides 90% du territoire.

<sup>338</sup> La première fait l'objet d'une faible urbanisation qui contraste avec le surpeuplement de la Côte d'Azur et attire les aménageurs. La deuxième dispose d'un cadre exceptionnel, mais manque d'infrastructures. La troisième concerne une façade littorale marquée par une longue bande dunaire inoccupée.

<sup>339</sup> H. Colombié, J.-P. Redon, *op. cit.*, p. 36.

<sup>340</sup> Les pontons de la plage jusqu'à la mer empêche le renouvellement du sable qui est une des conséquences de l'érosion des plages.

<sup>341</sup> Le principe en matière d'urbanisation est de se greffer sur l'existant.

Aujourd'hui, l'urbanisation, qui avait pour objet de permettre la continuité entre les réalisations futures et les stations existantes<sup>342</sup>, est en nette régression sur le littoral. Toutefois, les grands projets publics d'aménagement des côtes du Languedoc-Roussillon et de l'Aquitaine, menés depuis les années soixante, ont encouragé et permis de multiplier les grandes opérations privées : aménagement du front de mer, stations nouvelles (Saint-Jean-de-Monts, et Courseulles-sur-Mer sur la côte atlantique) et marinas (Port-Grimaud dans le Languedoc-Roussillon)<sup>343</sup>.

Le front de mer a fait l'objet des plus fortes spéculations foncières. Il est utilisé depuis très longtemps dans les anciennes stations de prestige. L'aménagement le long des plages sert de référence aux nouveaux promoteurs<sup>344</sup>. Les immeubles sont en bordure de plage et les logements individuels en arrière. Le promoteur achète les terrains au plus près de la mer. Heureusement, les recours des associations ont permis de faire cesser l'expansion de l'urbanisation sur le littoral métropolitain: c'est le cas des opérations sur la Côte d'Azur<sup>345</sup>.

Finalement, le faible encadrement juridique des opérations d'aménagement réalisées sur les côtes démontre bien une absence de sécurité juridique, car si les règles relatives aux plages étaient respectées, les opérations d'aménagement réalisées ne pourraient être menées et/ou se poursuivre. Heureusement, le juge administratif se montre désormais de plus en plus rigoureux<sup>346</sup>, ce qui pousse les promoteurs à délaisser des projets d'aménagement d'envergure et à favoriser les chantiers balnéaires touristiques portant sur la rénovation d'immeubles anciens, en se concentrant principalement sur leur gestion. Pourtant, certaines activités apportent des changements irréversibles sur le bord de mer<sup>347</sup> avec des conséquences sur les eaux côtières, ce qui peut conduire à la fermeture des plages.

---

<sup>342</sup> Le choix est fait de réaliser neuf unités d'aménagement séparées les unes des autres par des zones de protections naturelles.

<sup>343</sup> J. Morand-Deville, « *Les concessions de plages naturelles. Réflexion sur la délivrance des titres d'occupation domaniale* », Actualité juridique, Edition droit administratif, n°6, 2002.

<sup>344</sup> Certains, comme Guy Merlin, saisissent l'opportunité du développement touristique, de l'aspiration des classes moyennes à la propriété « les pieds dans l'eau ».

Ainsi, Merlin plage a construit à Saint-Hilaire-de-Riez, 1000 logements sur 13 hectares achetés pour une somme dérisoire.

<sup>345</sup> Cap Esterel, golfe de Gassin.

<sup>346</sup> CE, 9 octobre 1996, *UDVN*, BJDU n° 6/1996, p. 453 ; TA de Nice, 17 décembre 1987, *Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine*, req. n° 157287 ; le tribunal administratif a considéré qu'un centre de Thalassothérapie n'exige pas la proximité immédiate de l'eau pas plus qu'un bar restaurant, même au regard des obligations mises à la charge de l'exploitant pour favoriser la sécurité des baigneurs.

<sup>347</sup> La production de conchylicole.

On peut donc affirmer que le manque de sécurité juridique des textes relatifs aux plages a favorisé leur mauvaise application sur le littoral et a conduit à une appropriation démesurée des côtes. Cette situation de fait a entraîné une occupation outrancière. L'aménagement a pris le pas sur la protection au cours d'une longue période. Notre droit n'étant pas rétroactif, cet état de fait existant ne pourra plus être réglé. La régulation de l'occupation ou de l'urbanisation ne s'est réalisée qu'à compter de la promulgation de la loi Littoral et elle reste toujours remise en cause dans ses contours. Ce qui veut dire que les conséquences sur l'environnement restent définitives et non réparables. L'absence de sécurité juridique des lois relatives aux plages a donc engendré certaines pratiques irrégulières<sup>348</sup> méconnaissant le principe du libre accès du public.

Le législateur a tardé à réagir : des réformes devaient intervenir pour apporter des solutions efficaces alors qu'une situation de non droit demeurait<sup>349</sup> sur le littoral<sup>350</sup>. Ce qui a eu pour conséquence de faire progresser l'urbanisation du littoral par le biais de phénomènes balnéaires complexes surtout à ses débuts. Le bord de mer s'est transformé au cours du XI<sup>e</sup> siècle, avec des motivations touristiques intégrant des mutations sociales et territoriales plus générales. Les établissements de bains sont favorisés sur le littoral au profit de soins médicaux préconisant les bénéfices du rivage<sup>351</sup>.

La notion d'aménagement a été définie par le législateur, qui lui a donné une approche innovante avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement (article L. 300-1 du code de l'urbanisme). L'approche choisie par le législateur a abouti à concevoir l'aménagement « *en termes d'objectifs avec, pour finalité, l'amélioration du cadre de vie des habitants* ». Ce concept englobe l'idée de développement des activités économiques du tourisme de même que l'idée de protection et de mise en valeur du patrimoine et des espaces naturels. Cela permet de

---

<sup>348</sup> Sur le littoral méditerranéen, les plages sont réservées à certains hôtels et à leur clientèle, l'appropriation du rivage s'est concrétisée pour des particuliers n'hésitant pas à apposer un panneau « plage privée ». Il y a un excès des locataires de plages.

<sup>349</sup> J. Morand-Deville, *op. cit.*, p. 121.

<sup>350</sup> On observe au cours de cette étude que 865 communes ont un accès direct à la mer.

<sup>351</sup> Etude d'Alain Corbin, qui émerge au XVIII<sup>e</sup> ; voir aussi A. Merckelbagh, *op. cit.*, p. 119.

mieux comprendre les motivations des pouvoirs publics en termes de développement des activités sur le littoral.

Selon Jean-Marie Becet<sup>352</sup>, le terme "*aménagement*" était utilisé en parallèle ou même en opposition au terme "*protection*". Dans ce cadre-là, aménager voulait dire lancer « *de grandes opérations touristiques ou industrielles sans tenir compte de la consommation d'espace ou de la détérioration des sites* ». C'est en réaction à une telle attitude que l'aspect "*protection*" a été rajouté<sup>353</sup>. Avec la loi de 1985, il s'est agi d'obtenir un aménagement rationnel, combinant nécessairement développement et coordination des activités, avec la sauvegarde du patrimoine, cela au sein d'un programme opérationnel cohérent, arrêté librement par la commune, dans le cadre de la politique de décentralisation : « *le développement ne constitue plus un obstacle à la protection et, inversement, la protection conçue selon une optique dynamique et non plus statique n'est pas réfractaire à toute forme de développement* »<sup>354</sup>.

En définitive, on peut avancer que la plage a eu et a des difficultés à maintenir son statut d'espace naturel au détriment des intérêts économiques des uns et des autres. L'environnement doit finalement s'adapter aux caprices d'estivants en demande de stations de plus en plus luxueuses, et à l'exigence des populations qui entendent profiter de services sans penser aux dommages qu'ils peuvent causer sur ces espaces. La plage est labourée, tamisée, aseptisée par les marins, par les services de la ville notamment au cours du nettoyage, et souillée par les déchets abandonnés par les estivants ; des aménagements y sont installés<sup>355</sup>, certains depuis longtemps et en toute légalité, d'autres en toute illégalité et sans être inquiétés.

La plage nécessite une protection, ou du moins une conciliation entre celle-ci et son utilisation afin de ne pas un jour la voir totalement disparaître. Pourtant, force est de constater qu'elle est très peu prise en compte par le droit.

---

<sup>352</sup> J.-M. Becet, « *Aménagement du littoral* », QSJ, 1987.

<sup>353</sup> Ainsi, le décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuve la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

<sup>354</sup> J.-M. Becet, *ibid.*

<sup>355</sup> Clubs pour enfants, bars, restaurants.

## Section 2

### La faible prise en compte des plages par le droit

Les plages sont très peu prises en compte par le droit, comme le montrent la rareté des dispositions qui les concernent (§1) et les dysfonctionnements de l'action publique (§2).

#### § 1. La rareté des dispositions relatives aux plages.

La rareté des dispositions dans le droit commun et dans celui applicable à l'Outre-mer (A) ne permet pas aux comportements prescrits par la norme de correspondre aux comportements réels. Il en est également ainsi pour les documents d'urbanisme, qui ne consacrent qu'une place résiduelle aux plages (B).

##### A. La rareté des dispositions dans le droit commun et dans le droit applicable à l'outre-mer.

L'ordonnance de Colbert d'Août 1681 a été la première à définir le rivage de la mer (faisant partie de la plage) et à vouloir y instaurer une protection. Cette définition a été abrogée par l'article 7 de l'ordonnance du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code de la propriété des personnes publiques applicable au 1<sup>er</sup> juillet 2006.

L'exploitation du littoral a constitué très rapidement un apport économique tant pour les collectivités territoriales que pour les particuliers : les bains de mer, leurs bienfaits et leur développement ont contraint les gouvernants à légiférer sur cette situation. Dans le droit commun, en dehors du décret du 26 mai 2006, texte de référence ayant pour objet spécifique les plages, encadrant l'exploitation touristique et balnéaire des plages, la plupart des dispositions pouvant les concerner sont applicables au littoral et donc également à ses différentes composantes. La loi Littoral de 1986 comporte malgré tout, un chapitre concernant les plages. Ces deux textes ont été néanmoins énormément remis en cause ces dernières années par un nombre accru de contentieux, ainsi que par des difficultés d'adaptation et

d'application dans nombre de région de France. En conséquence, les dispositions concernant directement les plages sont finalement éparses, elles sont contenues dans divers codes. La rareté des dispositions spécifiques à ces espaces a des conséquences quant à la détermination du régime juridique des plages.

Quoi qu'il reste encore certaines questions à élucider, le littoral est traité en général dans toutes ses composantes. Les plages par contre, sont très peu prises en considération par le droit. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité était censée éclaircir leur régime dans la mesure où elle a modifié l'article L. 321-9 du code de l'environnement qui concerne les plages et où elle les a soumises à une publicité préalable et a une mise en concurrence. Cependant, il manquait un dispositif clair : un décret d'application qui devait, justement, organiser la priorité donnée aux communes pour les concessions de plage appartenant à l'État, puis définir les modalités d'attribution de lots lorsque les collectivités renonçaient à cette priorité, et déterminer –enfin– la procédure de dévolution des sous-traités d'exploitation. Avant le vote de cette loi, L'État donnait la priorité aux communes en matière de concessions de plages et la possibilité de jouir d'un droit de préférence au niveau des concessions (loi du 28 novembre 1963). Il a fallu donc attendre le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plages appartenant au domaine public maritime de l'État, pour voir surgir enfin une évolution du régime. Ce décret définit l'objet des concessions comme étant l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des plages. Mais le texte pose de nombreuses difficultés quant à son application, et crée par conséquent une insécurité juridique. Un arrêté du 27 avril 2007 donne mention des pièces à produire pour la délivrance d'une autorisation permettant le maintien des installations de plages au-delà de la période normale d'exploitation. Le régime a été complété par la suite par le décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006 relatif au schéma d'aménagement des plages et défini à l'article L. 146-6-1 visant les plages, les espaces qui lui sont proches, ainsi que les équipements ou constructions réalisés avant 1986. Ce schéma qui peut être établi par la commune, dans les conditions de l'article R. 146-3 et R. 146-4 du code de l'urbanisme, prévue par la loi SRU du 13 décembre 2000, vise à la fois à faire échec à la chose jugée par la juridiction administrative et à résoudre le cas particulier de l'aménagement de la plage de Pampelonne.

Le droit doit être source de sécurité matérielle non seulement dans la réglementation entourant les plages, mais également dans les relations entre les gestionnaires, les usagers, les occupants, les propriétaires et l'espace utilisé : les plages. L'accessibilité et la stabilité du

droit sont primordiales. Les plages sont appréhendées –indirectement– par une multitude de textes concernant le littoral, mais peu de dispositions réglementaires et législatives en font mention directement. D’autre part, le texte principal concernant directement les plages relève de difficultés d’application.

Certains textes comme ceux cités précédemment concernent directement les plages<sup>356</sup>. Les autres concernent le littoral ou la gestion du domaine public maritime et donc par là même indirectement les plages<sup>357</sup>.

Quant aux plages ayant des caractéristiques floristiques et faunistiques demandant une protection particulière, elles relèvent de labels tels que ceux « *d’espace remarquable* » ou

---

<sup>356</sup> Rappelons ces textes : la loi de finances du 20 décembre 1872 (*JO* du 21 décembre 1872) ; un cahier des charges type en date du 30 décembre 1912 réglementant la location des plages ; loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative à l’incorporation au domaine public maritime des lais et relais de la mer (*JO* du 29 novembre 1963) ; la circulaire interministérielle n° 72-86 du 1<sup>er</sup> juin 1972 relative aux concessions de plages naturelles (*JO* du 5 juillet 1972 p. 6988), complétée par celle n° 91-22 du 25 février 1991 relative aux concessions d’exploitation de plages ; le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 (*JORF* n°123 du 28 mai 2006, p. 7981) ; le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, les lais et relais de la mer (*JORF* n° 76 du 30 mars 2004 p. 6079) ; la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 relative à la durée d’exploitation des concessions ; un arrêté du 27 avril 2007 mentionnant les pièces à produire pour la délivrance du maintien des installations de plages au-delà de la période normale d’exploitation (*JORF* n° 114 du 17 mai 2007) ; le décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006 relatif au schéma d’aménagement des plages (*JO* du 30 décembre 2006) ; l’article L. 2124-4-II du CGPPP et l’article L. 321-9 du code de l’environnement concernant l’usage libre et gratuit par le public des plages ; l’article L. 2111-1 du CGPPP concernant les plages dépendances du domaine communal ; l’article L. 2122-6 du CGPPP concernant le droit des plagistes précisant que les concessions ne sont pas constitutives de droits réels ; l’article L. 2111-4 du CGPPP relatif à la réalisation des plages artificielles.

<sup>357</sup> Disposition de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (*JORF* n°28 février 2002 p. 3808) ayant modifié l’article L. 321-9 du code de l’environnement ; la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (*JORF* du 4 janvier 1986 p. 200) intégrant un chapitre concernant les plages ; le décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relative aux concessions d’utilisation du domaine public maritime en dehors des ports (*JO* du 30 mars 2004), concernant les concessions d’endiguage et donc indirectement les plages ; la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d’amélioration de la décentralisation (*JO* du 6 janvier 1988) qui a reconnu aux collectivités territoriales la possibilité d’accorder à des personnes privées un bail emphytéotique (en bord de mer, cette possibilité n’est toutefois susceptible de ne concerner que les plages aménagées appartenant à une collectivité territoriale ; on retrouve également ces éléments à l’article L. 451-1 du code rural) ; l’article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État mentionne la possibilité d’élaborer un schéma d’aménagement et de mise en valeur de la mer qui peut concerner indirectement les plages ; la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 modifiée, relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d’outre-mer (*JORF* n° 0001 du 1<sup>er</sup> janvier 1997 p. 24) ; la loi Grenelle 2 n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l’environnement comporte des dispositions relatives à l’urbanisme et au patrimoine concernant la limitation de la consommation des espaces agricoles et naturels, et qui consacre une partie à la régularisation des occupants sur le littoral en Outre-mer par l’agence des 50 pas géométriques (ce qui concerne ceux qui vivent sur ou en arrière plage) ; enfin, le décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l’extension aux départements d’Outre-mer des servitudes de passage des piétons le long du littoral (*JORF* n° 0253 du 30 octobre 2010 p. 19530) adopté pour permettre le libre accès du rivage de la mer. Sur ce point on peut également mentionner l’instruction interministérielle du 22 octobre 1991 relative à la protection et à l’aménagement du littoral adressée aux préfets ; la loi Sapin n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques (*JORF* n° 25 du 30 janvier 1993 p. 1588) comporte des dispositions sur les attributions de concessions ; ou encore le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l’urbanisme (*JORF* n° 76 du 30 mars 2004 p. 6081 ) qui donne la liste des espaces remarquables dont font partie les plages.

« *d'espace naturel sensible* » reconnus par des lois applicables au littoral, mais qui ne sont pris en compte par aucun texte spécifique. Au demeurant, certains articles du code de l'environnement ou du CGPPP s'appliquent indirectement aux plages, ils constituent un régime exceptionnel de protection de la nature, un régime de fond impératif interdisant notamment la destruction de certains végétaux et d'animaux, dans les conditions fixées par décret. Citons par exemples l'article L. 2124-2 du CGPPP sur la préservation de l'état naturel du rivage de la mer, ou encore l'article L. 321-6 du code de l'environnement concernant l'exception au principe d'atteinte à l'état naturel du rivage lorsqu'il s'agit d'ouvrages ou d'installations liés à l'exercice d'un service public ou à l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer donne lieu à une déclaration publique. En outre, la notion de sites classés et inscrits est régi par les articles L. 341-1 et suivants du code de l'environnement qui organisent un régime juridique original de protection. La loi du 18 juillet 1985 définit les espaces naturels sensibles, notamment ceux pour lesquels le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison des pressions exercées, soit en raison des activités de loisirs, ou à l'égard de la qualité du site ou aux espèces végétales ou animales qui y vivent. Il en est ainsi de certaines plages, notamment en Guadeloupe, qui bénéficient du statut protecteur du réseau Natura 2000<sup>358</sup>.

Par ailleurs, une autre protection provient de la loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 09 juillet 2001 concernant la mise en valeur de la protection des forêts reconnues d'intérêt général : en Guadeloupe, certaines plages présentant un intérêt floristique font partie du régime forestier et sont gérées par l'ONF et le parc national de la Guadeloupe.

Il existe également des textes réglementant les occupations temporaires sur le domaine public. Le régime des autorisations d'occupation issu du décret n° 84-285 du 13 avril 1984, et conformément à l'article L. 2122-1 du CGPPP, ainsi que le régime des autorisations d'occupation temporaire propres aux zones de mouillage et d'équipements légers précisé par le décret n° 91-1110 du 22 octobre 1991 et aussi la circulaire n° 81-22/2/5 du 19 mars 1981 permettant de surmonter les inconvénients juridiques de l'autorisation d'occupation temporaire classique s'appliquent aux plages indirectement également. Les articles du code de l'urbanisme L. 146-6, L. 146-6-1, R. 146-1, L. 146-2 ; L. 156-1, L. 156-2 et L. 156-3, L. 146-4 III et L. 711-3 III pour Mayotte concernent l'aménagement sur les espaces naturels, urbanisés ou d'urbanisation diffuse et surtout sur les milieux qui requièrent une protection. La loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 (JORF 23 janvier 2002 p. 1503) prévoyant un plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, peut déroger à cette protection pour

---

<sup>358</sup> Réseau écologique européen constitué de zones de protection spéciale et de zones spéciales de conservation.

autoriser des aménagements légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public<sup>359</sup>.

À première vue, on pourrait penser que le régime des plages est bien déterminé. Pourtant, la multitude de textes juxtaposés ne permet pas une sécurité juridique suffisante, notamment en raison d'un nombre important de règles juridiques concernant *indirectement* les plages. En outre, il est difficile de déterminer –clairement– les dispositions applicables aux plages, ou du moins, de maîtriser le régime en raison de la disparité des règles. Comment rendre accessibles aux individus les règles applicables aux plages lorsque celles-ci sont difficiles à appréhender ?

Ce manque d'harmonie dans le régime juridique des plages entre les différents textes existants peut être source d'insécurité juridique, puisqu'il peut provoquer des ruptures d'égalité, des réclamations, des malentendus. On le constate à travers la richesse du contentieux existant concernant les rivages de la mer. On parle souvent du littoral pour faire référence à l'espace *plage*, pourtant, cette notion mériterait d'être dissociée de celle de *littoral* qui recouvre plusieurs sens, ce qui permettrait de mieux les appréhender et de réduire les risques d'insécurité juridique.

Pour régler cette question, un texte traitant spécifiquement de la protection, de l'aménagement, et de la mise en valeur des plages, en dehors du décret de 2006, serait très utile pour une meilleure utilisation des plages et une meilleure compréhension de leur régime spécifique. Ce texte pourrait intégrer tout ce qui est relatif aux traitements des déchets, à l'usage, à l'occupation temporaire ou permanente, à la capacité d'accueil sur les plages ou encore des pouvoirs de police du maire ainsi que du rôle de chaque acteur intervenant sur ces espaces. Sinon, il conviendrait d'apporter une solution, en redonnant un nouveau souffle au décret du 26 mai 2006 relatif aux plages concédées pour intégrer non seulement toutes les questions relatives à la concession des plages mais aussi celles concernant les plages naturelles qui exigent une autre protection et une utilisation raisonnée.

Il convient de préconiser l'harmonisation des règles. La rareté des dispositions portant spécifiquement la mention « plage » peut contribuer à la complexité de l'utilisation des lois, le régime juridique variant en fonction de la qualification des matières ou des objets en question.

---

<sup>359</sup> Les aménagements légers et les constructions non permanentes destinées à l'accueil du public sont soumis à enquête publique.

Le Conseil général de l'environnement et du développement durable dans son rapport sur le décret du 26 mai 2006 a préconisé à terme la suppression de la distinction entre les plages naturelles et les plages artificielles pour simplifier le régime, les procédures de passation, et de sous-concessions. Il serait intéressant que ces deux termes, « plages naturelles » et « plages artificielles », soient regroupés dans un seul et même texte juridique pour ne plus laisser l'impression d'un régime des plages aléatoire.

Le littoral « *constitue une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur de la mer* », de la part de l'ensemble des intervenants publics et privés dans le cadre de l'intérêt général. Cela commence par le contrôle de l'occupation du domaine public maritime et la maîtrise de l'aménagement du littoral.

En Outre-mer les dispositions afférentes aux plages sont également rares. Les adaptations prévues sont délicates, en raison du caractère insulaire et donc du contexte particulier. D'ailleurs, il convient de mettre en œuvre une approche juridique relativement différente. Récemment le Gouvernement a ratifié l'ordonnance n° 2012-644 du 4 mai 2012 (JORF n° 0106 du 5 mai 2012 p. 8007) portant extension et adaptation de la stratégie nationale pour la mer et le littoral dans les collectivités d'Outre-mer. Il s'agit de mesures visant à étendre et adapter les dispositions des articles L. 219-1 et L. 219-6 du code de l'environnement aux départements et régions d'outre-mer et à la Nouvelle Calédonie<sup>360</sup>. On peut espérer dans ce cas des évolutions, dans la prise en compte du littoral de l'Outre-mer, car la faible production doctrinale consacrée à la spécificité des îles en droit de l'environnement et en droit de l'urbanisme peut être constatée. Ainsi, en Guadeloupe, il n'existe que très peu de dispositions normatives : cela peut s'expliquer par le contexte particulier, et la volonté de préserver le développement touristique. D'ailleurs, les dispositions applicables en Outre-mer sont en vérité peu nombreuses<sup>361</sup>. Le code du domaine de l'État remplacé par le CGPPP contient également un certain nombre de dispositions concernant la domanialité publique des eaux dans les DROM comme l'article L. 90 du code du domaine de l'État (nouveau texte, articles L.5121-1 et L.5121-2 du CGPPP).

Cette domanialité publique fut établie par la loi, sous réserve des droits régulièrement acquis par les usagers et propriétaires riverains. Le dispositif normatif n'a fait l'objet que de

---

<sup>360</sup> J-M Ayrault, V. Lurel, session extraordinaire 2011-2012 ratifiant l'ordonnance n° 2012-644 du 4 mai 2012 portant extension et adaptation de la stratégie nationale pour la mer et le littoral dans les collectivités d'outre-mer; Consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>361</sup> Art. L. 146-6, R. 146.1, L. 146-2 du code de l'environnement.

peu de modulations approximatives au regard du contexte local. En Guadeloupe, l'application de la législation de l'urbanisme telle que celle de l'environnement pose des difficultés d'application, comme dans la plupart des DROM. Même s'il s'avère que le principe de l'indivisibilité de l'État de droit est un principe reconnu par la République, la norme est tributaire généralement de paramètres liés à la situation locale.

D'autres dispositions propres à l'Outre-mer résultent de la loi Littoral du 3 janvier 1986 qui n'a pas modifié les limites de la réserve des cinquante pas. En effet, la loi Littoral a étendu dans ces départements et régions d'Outre-mer, les dispositions de la loi du 28 novembre 1963 et de ses décrets d'application ; de nombreuses dispositions intéressent l'urbanisme dans la loi du 3 janvier 1986, plus rarement les préoccupations environnementales. Ces dispositions ont été définies par l'article 35 de la loi codifiée aux articles L. 156-1, L. 156-2, et L. 156-3 du code de l'urbanisme. L'article L. 156-1 pose le principe de l'application aux DROM, des règles d'urbanisme fixées pour l'ensemble des communes littorales soumises à la loi de 1986. Mais la portée de ce principe a été atténuée. L'article L. 156-2 du code de l'urbanisme institue dans les DROM une bande littorale dont la largeur correspond à celle de la réserve des cinquante pas géométriques, soit 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage. Toutefois, contrairement à la métropole, aucune règle d'inconstructibilité n'a été posée. Quant à l'article L. 156-3-2°, il concerne les terrains de la zone des cinquante pas compris dans la partie urbanisée. Cependant, les modulations spécifiques aux DROM restent limitées. On peut faire mention de l'instruction de 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral, qui ne comporte aucune disposition particulière à cet égard. Les spécificités sont plus nombreuses en matière environnementale. Les textes en vigueur imposent parallèlement l'application d'un régime spécifique à la zone des cinquante pas géométriques. Ce régime issu de la loi Littoral est repris dans la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les DROM. Cette loi se fonde sur le principe du zonage divisant la zone des cinquante pas géométriques en plusieurs parties : les parties urbanisées, les parties à urbanisation diffuse ainsi que les parties naturelles qui sont clairement identifiées sur l'ensemble des territoires d'Outre-mer. Des dispositions particulières en faveur de l'Outre-mer figurent également dans le code du domaine de l'État (article L. 87, à L. 89) remplacé par le CGPPP, notamment au profit de la Guadeloupe et de la Martinique. Pour sa part, la zone des cinquante pas géométriques est désormais formellement intégrée au domaine public maritime. Dans le Code général de la propriété des personnes publiques, un article fait référence à la zone des cinquante pas dans les DROM, l'article L. 5112-1. D'autres articles

énoncent des dispositions relatives aux titres de propriété acquis sur le domaine public de l'État dans les années cinquante, à savoir les articles L. 5112-3, L. 5112-4, L. 5112-4-1 et L. 5112-6. Par ailleurs, ces articles concernent les parties du territoire urbanisées et d'urbanisation diffuse.

En définitive, le titre III de la loi Littoral est spécialement consacré aux départements et régions d'Outre-mer notamment aux espaces proches du rivage. En outre, le dispositif de cette loi tend à instaurer un équilibre entre protection de la zone des cinquante pas géométriques, et la nécessité d'assurer le développement des activités économiques, et surtout du tourisme, tout en favorisant la régularisation et la résorption des constructions irrégulièrement implantées en bord de mer.

Il est à noter qu'il n'existe pas de concessions de plage en Guadeloupe, la priorité étant accordée –comme on l'a déjà souligné– aux autorisations d'occupation temporaire (AOT). En effet, la majorité des plages ont été remises en gestion au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, car le décret du 26 mai 2006 ne comporte aucune partie sur l'Outre-mer ; pourtant, le droit est applicable sur l'ensemble du territoire français, et il faudrait tenir compte du contexte particulier de l'Outre-mer, du caractère naturel des sites également, en conciliant leur protection avec leur aménagement. La loi n°2002-276 du 27 janvier 2002 relative à la démocratie de proximité<sup>362</sup> permet au Conservatoire d'intervenir sur le domaine public maritime qui lui est confié ou affecté. La circulaire interministérielle n°2007-17 du 20 février 2007 précise le contexte d'intervention du Conservatoire sur le domaine public maritime naturel : en particulier, les plages placées sous la responsabilité du Conservatoire ne sont pas soumises au décret du 26 mai 2006.

En outre, le Code général des collectivités territoriales ne comporte pas de dispositions spécifiques aux plages. Des dispositions concernant « *l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* » ou encore les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) existent dans la loi du 7 janvier 1983 ; en vertu de l'article 57 de cette loi, « *dans les zones côtières peuvent être établis des schémas de mise en valeur de la mer* », « *fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral* ». D'autre part, certains articles issus d'autres codes concernant le littoral y sont

---

<sup>362</sup> JORF du 28 février 2002, p. 3808.

également visés, tels que celui de l'environnement ou celui du tourisme. Un article énonce brièvement les plages (art. L. 321-9 du code de l'environnement), et ne concerne que l'accès au rivage de la mer.

Dans les départements et régions d'Outre-mer, l'objectif est également de réguler l'urbanisation du littoral, et par extension des plages. Le littoral constitue un enjeu pour les populations d'Outre-mer, d'où ce nombre rare d'inflexion des lois et la notion « *d'insularité* » constamment mise en avant. Dès lors, dans un contexte, où le tourisme représente 70% de la croissance économique des îles, l'évolution des textes ne peut être que progressive

Les plages sont donc encadrées par très peu de dispositions spécifiques à l'Outre-mer. À cela s'ajoute, une prise en compte résiduelle des plages dans les documents d'urbanisme et d'aménagement.

#### B. La prise en compte résiduelle des plages dans les documents d'urbanisme et d'aménagement.

La mise en œuvre de la loi Littoral repose en grande partie sur les documents de planification au niveau local. Selon le rapport Piquard de 1973, la partie maritime du littoral est très demandée par divers utilisateurs<sup>363</sup>. Il est dès lors essentiel que ces différents documents appréhendent bien les différentes problématiques présentes sur le littoral.

En fonction des différents usages des espaces maritimes, il a fallu leur établir un rôle et une vocation en fonction de la demande des utilisateurs. Des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (SAUM) complétaient les schémas régionaux d'aménagement du littoral élaborés au cours des années soixante-dix. Ces schémas étaient élaborés par les services de l'État. Les SAUM entrepris ont fait l'objet de nombreuses consultations<sup>364</sup> ; mais très peu ont été mis en œuvre, en raison de leur manque de précision sur la vocation des sites ;

---

<sup>363</sup> A. Merckelbagh, *op. cit.*, p. 118.

<sup>364</sup> Élus locaux, acteurs professionnels, associations, etc. ...

en outre, la procédure, malgré son importance avait une faible portée car ce document après approbation par le Conseil d'État n'était opposable qu'aux administrations.

Les SMVM (documents d'orientation), ont été institués par l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 et visés par la loi Littoral et le décret du 5 décembre 1986, ont le même objectif que les schémas précédents, mais sont consolidés au niveau juridique, car ils sont opposables aux tiers. Elaborés par l'État, ils sont soumis à l'avis des communes, des départements et des régions intéressés avant d'être approuvés par décret en conseil d'État. Ils détaillent les vocations des différents secteurs de l'espace maritime, ainsi que celles des plages, et mettent en œuvre le principe de compatibilité applicable aux usages des espaces ainsi que les protections correspondantes si nécessaire à la préservation du milieu marin et littoral. Le SMVM est un schéma présentant les activités maritimes et terrestres incidentes sur les milieux. Ce document a une valeur juridique élevée dans le droit en raison de son approbation par le Conseil d'État. Si la procédure d'élaboration du SMVM permet de fournir une sécurité juridique certaine, la lenteur du processus et l'absence de coordination entre les acteurs (État et élus locaux) peuvent remettre en cause son effectivité. Ainsi, à titre d'exemple le SMVM charentais est en suspens depuis quelques années à cause de l'État qui met un frein à son avancement<sup>365</sup>. Ce qui a comme conséquence de limiter le règlement des activités incidentes sur les plages, sachant que l'aboutissement de la procédure peut durer jusqu'à 10 ans pour certaines régions. Le périmètre du SMVM est élargi aux secteurs en interdépendance avec le rivage, tels que les plages soumises à l'article L. 146-6 du code d'urbanisme.

Le SMVM, outil de cohérence territoriale et maritime reconnu, a-t-il une portée juridique suffisante ? Pour certains, c'est le seul outil cohérent d'une gestion économique, écologique, technique et politique du littoral<sup>366</sup>. L'ambition du législateur était d'en faire un outil de référence de l'aménagement du littoral, un véritable schéma directeur littoral en somme. Selon Henri Colombié et Jean-Pierre Redon, les SMVM sont des documents essentiels de référence des spécificités locales supra-communales au sein de la pyramide normative littorale, entre la loi et les documents locaux de planification. Toutefois son faible arbitrage, l'absence de volonté dans la politique en faveur du littoral et le contentieux des associations puissantes de l'environnement conduisent l'État à reculer. La procédure prévue

---

<sup>365</sup> A. Merckelbagh, *op. cit.*, p. 118.

<sup>366</sup> H. Colombié, et J.-P. Redon, *op. cit.*, p. 36.

par le législateur paraît trop lourde, et peut n'être pas parfaitement cadrée<sup>367</sup>. Sur onze SMVM lancés en métropole, trois seulement ont été approuvés<sup>368</sup>.

Seule une réelle implication des élus locaux, et la collaboration des associations pourraient relancer la dynamique de l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer.

En outre, les départements et régions d'Outre-mer et la Corse sont dotés de Schémas d'aménagement régionaux qui comportent un chapitre individualisé valant SMVM. Les schémas de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane ont été approuvés. Toutefois, la lenteur de la procédure tend à dissuader les initiatives.

En raison de l'importance des communes littorales dans les DROM, afin de renforcer la portée du SMVM, ne faudrait-il pas le dissocier du SAR afin d'en augmenter les effets, notamment dans la prise en compte des plages. Le SAR fixe les priorités de développement, de protection du territoire régional et de mise en valeur de ce territoire. Il détermine les grandes destinations des parties du territoire et notamment l'implantation des équipements structurants ; il produit un zonage des zones réservées à l'urbanisation. Le SMVM annexé au SAR est également un outil de planification du territoire qui vise à une meilleure valorisation du littoral dans une démarche globale d'aménagement du territoire. Il est également un outil de zonage visant le développement des activités à la mer, la préservation, la restauration et la gestion des espaces naturels et remarquables. Il est un schéma de proximité visant en particulier le littoral contrairement au SAR qui est un schéma de planification global. Le SMVM a une valeur juridique contraignante au même titre que le SAR : il s'impose aux documents d'urbanisme locaux dans les mêmes conditions<sup>369</sup>. Le dissocier du SAR ne pourrait être que bénéfique pour les départements et régions d'Outre-mer.

En outre, bien que les départements et régions d'Outre-mer disposent d'un SAR approuvé, ce schéma a vu le jour très tardivement. Les Schémas d'aménagement des régions d'Outre-mer s'inscrivent dans un dispositif législatif assez particulier prévu pour des régions

---

<sup>367</sup> J.-M. Becet, cf. supra.

<sup>368</sup> A. Merckelbagh, *op. cit.*, p. 118.

<sup>369</sup> Néanmoins, la loi Grenelle 2 de 2010 a abrogé le dernier alinéa de l'article L.4433-8 du CGCT qui confère au SAR les mêmes effets que les DTA. Cela a été précisé par le CE, 21 mai 2014, Sté Centrale des carrières, req. n°357244.

ultrapériphériques avec une volonté d'adaptation<sup>370</sup> justifiée par leur caractère particulier. Tous les départements d'outre-mer disposent d'un SAR<sup>371</sup>. Ceux de la Réunion et de la Guyane furent approuvés en décret par le Conseil d'État respectivement le 6 novembre 1995 et 2 mai 2002. On peut constater tout d'abord un décalage de la situation respective de la Martinique et de la Guadeloupe. La première dispose depuis décembre 1988 d'un SAR, définitivement approuvé par décret en Conseil d'État, valant schéma de mise en valeur de la mer, et assorti d'un schéma d'aménagement du tourisme (SADT). Malgré l'adoption d'un document conforme et prévu dans l'ensemble des DROM par la loi du 2 août 1984 et le décret du 29 août 1998, le SAR de la Guadeloupe n'a vu le jour que très tardivement. Un projet a été adopté par le Conseil régional en mars 2000 : il comportait notamment des dispositions relatives au tourisme et à l'environnement. Le SAR de la Guadeloupe est finalement entré en vigueur avec le décret du 7 janvier 2001. Le SAR ayant été approuvé tardivement, les conséquences en matière urbanistique et environnementale sont nombreuses en raison de l'inapplication pendant longtemps des dispositions spécifiques de la loi Littoral concernant l'Outre-mer, et quant à la mise en œuvre des normes de protection, la situation des zones de développement touristique, les zones naturelles, et les coupures d'urbanisation. Le législateur a entendu subordonner l'application à l'existence du cadre juridique inhérent à l'adoption du SAR. La politique d'occupation et d'aménagement du littoral, sur la base des textes susvisés du 3 janvier 1986 et du 30 décembre 1996 a été contractée négativement.

L'intercommunalité encore embryonnaire n'a pu à l'époque servir de relais du SAR.

Les pouvoirs publics étaient dans une relative léthargie quant à l'application des normes d'urbanisme et d'environnement, surtout celles intéressant l'utilisation du littoral guadeloupéen mais également martiniquais. La préservation et le développement économique des activités à proximité de la mer est une priorité en Outre-mer. Néanmoins, les dispositions afférentes aux plages sont en nombre limité dans le SAR de la Guadeloupe<sup>372</sup> ; elles se situent dans le chapitre SMVM mais restent rares. Pourtant, le schéma de mise en valeur de la mer permet de mieux gérer le domaine public maritime. Ce dernier fait l'objet de règles particulières dans les régions d'Outre-mer, avec le régime juridique de la zone des 50 pas géométriques, car elles ont été notamment définies par la loi n° 96-1241 du 31 décembre 1996

---

<sup>370</sup> D. Blanchet, « Valorisation du patrimoine culturel et schéma d'aménagement des régions d'outre-mer », in J.M. Breton (dir.) « Patrimoine, tourisme, environnement et développement durable (Europe, Afrique, Caraïbe, Amérique, Asie et Océanie », Karthala, 2010, p. 329-349.

<sup>371</sup> Les dispositions du SAR sont codifiées aux articles. L. 4433-7 et s. du CGCT.

<sup>372</sup> En Guadeloupe, le SAR a été adopté en 2011, alors que le Congrès se réunissait depuis le 12 décembre 2008 pour l'élaborer.

relative à l'aménagement, la protection, et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques. C'est pourquoi, il est nécessaire que les plages soient mieux traitées dans leur contenu, afin que leur usage et leur exploitation soient mieux encadrés. L'administration gestionnaire du domaine public maritime doit tenir compte des orientations du SMVM pour l'utilisation de son domaine et pour la délivrance à des tiers de titres d'occupation domaniale : AOT, autorisation d'extraction de matériaux, autorisation de zones de mouillage et d'équipement légers notamment sur les plages qui sont comprises dans la partie terrestre du SMVM. En effet, les dispositions du SMVM ont des conséquences importantes dans les espaces proches du rivage au sens de la loi du 3 janvier 1986. Ce schéma peut prendre en compte les caractéristiques des plages, leurs couleurs variées, leur nature et les groupements végétaux qui les composent<sup>373</sup>. Ces plages représentent une partie importante de la Guadeloupe, tant auprès de la population locale que des touristes. Il existe dans le SMVM des protections spécifiques pour les espaces entrant dans le champ du périmètre du SMVM, tels que les arrêtés préfectoraux de biotope, ou encore des outils réglementaires qui s'ajoutent à la maîtrise foncière par le Conservatoire du littoral ce qui permet d'avoir une meilleure sécurité juridique sur les départements et régions d'Outre-mer, car ce schéma tient compte des particularités liées à l'insularité des îles, à leur caractère archipélagique et à leur exigüité.

En outre, il existe deux catégories de protection déjà identifiées dans le SAR qui peuvent se superposer aux espaces agricoles ou naturels.

Il y a d'abord celle liée à la qualité *d'espaces naturels remarquables ou caractéristiques du littoral* au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Cet article dispose que « *les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux à préserver* » ; cet article précise également que « *des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à la mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant à leur ouverture au public . La réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 précitée* ». Des

---

<sup>373</sup> Les groupements végétaux sont disposés dans trois zones dont les espèces sont identiques quelle que soit la nature sédimentaire. Il s'agit de la zone pionnière, constituée d'herbacées qui colonisent les sables directement en contact avec la mer ; il s'agit essentiellement de la Parâtes bord de mer et du Pois bord de mer ; la zone arbustive d'arrière-plan dont le principal représentant est le Raisinier bord de mer ; la forêt littorale, constituée essentiellement de Mancelliniers, de catalpas, de gommiers rouges, de poiriers et de cocotiers.

coupures d'urbanisations<sup>374</sup> sont intégrées dans les orientations relatives au schéma d'aménagement régional ; elles sont ouvertes sur le rivage, et elles portent sur des espaces naturels, des espaces d'urbanisation diffus<sup>375</sup> et des espaces déjà urbanisés<sup>376</sup> ou devant l'être à terme. Ces coupures d'urbanisation ouvertes sur le rivage sont conformes à l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme. Le SMVM intègre les espaces déjà urbanisés dans ses orientations. On y trouve des dispositions concernant la capacité d'accueil. Cette capacité d'accueil doit être déterminée en fonction de la fréquentation par le public.

Par ailleurs, les objectifs que doivent fixer les collectivités dans leurs documents d'urbanisme locaux s'agissant de la densité moyenne des opérations qui peuvent être réalisées sont fonction des exigences de maintien de l'équilibre des milieux marins et terrestres. Concernant les espaces d'urbanisation diffuse, des mesures compensatoires permettent le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre et la préservation de l'accès et de la libre circulation le long du rivage. Le chapitre valant SMVM dans le SAR prévoit que « *les secteurs d'urbanisation diffuse dans les espaces proches du rivage pourront être ouverts à l'urbanisation, compte tenu de l'existence et de l'intensité des risques naturels dans la zone où ils se situent. Les limites de ces espaces ne se confondent pas avec celles du périmètre du présent chapitre valant schéma de mise en valeur de la mer, qui ne se définit pas. Il appartient aux collectivités locales, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de définir les limites de ces espaces et de les cartographier dans les plans locaux d'urbanisme* ».

Toutes ces informations techniques précitées démontrent bien l'utilité de ces schémas qui doivent être utilisés à bon escient, notamment pour l'encadrement juridique des espaces. Les plages ont été tributaires d'une faible utilisation de ces schémas ou de la lenteur de leur mise en place. La faible place des plages dans ces schémas est l'une des causes de l'insécurité juridique.

---

<sup>374</sup> Les coupures d'urbanisation concourent à la préservation des paysages littoraux en interdisant d'établir une continuité d'urbanisation par un espace trop important sans coupure verte.

<sup>375</sup> Cette catégorie d'espace a été créée par la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des 50 pas géométriques dans les DOM, à la suite de la jurisprudence de la cour administrative d'appel de Paris pour permettre l'accueil d'activités économiques interdites par le juge en dehors des espaces déjà urbanisés. Elles correspondent aux constructions précaires édifiées le plus souvent sans autorisations dans les 50 pas géométriques. Le tribunal de Fort de France avait considéré que des terrains situés à 50 et 100 m d'une maison d'habitation et déjà occupés par des constructions légères s'inséraient dans un secteur d'urbanisation diffuse (TA de Fort de France 22 mars 1990, *Assoc de sauvegarde du patrimoine antillais*, req. n° 216-88V). Les dispositions concernant les espaces d'urbanisation diffuse se trouvent à l'article L. 156-4 du code d'urbanisme.

<sup>376</sup> Cette notion se définit comme la présence de construction entourant le terrain d'assiette et sa desserte par un accès à une voie publique. « Ne constitue cependant pas un espace urbanisé de la bande des 50 pas géométriques la présence dans la zone d'un habitat diffus et anarchique caractérisé par des habitations précaires » (CAA de Paris, 5 avril 1994, *Commune de Robert*, n° 93-25/ AJDA 1994 p. 478). Les dispositions concernant les espaces déjà urbanisés se trouvent à l'article L. 156-3 du code de l'urbanisme.

Les mentions faites aux plages ont également une part limitée dans les autres documents d'urbanisme et d'aménagement, que sont le PLU, le SCOT, et le PPRNL. Certaines dispositions peuvent être intégrées dans le PLU concernant le littoral et notamment les plages qui sont des composantes nécessaires au développement touristique, surtout en Outre-mer. Il en est ainsi de l'extension limitée des espaces proches du rivage, qui doit être motivée par le PLU ou conforme aux dispositions du SCOT ou compatible avec le SMVM ou le SAR. L'article 3 de la loi Littoral du 3 janvier 1986 introduit le principe de l'inconstructibilité (article L. 146-4 -III du code de l'urbanisme), en dehors des espaces urbanisés, sur la bande littorale si le PLU le prévoit.

Pour le reste, afin de réguler les activités économiques sur le littoral, le schéma d'aménagement de plage prévu à l'article L.146-6-1 du Code de l'urbanisme<sup>377</sup> et cité au chapitre I peut être prévu. Ce schéma a été créé par la loi SRU du 13 décembre 2000 par voie d'amendement pour permettre le maintien ou la reconstruction d'équipements existants dans la bande littorale des cent mètres. Cette possibilité est laissée aux communes afin qu'elles planifient l'aménagement de leurs plages à condition que soient conciliés les objectifs de protection de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique. Le dispositif de l'article L.146-6-1 ne concerne que les plages et les espaces naturels remarquables soumis à des nuisances ou à des dégradations du fait d'équipements existant avant la loi Littoral de 1986. Ce schéma d'aménagement comporte, pour le territoire qu'il délimite, une analyse de l'état initial du site, portant notamment sur les paysages, les milieux naturels, les conditions d'accès au domaine public maritime, et sur les équipements ou constructions antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi Littoral. Il fixe des mesures permettant d'améliorer l'accès au domaine public maritime, de réduire les dégradations constatées, et d'atténuer les nuisances. Le projet de schéma est arrêté par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de PLU, approuvé par décret en Conseil d'État, affiché pendant un mois en mairie ou au siège de l'EPCI compétent (et dans les communes membres concernées), diffusé dans un journal du département et publié au Recueil des actes administratifs et au journal officiel. Une fois approuvé, il est annexé au PLU lorsqu'il existe. Au niveau de la Guadeloupe, aucun schéma d'aménagement des plages n'existe, mais c'est un projet actuellement à l'étude. Toutefois, le Conseil régional a mis en place un projet dénommé OCEAN depuis 2011, qui consiste avec la collaboration de différents acteurs institutionnels, le Conservatoire du littoral, le syndicat des plages, les associations de l'environnement

---

<sup>377</sup> Décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006 relatifs aux schémas d'aménagement.

(comme celle des pêcheurs), l'office du tourisme, le parc national de la Guadeloupe à aménager les plages de la Guadeloupe. Pour l'instant, 6 plages pilotes sont concernées par le projet, mais celui-ci devrait s'étendre à l'ensemble de la Guadeloupe. L'objectif est d'animer davantage les plages et de les aménager aux mieux pour accueillir du public. La phase de l'état des lieux est entamée. Le projet est prévu pour une durée de 3ans. Cependant, il s'agira d'aménager sans dénaturer les espaces, car nombre de sites font déjà l'objet d'aménagements illégaux, ou de constructions importantes en arrière plage. À ce titre, les zones déjà urbanisées sont présentes sur certaines plages dans la zone des 50 pas géométriques ainsi que les terrains à usage de plage. Ces parties peuvent être affectées par le PLU (article L. 156-3 II du Code de l'urbanisme) ; elles concernent : les équipements touristiques et hôteliers, les commerces ainsi que toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par nécessité économique de desserte de voie maritime. Il y a eu une volonté du législateur de favoriser le développement du littoral urbanisé dans les DROM. Il s'agit donc d'avoir la possibilité d'étendre l'urbanisation au-delà des espaces urbanisés, à condition que ces espaces soient équipés, ce qui reste interdit en métropole. En Guadeloupe certaines plages se retrouvent partagées entre deux zones : urbanisées et diffuses, comme la plage de la « *Caravelle* » gérée par plusieurs intervenants. Sur une des portions de cette plage, est installé un hôtel ; l'autre portion appartient à la commune. L'autre exemple est celui de l'hôtel Fort Royal, dont la plage est située dans un espace déjà urbanisé<sup>378</sup>. Si ce projet prouve la volonté des pouvoirs publics d'améliorer la gestion des plages, il reste beaucoup à faire pour préserver ces espaces. Les services de l'État souhaitent cependant qu'un schéma soit élaboré pour la plage du bourg de Sainte-Anne, très urbanisée et envahie par les ventes ambulantes et les restaurants « *les pieds dans l'eau* » ou d'autres situés sur la partie un peu plus urbanisée qui causent de graves problèmes d'érosion. La commune tarde à se décider à ce niveau. Néanmoins, les recommandations concernant les plages insérées dans le chapitre valant SMVM préconisent aux communes proches du littoral de se doter d'un schéma d'aménagement de plage pour définir les conditions de leur aménagement ainsi que des espaces naturels qui leur sont proches. Elles doivent également définir les modalités de desserte et de stationnement des véhicules, afin d'éviter les conséquences de cet état de fait sur les plages et les espaces naturels proches. Le SMVM préconise le développement de la capacité d'accueil des espaces ; pourtant, il est indispensable de préserver les espaces fragilisés par la fréquentation excessive de l'homme étant précisé que les plages sableuses représentent 25% du littoral guadeloupéen, soit 150 Kilomètres de côte.

---

<sup>378</sup> Ces deux hôtels sont situés en Guadeloupe.

Par ailleurs, les dispositions d'urbanisme définies par la loi littoral s'imposent au PLU : elles prévoient que les documents d'urbanisme préservent sous la forme de coupure d'urbanisation les espaces naturels, classent les espaces boisés, les parcs, et ensembles boisés, interdisent toute construction ou installation sur la bande littorale de cent mètre à compter de la limite haute du rivage. Seulement, le problème réside dans les orientations claires à adopter lorsque ces installations, constructions existent déjà dans la bande. Dans les départements et régions d'outre-mer, la bande est de 81,20 mètre à compter de la limite haute du rivage. Toutefois, il arrive que cette limite ne soit pas respectée et que des infrastructures se construisent très près de l'eau. L'article L. 123-4 du code de l'urbanisme prévoit que le PLU<sup>379</sup> dans les zones naturelles à protéger, en raison de la qualité de leurs paysages, peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de construction résultant du coefficient d'occupation du sol fixé pour l'ensemble de la zone, pourront être transférées en vue de favoriser un regroupement des constructions sur les autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone. Le transfert du Cos est un outil de protection des espaces naturels, pourtant, la loi ALUR du 24 mars 2014 a supprimé le Cos<sup>380</sup>. En Guadeloupe, les PLU sont pratiquement tous approuvés après un long processus.

En plus des PLU, il existe des plans de prévention des risques littoraux (PPRL). La mise en place de PPRL au niveau des communes littorales permettrait de mieux prendre en compte des risques tels que le recul des côtes sous l'influence de l'érosion marine qui est importante sur plusieurs secteurs du littoral français, et notamment sur les plages et les côtes. Dans l'archipel guadeloupéen et les autres départements et régions d'outre-mer, certaines plages sont touchées par ce phénomène, même s'il n'est pas encore récurrent. La surfréquentation d'une plage peut être un facteur de risques. La réalisation de plan de prévention spécifique aux risques littoraux et des plages permettrait dès lors de délimiter les zones exposées devant faire l'objet en priorité d'une interdiction d'urbanisation, et de prescrire si

---

<sup>379</sup> La loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové prévoit un délai supplémentaire pour la généralisation des SCOT et des PLU au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

<sup>380</sup> La loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové modifie l'article L.123-1-5 du code de l'urbanisme et supprime le coefficient d'occupation des sols (Cos) ainsi que la possibilité de fixer une superficie minimale des terrains constructibles dans le plan local d'urbanisme (PLU). Cette suppression se répercute également sur les outils qui pouvaient être mise en œuvre sur la base du Cos. Pour le Ministère du Logement et de l'Égalité des Territoires, l'usage du Cos s'est révélé un outil « *réducteur et peu adapté* », car son utilisation dans certains documents d'urbanisme a souvent eu pour objet de limiter a priori les droits à construire sans s'appuyer sur une véritable analyse et sur l'expression d'objectifs de qualité urbaine qui sont la base nécessaire pour définir un dispositif réglementaire adapté alors que le transfert du Cos permettait de protéger les espaces naturels. Voir le lien [fiche\\_cos\\_mars\\_2014\\_nnversion.pdf](#) : « *La loi Alur : suppression du cos et de la superficie minimale des terrains constructibles* ».

nécessaire la mise en place de dispositifs de protection des lieux habités. La connaissance des phénomènes naturels liés à l'évolution spontanée du renouvellement du sable, du trait de côte et l'estimation du risque d'érosion marine dans les secteurs concernés, constituent les préalables à toute action dans ce domaine. Il faudrait inciter les communes littorales des départements d'outre-mer et en métropole à les adopter.

Par ailleurs, le SCOT contient également des dispositions pouvant concerner les plages. La loi SRU du 13 décembre 2000 a doté l'intercommunalité d'un outil de planification avec les SCOT<sup>381</sup>. Ceux-ci<sup>382</sup> *«fixent les orientations fondamentales de l'organisation de l'espace et de la restauration des espaces urbanisés mais essentiellement en termes d'objectifs. Le schéma de cohérence peut être élaboré par un établissement intercommunal ou un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents compris dans le périmètre du schéma »*. Dans les départements et régions d'Outre-mer, l'intercommunalité a eu peine à s'installer, même si, depuis décembre 2012, elle s'est mise en place puisque les communes ont eu l'obligation de rejoindre un établissement intercommunal. La loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux dispose, que dans les communes littorales, le SCOT pourra comporter un schéma individualisé valant SMVM sur le modèle déjà établi pour les SAR dans les DROM. En effet, lorsque *« le schéma de cohérence territorial englobe une ou des communes littorales, et dans le cas où un établissement public mentionné à l'article L. 122-4 décide d'élaborer un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur, le préfet est consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral »*<sup>383</sup>.

Les documents d'urbanisme précités ayant donc la possibilité d'encadrer l'usage des plages contiennent un zonage qui s'intéresse à la protection et la préservation des espaces naturels ainsi qu'aux conditions de fréquentation par le public de ces sites, avant de déterminer le périmètre et les caractéristiques desdites zones. La mise en place tardive de ces documents a compromis en quelque sorte un encadrement clair et spécifique pour les plages. Il convient donc de remédier à cela en établissant de façon détaillée les conditions spécifiques d'exploitation des plages.

---

<sup>381</sup> Article L. 222-1 et R. 122-1 et s. du code de l'urbanisme.

<sup>382</sup> La loi ALUR n°2014-366 du 24 mars 2014 a prévu de clarifier l'échelle d'élaboration du SCOT.

<sup>383</sup> Article L. 122-3 du code de l'urbanisme.

À La rareté des dispositions contenues dans le droit commun et le droit spécifique à l'Outre-mer ainsi que dans les documents d'urbanisme, s'ajoutent des dysfonctionnements de l'action publique.

## **§2. Les dysfonctionnements de l'action publique.**

Les dysfonctionnements de l'action publique sont causés par une répartition confuse des compétences (A) mais également par l'absence de coordination des actions (B).

### **A. La répartition confuse des compétences.**

Avant la mise en place de la décentralisation, le sommet de l'État ne s'associait pas suffisamment aux collectivités locales. Aujourd'hui, l'État a transféré une part de ses compétences aux collectivités territoriales. Il s'agit désormais d'améliorer l'efficacité de l'action publique en rapprochant la décision du citoyen et de favoriser ainsi une démocratie de proximité.

Les services déconcentrés de l'État collaborent avec d'autres organismes, comme l'ONF ou le Conservatoire du littoral pour la protection du littoral ou encore pour la mise en place de plan de restauration de l'environnement. Certains auteurs considèrent que la décentralisation génère une inégalité entre les territoires. La multitude d'intervenants sur le domaine public crée une répartition confuse des compétences, notamment par des divergences dans le fond, et perturbe la cohérence de l'action publique.

Le rapport Picq<sup>384</sup> souligne que l'État n'a pas mis à profit la décentralisation pour remettre en cause son fonctionnement et oser une réelle déconcentration. Décentralisation et déconcentration n'ont pas suffisamment conduit à redéfinir les politiques publiques.

Le rapport Mauroy de 2000<sup>385</sup> précise que l'insuffisance du dispositif d'évaluation de l'action publique ne concourt pas à l'évolution des pratiques. D'ailleurs, « *ce vécu de la*

---

<sup>384</sup> Le rapport Picq du 20 mai 1994 relatif à la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État, aborde les questions fondamentales susceptibles d'éclairer le Gouvernement dans l'action qu'il conduit.

*décentralisation se heurte massivement à un grief de complexité. La proximité de la décision n'a pas entraîné la simplicité ».*

La décentralisation a en effet bien souvent entraîné une opacité des rôles respectifs de l'État et des collectivités territoriales, et ce phénomène est accentué par l'ajout de nouvelles structures. Si chaque collectivité est autonome, pleinement responsable, libre de s'administrer seule, l'insuffisance de clarification des compétences respectives entraîne des conséquences perverses. L'intervention croissante de chaque intervenant sur le domaine public porte à confusion, engendre des coûts inutiles et crée une insécurité juridique. Même si la loi explique le rôle de chacun des acteurs, elle ne précise pas –clairement– la mission incombant aux acteurs collaborant ensemble pour la gestion du domaine public ; difficile alors de savoir quelle compétence incombe à chacun. Il y a un enchevêtrement des compétences qui complique les procédures.

Outre cette répartition confuse, il existe un blocage par l'État des coopérations locales. L'organisation de la décentralisation a été encore plus complexe à la suite de la loi de 1999 sur la coopération intercommunale, dite "loi Chevènement". Malgré le peu de prise en compte du littoral au niveau européen, les réflexions prospectives ont des répercussions positives sur le sujet. Lorsqu'une disposition subsiste, sa prise en charge et sa transcription en droit français se prolongent lorsque la volonté de la mettre en œuvre n'est pas suffisamment partagée, notamment en matière de politique environnementale. L'État est devenu opaque, car ses moyens financiers ont davantage diminué. Il convient donc de reconsidérer les rôles respectifs de l'État et des collectivités locales.

Comment en effet évaluer l'action de chacun lorsqu'il y a une pléthore de compétences ou de niveaux d'intervenants sur le domaine public et sur les plages ?

Malgré une organisation des compétences de chacun des acteurs, les ruptures stratégiques opérées par les acteurs réduisent la possibilité de mutualiser la gestion à long terme. Pourtant, en science politique certaines prônent «une *Théorie du changement* »<sup>386</sup>. Les

---

<sup>385</sup> Le Rapport Mauroy du 17 octobre 2000 comprend 154 propositions s'inscrivant dans une perspective de long terme, qui entend porter un intérêt appuyé aux acteurs (agents, élus, citoyens) sur le renforcement de la décentralisation. [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

<sup>386</sup> P. Muller, « *Les politiques publiques soumises à une forme de contrainte du changement, acteur et cadre cognitifs* », RFP 2005/1-Vol.55, p.155 à 187.

politiques publiques sont soumises à une forme de « *contrainte de changement* »<sup>387</sup> : c'est pourquoi, lorsque le changement tarde à venir, la gestion efficace à long terme est inexistante.

La répartition confuse des compétences entraîne donc une absence de coordination des actions, ce qui est également un facteur d'insécurité juridique.

## B. L'absence de coordination des actions.

Le droit positif de gestion du domaine public maritime répond à des principes fondamentaux reconnus par la jurisprudence et la loi Littoral du 3 janvier 1986. Les décisions d'utilisation de ce domaine sont donc encadrées par des règles de fond (impératifs de préservation des milieux et des sites, respect du caractère naturel du rivage, etc.) et des procédures.

Toutefois, la rareté des dispositions applicables aux plages ou du moins le manque de maîtrise des textes encourage les situations illégales<sup>388</sup>. Georges Burdeau disait que « *l'État n'est jamais que des individus* ». Les individus mettent en place des actions dans un but d'intérêt général et pour le bien de la communauté. Il s'agit pour les acteurs de combiner leurs actions afin de favoriser une stabilité de la politique en faveur de l'aménagement, de la préservation et de la mise en valeur des plages. Néanmoins, l'absence de coordination entre les acteurs est à noter.

L'État est contraint de toujours fournir les efforts nécessaires pour satisfaire les usagers. Pour rationaliser son action, l'État a décentralisé ses compétences, notamment en

---

<sup>387</sup> P. Muller, *op. cit.*, p. 143.

<sup>388</sup> L'interdiction d'accéder librement au littoral en raison de constructions rompant la continuité du sentier littoral ; l'occupation illégale sur le domaine public maritime ; la construction de villas au bord de l'eau dans la zone des 50 pas géométrique dans les DROM ou dans les 100 mètres pour la métropole. Il en est ainsi également des villas construites en toute illégalité sur les plages sans autorisation (cas des occupants sans titre dans les Antilles).

matière d'aménagement du territoire et de l'environnement ; mais « *il ne se laisse pas oublier*<sup>389</sup> », il fait toujours partie des réflexions intellectuelles.

L'interaction de l'action publique entre les collectivités territoriales et l'État a permis d'améliorer la gestion des plages. Des outils toujours plus performants, mieux adaptés pour mettre en œuvre l'action de l'État dans ce domaine sont recherchés.

Selon Olivier Beaud,<sup>390</sup> l'État n'est plus une puissance souveraine qui commande mais un groupe d'individus détenant une force qu'ils doivent employer pour créer et gérer des services publics. Pourtant, la multiplicité des acteurs intervenant sur les plages<sup>391</sup> complexifie leur synergie autour d'une seule action : l'aménagement, la protection et la mise en valeur de ces espaces. Le jeu des acteurs est essentiel : il doit être transparent, car les règles relatives aux plages mises en place tardivement, ont complexifié l'action des pouvoirs publics.

Pour que l'action de l'État soit efficace sur les plages, elle doit être coordonnée à tous les niveaux. Mais comment évaluer l'action de chacun ?

C'est à ce titre que, le pouvoir politique doit intégrer une nouvelle dimension qui est liée à sa capacité à traiter les problèmes<sup>392</sup> qui affectent le domaine public et les plages. On ne regarde plus le fait que la règle conditionne l'action, mais les résultats qu'elle engendre. C'est pourquoi, le gouvernement doit être efficace dans le traitement des problèmes que pose la gestion du domaine public et des plages. Le traitement des difficultés confirme la légitimité des pouvoirs publics ; mais il reste encore à accepter le respect de son environnement, quand d'autres enjeux sont prioritaires, tels que l'aménagement du territoire.

L'action publique est une matrice du pouvoir politique : c'est pourquoi, un pilotage efficace de l'État et de l'action publique est indispensable. C'est une question devenue au centre des préoccupations depuis quelques années. La rationalisation des politiques publiques

---

<sup>389</sup> J. Leca, « *État entre Politics, Politiques et Policy ou peut-on sortir du Triangle des Bermudes* », in *Gouvernement et action publique*, Presses des Sciences Politiques, 2012/1 n°1, p. 59 à 82.

<sup>390</sup> O. Beaud, « *Duguit l'État et la reconstruction du droit constitutionnel français* », in *Autour de Léon Duguit*, sous la direction de F. Melleray, Bruylant, 2011, p. 29-56.

<sup>391</sup> Etablissement public privé, service déconcentré, centralisé, organisme public, structures étatiques.

<sup>392</sup> P. Duran, *Droit et Action publique*, Puf, L'année de la sociologie, 2009/2-vol.59, p. 303 à 344.

était justement poursuivie pour créer une meilleure portée. L'État n'incarne plus à lui seul le pouvoir souverain. Les nouveaux acteurs issus de la décentralisation affectent les institutions. L'action des pouvoirs publics ne doit plus simplement répondre aux besoins des administrés mais aussi intégrer des impératifs de bonne gestion des plages, en fonction du degré de responsabilité qui leur incombe. Cette gestion passe par une participation de tous. La fragilisation des pouvoirs publics causée par la multitude d'institutions existantes, permet de réfléchir à de nouveaux mécanismes afin de donner une conformité à l'action publique.

## Conclusion du chapitre 2

---

Dans le premier chapitre, a été développée la nécessité de respecter le principe de sécurité juridique. Il convient pour cela d'améliorer la gestion des plages avec l'édiction de règles juridiques claires afin d'apporter une réponse aux problèmes existants.

L'apport économique représenté par la plage suscite en effet des difficultés d'application des règles qui encadrent son exploitation. Ainsi, le principe d'inaliénabilité a été mis à rude épreuve. Lorsque les personnes publiques devaient être les garants des dépendances de leur domaine public, celles-ci ont participé à leur aliénation. Cette situation a perduré jusqu'à ce qu'un droit de l'environnement fût reconnu au niveau planétaire. La réglementation internationale a consacré dès lors la préservation de l'environnement. La France a elle-même encadré dès 1976 la protection de l'espace. Néanmoins, la rareté des dispositions réglementant l'urbanisation du littoral a contribué au développement de cette urbanisation.

Dans les départements et régions d'Outre-mer, l'histoire des colonies a sa part de responsabilité pour expliquer l'aliénation du littoral, et par là même des plages. Après des siècles d'instabilité du principe d'inaliénabilité, le droit a trouvé une issue par la mise en place d'un certain nombre de règles. Mais après l'étude de celles-ci, on se rend bien compte de leur absence d'efficacité et d'effectivité. Il n'en demeure pas moins, qu'il y a une volonté de la part du législateur, de la doctrine et de la jurisprudence d'y remédier.

On ne cesse de prôner l'atteinte des objectifs de la loi, mais force est de constater que les comportements réels ne correspondent pas aux comportements prescrits par la règle. La norme censée régler les comportements déviants est vite dépassée par les droits acquis sur le domaine public.

À cela, s'ajoute la place résiduelle des plages dans les documents d'urbanisme régissant l'aménagement de l'espace qui permettrait de régler rapidement les difficultés déjà présentes sur les plages. L'échelle intercommunale s'est installée progressivement et commence à peine à se réaliser depuis quelques années. On espère qu'elle permettra d'apporter un nouveau souffle à la politique des plages, essentielle dans le développement économique et touristique des îles.

# Conclusion du Titre 1

---

La gestion des plages fait intervenir de nombreux acteurs incontournables dans l'aménagement, la planification, la gestion, et la protection des espaces ce qui est déterminant dans la politique relative aux plages. Plusieurs textes sont intervenus dans ce régime et notamment, la loi Littoral et surtout le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plages.

Cependant, le manque d'effectivité et d'efficacité des règles a fragilisé cet espace. La faible teneur normative de la réglementation et législation en vigueur a créé sur le littoral des abus causant des dégâts irrémediables. La complexité du droit a encore contribué à cet état de fait. Certains parlent même du «*mythe du droit simple* », car il est difficile le plus souvent de décoder la volonté du législateur à travers toutes ces strates de règles juridiques entourant l'exploitation des plages. Ces problématiques ont engendré un régime juridique indéterminé et disparate, qui est loin d'apporter une sécurité juridique suffisante, en raison d'une absence de clarté, d'intelligibilité et de qualité des textes. Pourtant, il y a un véritable enjeu à réduire cette superposition de règles.

Le rôle du législateur est souvent dénoncé, mais l'ensemble de la société doit être garant de la bonne application des lois malgré les failles qui peuvent exister. En effet, l'aménagement paraissait difficilement conciliable avec la protection des sites ; pourtant, leur conciliation est nécessaire pour assurer une gestion efficace de l'exploitation des plages. Les outils d'urbanisme mis en place avaient pour objectif de réduire l'étalement urbain, de modérer la consommation de l'espace et de rétablir les grands équilibres ; cependant, ils ont manqué à leur mission. Harmoniser la réglementation sera l'occasion de rendre plus équitables les objectifs d'aménagement et de protection des plages.

De nombreuses conférences comme celle sur la lisibilité des jugements et l'illisibilité des lois<sup>393</sup> ou encore celle sur la gestion des plages à Marseille en 2001, ont montré la volonté d'évoluer vers une autre politique et de lutter contre l'insécurité juridique. Mais on se rend bien compte des difficultés des communes littorales<sup>394</sup>, difficultés causées par leurs caractéristiques socio-économiques et environnementales propres à leur région.

Pendant des siècles, l'homme a voulu dominer et conquérir l'espace, mais n'a pris conscience que tardivement qu'il lui fallait prendre soin de son environnement. Les failles dans les comportements des élus, des gestionnaires et des citoyens existeront peut-être toujours, mais il convient que la loi garante de l'État de droit reste claire, accessible et intelligible pour mieux prendre en compte et pour tenter de résoudre les problèmes présents sur le littoral. Cela prendra certainement du temps, notamment dans les départements et régions d'Outre-mer du fait de leurs spécificités et de leur caractère insulaire. Mais la loi autorise des adaptations permettant une meilleure application des règles dans le contexte particulier des îles françaises.

---

<sup>393</sup> Conférence organisée par le Centre de recherche en droit public, « *la lisibilité des jugements et l'illisibilité des lois* », in *La lisibilité et l'illisibilité du droit, 2000-2001* ; voir aussi J.-L. Baudoin, « *Le mythe du droit simple* », *Barreau du Québec*, volume 33 numéro 4, 1<sup>er</sup> mars 2001 ; consulté sur [www.barreau.qc.ca](http://www.barreau.qc.ca).

<sup>394</sup> S. Colas, « *Les comparaisons entre les caractéristiques des communes littorales et le reste du territoire métropolitain* », site internet de l'Observatoire du littoral ([www.onml.fr](http://www.onml.fr)), 2011.

## **Titre II**

### **UNE ADAPTATION LABORIEUSE DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PLAGES DANS LES DROM.**

En raison d'un contexte insulaire propre aux DROM, les dispositions relatives aux plages font l'objet d'une adaptation laborieuse. En conséquence, les objectifs de sécurité juridique ont été difficiles à mettre en œuvre (chapitre 1<sup>er</sup>). Ce contexte a également contribué à l'inadaptation des procédures répressives protégeant le littoral (chapitre 2).

# Chapitre 1<sup>er</sup>

## LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SÉCURITÉ JURIDIQUE.

Les difficultés de mise en œuvre des objectifs de sécurité juridique<sup>395</sup> renvoient à une histoire juridique ancienne imputable aux DROM. Ce qui a rendu particulièrement complexe la mise en œuvre du principe de sécurité juridique dans ces DROM (Section 1) par le législateur (Section 2).

### Section 1

#### **Une mise en œuvre complexe du principe de sécurité juridique dans les départements et régions d’Outre-mer.**

Cette difficile mise en œuvre a été induite par les carences des dispositions relatives aux départements et régions d’Outre-mer au regard des objectifs de sécurité juridique (§1), notamment celles relatives à la fréquentation et aux usages des plages (§2).

#### **§1. Les carences des dispositions relatives aux départements et régions d’Outre-mer au regard des objectifs de sécurité juridique.**

Les dispositions relatives aux départements et régions d’Outre-mer sont carencées en raison d’une difficile mise en œuvre de la décentralisation du droit de l’environnement dans les DROM (A) et d’une faible emprise du droit sur la zone des 50 pas géométriques (B).

---

<sup>395</sup> La clarté, l’intelligibilité et l’accessibilité des règles aux citoyens.

## A. Une difficile mise en œuvre de la décentralisation du droit de l'environnement dans les DOM.

Selon le Conseil constitutionnel, le principe d'identité législative, s'il conduit à l'unification des régimes juridiques de la métropole et des départements d'Outre-mer, au moins depuis la loi de départementalisation du 19 mars 1946, n'écarte pas, le « *fondement de dispositions législatives expresses ou de dispositions anciennes non modifiées du corpus juridique spécifique aux DOM avant leur départementalisation, la possibilité de tenir compte des spécificités géographiques de ces départements* »<sup>396</sup>.

Philippe Marchand, ministre de l'Intérieur, a énoncé devant l'Assemblée nationale le 25 mars 1991, à propos du projet de loi relative à l'administration territoriale de la République que « *La décentralisation pour l'essentiel, a eu pour objet d'organiser un transfert de pouvoirs : transfert des pouvoirs locaux des préfets aux exécutifs élus, transfert des compétences d'État aux collectivités décentralisées, transfert enfin des moyens financiers et des ressources humaines* »<sup>397</sup>.

En effet, de 1982 à 1986, la décentralisation a suivi un long processus avec 40 lois et 300 décrets<sup>398</sup>. Les lois les plus importantes dans ce processus ont été les lois Deferre-Mauroy du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983<sup>399</sup>. Dans cette dernière loi qui traite dans son titre II des compétences transférées aux collectivités territoriales, il est rappelé qu'elles « *concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique et social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie* ». En outre, il est stipulé dans son titre II qui traite des compétences transférées aux communes, départements, et régions que, « *le patrimoine commun de la nation* » est géré par chaque collectivité publique qui en est le garant dans la limite de ses compétences. Tout ceci pour dire que, la décentralisation a transféré des compétences relatives à la protection de l'environnement aux collectivités

---

<sup>396</sup> CC, déc. n°84-165 DC, 18 janvier 1985, *JO* 20 janvier 1985, p. 821 ; RFDA 1985 p. 632.

<sup>397</sup> Philippe Marchand, débat Assemblée Nationale, 25 mars 1991 (*JO AN* du 31 mars 1991 p. 4443).

<sup>398</sup> E. Hervé Sénateur, Rapport d'information sur « *les trente ans de la décentralisation : contribution à un bilan* », délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation N°679 2010-2011, p. 11.

<sup>399</sup> Cette loi du 7 janvier 1983 relatives au transfert de compétences énonce dans son titre I concernant les pouvoirs des collectivités territoriales : « *les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence* ».

territoriales. Ainsi, elles doivent concilier leurs documents d'urbanisme « *dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace* »<sup>400</sup>. Cette transition opérée entre l'État et les collectivités a contribué à la mise en place des différents outils d'urbanisme pour l'aménagement du territoire (SCOT, PLU, SMVM, SAR). Donc les collectivités doivent être garantes de leur environnement et donc des plages, pour celles se situant près du Littoral. Encore faut-il qu'elles aient les outils afin de mener à bien leur mission.

Concernant les collectivités ultramarines, la décentralisation a été inscrite dans la Constitution à l'article 73 et à l'article 74<sup>401</sup>. L'étude portera plus particulièrement sur l'article 73 relatif aux départements et régions d'Outre-mer. Aux termes de cet article, « *dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptation tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». D'ailleurs, « *Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement* ». Il s'agit là d'un pouvoir propre aux DROM, mais qu'ils n'ont pratiquement pas exploité et qui pourrait pourtant leur permettre de mieux régir certaines matières en raison de leur caractère insulaire. Est-ce de la réticence ? Pour autant, c'est un bon moyen d'adapter des dispositions<sup>402</sup> pour les rendre applicables à leur contexte particulier<sup>403</sup>. Ces habilitations citées au deuxième et troisième alinéa de l'article 73 sont décidées à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi organique. Les innovations nombreuses, introduites au profit de l'Outre-mer dans la Constitution, répondent à cette volonté de « *décentraliser* »<sup>404</sup> en participant à la mise en œuvre du fondement constitutionnel de l'autonomie administrative.

C'est ainsi, que depuis la loi du 28 mars 2003, les collectivités territoriales « *lorsque selon les cas, la loi ou le règlement l'a prévu, peuvent déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent*

---

<sup>400</sup> E. Hervé, *op. cit.*, p. 153.

<sup>401</sup> S-L Formery, *La constitution commentée article par article*, Les fondamentaux du droit, Hachette supérieur, 2012-2013, 15<sup>ème</sup> édition.

<sup>402</sup> Rappelons que « *les dispositions prévues au précédent alinéa ne sont pas applicables au département et à la région de la Réunion* ».

<sup>403</sup> Concernant notamment les règles relatives aux plages, difficiles à mettre en œuvre dans les DROM (Cf le décret du 26 mai 2006).

<sup>404</sup> M. Verpeaux, « *Les conséquences générales de la révision constitutionnelle de 2003* », chapitre 3 p. 35, in *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle* sous la direction de J.-Y. Faberon, La documentation française, 2004.

*l'exercice de leurs compétences* »<sup>405</sup>. Seulement, cette expérimentation a besoin d'encadrement. Marc Joyau<sup>406</sup> fait remarquer qu'il y a une différence entre l'adaptation et l'expérimentation. « *L'expérimentation implique la création de règles nouvelles... déroatoires au droit commun... ; suppose une durée limitée... ; et est inséparable d'un mécanisme d'évaluation* »<sup>407</sup>. Alors que l'adaptation n'est « *qu'un ajustement du droit commun, sans condition de durée ni de nécessité d'évaluation* » ; ce qui veut dire que l'adaptation des règles est une garantie de la sécurité juridique. L'expérimentation, quant à elle, permet de déroger aux dispositions législatives ainsi que réglementaires (art. 37-1 et 72 al. 4). Il en est de même pour l'adaptation (art. 73 al. 1, 2 et 3), alors qu'elles sont exécutées par les collectivités territoriales<sup>408</sup>.

On peut dire toutefois, qu'en droit de l'environnement, il serait difficile à bien des égards d'apporter des dérogations à la situation particulière des DROM. D'autant plus que ces collectivités sont réticentes à user de ce droit dans les matières entrant dans leurs compétences. Le processus de décentralisation est donc censé contribuer à responsabiliser les collectivités locales, à travers une démocratie de proximité, apporter un développement économique et social ainsi qu'une protection de l'environnement, et un meilleur cadre de vie. Pour autant, on constate que ce processus de décentralisation a rempli sa mission en partie surtout que l'apport des collectivités locales est primordial dans la bonne marche de la décentralisation. Dans le domaine de l'environnement, certaines recommandations sont apportées par la loi du 7 janvier 1983. Ainsi, l'article 35 de celle-ci fait appel « *à l'aménagement du cadre de vie, à la gestion économe du sol, à la protection des milieux naturels et des paysages, à la promotion de l'équilibre entre les populations des zones rurales et urbaines* ». Toutefois, dans l'application de la réglementation relative aux plages, il est actuellement, difficile d'intégrer certains objectifs de la sécurité juridique (accessibilité des textes aux citoyens, clarté et intelligibilité) malgré la bonne volonté de chacun, tant que les adaptations nécessaires ne sont pas mises en œuvre. Pourtant, elles doivent être facilitées lorsque le contexte particulier ne se prête pas bien à l'application du droit commun. Il conviendrait d'établir un état des lieux objectif avec la collaboration des acteurs au niveau

---

<sup>405</sup> Art.72 al. 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

<sup>406</sup> M. Joyau, « *Décentralisation, adaptation, autonomie* », in J-Y Faberon (dir.), « *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle* », La documentation française, 2004, p. 87.

<sup>407</sup> J. Moreau, « *De l'expérimentation* », JCP « Administration et collectivités territoriales », 28 octobre 2002, p. 99.

<sup>408</sup> Elles sont impossibles s'agissant de l'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti (art. 72 al 4 et 73 al. 6) et ne peuvent concerner que des domaines relevant exclusivement de la compétence de ces collectivités (art. 72 al. 4 et 73 al. 2).

national et local. Car même si l'État reste un « *partenaire actif des collectivités au niveau déconcentré, au cœur de nouvelles dynamiques territoriales* », on se rend bien compte que des problématiques sont intégrées depuis longtemps dans le droit. Afin d'améliorer la sécurité juridique, il conviendrait de se recentrer principalement sur la gestion économe des sols, la protection des milieux naturels et des paysages. Ces différents objectifs doivent imprégner les documents d'urbanisme, et les schémas de secteur intercommunaux ; cependant, adapter le droit est assez délicat et le plus souvent, il est laissé au législateur le soin de régler cette question.

De plus, l'autonomie est une notion qui fait déjà des émois dans la doctrine en raison de sa rare utilisation dans le droit positif. Donc on met en place un système, mais sans avoir l'intention de l'appliquer réellement. André de Laubadère déclarait déjà il y a plusieurs décennies : « *l'autonomie semble bien faire partie de ces mots dont le sens est équivoque et le contenu en tout cas imprécis* »<sup>409</sup>. Au demeurant, pour recourir à la notion d'autonomie, le pouvoir normatif reconnu à une collectivité territoriale doit présenter certaines caractéristiques d'« *indépendance* »<sup>410</sup>.

Par ailleurs, le retard accumulé dans l'instauration d'un véritable droit du littoral a eu également un impact dans l'appréhension du droit par les DROM. En effet, avant l'adoption de la loi Littoral en 1986, aucune loi ne permettait de régir le littoral de l'Outre-mer. Ce qui a conduit à une appropriation déséquilibrée de l'espace. L'État a permis, volontairement pendant une période et pour des raisons économiques, en tenant compte du caractère insulaire de ces collectivités, l'appropriation des espaces. Il y a eu une volonté d'enfermer les DROM dans un statut particulier alors que leurs caractéristiques en dehors du climat pouvaient être alignées sur le droit commun à un certain point. Ces collectivités peuvent se rapprocher de certaines régions du Sud qui demandent également une attention particulière. Afin qu'elles puissent user plus facilement du régime législatif et réglementaire qui leur est applicable, et autorisant les adaptations de certaines lois relatives aux plages, il faudrait accroître leurs compétences, ainsi que leur capacité financière, tout en les soumettant à des conditions contraignantes. Il serait également intéressant que ces collectivités usent de la compétence que la loi leur offre de « *fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un*

---

<sup>409</sup> A. de Laubadère, « *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités* », AJDA, 1969, p. 3.

<sup>410</sup> M. Joyau, « *La loi constitutionnelle et l'outre-mer* », Cahier administratifs et politiste du Ponant, 2002, n° 7 p. 106

*nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi* » (art. 73 al. 3)<sup>411</sup>. Car la révision constitutionnelle a finalement innové en reconnaissant un pouvoir normatif local<sup>412</sup>. Toutefois, les matières transférables ne sont pas celles connues en métropole (cinquante pas géométriques par exemple) en raison de l'expression « *tenir compte de leurs spécificités* ». L'objectif était de réaliser une assimilation législative (qui est d'ailleurs reconnue à Saint-Pierre-et-Miquelon) sans priver ces collectivités de leurs compétences en matière de fiscalité, de régime douanier ou d'urbanisme. Ainsi, les possibilités de dérogation devaient concerner, tout au moins à l'origine, quelques domaines ayant une incidence sur la vie quotidienne ou économique, comme la protection de l'environnement. Il existe tout de même, des compétences intransférables : la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre public, la monnaie, le crédit et les changes, le droit électoral dont la liste peut être complétée par la loi organique. Ce principe d'assimilation législative trouve donc ses limites<sup>413</sup>.

Les collectivités de l'article 73 n'ont donc la possibilité d'intervenir que dans les matières dans lesquelles elles exercent leurs compétences. Il en est ainsi des matières en lien avec le littoral et les plages, comme la gestion des milieux par exemple. Il suffit simplement qu'elles veuillent en prendre l'initiative. Cela paraît simple ; mais en réalité, il est plus complexe pour elles d'y parvenir. Ce pouvoir normatif dérogatoire est comme déjà mentionné non applicable à la Réunion à la demande des réunionnais, et notamment de Jean-Paul Virapoullé qui a invoqué « *la prudence* », « *la stabilité institutionnelle* » et la « *sécurité juridique* », ce qui distingue ainsi cette île des autres départements et régions d'Outre-mer. Ce choix peut paraître contradictoire à l'esprit de la révision constitutionnelle qui vise à placer « *la participation des acteurs locaux au cœur de la construction du droit de l'outre-mer* »<sup>414</sup>. Ce pouvoir est néanmoins contrôlé<sup>415</sup>, qu'il s'agisse du pouvoir d'adaptation ou du pouvoir de dérogation, afin d'éviter de remettre en cause l'unité de l'État. Il est limité en ce sens que l'État doit être toujours garant des libertés publiques ou d'un droit constitutionnellement garanti<sup>416</sup>.

---

<sup>411</sup> M. Joyau, *op.cit.*, p. 155.

<sup>412</sup> A. Roux, « *Le pouvoir normatif* », in *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle sous la direction de J-Y Faberon*, Chapitre 11 p. 129, La documentation française, 2004.

<sup>413</sup> A. Roux, *ibid.*

<sup>414</sup> A. Roux, *ibid.*

<sup>415</sup> Soit par le Conseil constitutionnel, soit par le Conseil d'État.

<sup>416</sup> Art.73 al.6 de la Constitution de 1958.

Néanmoins, les régimes législatifs qui se sont substitués aux régimes de droit commun ont rendu la détermination du droit applicable malaisée dans ces départements. Ainsi, en 1946-1947, trois à quatre cadres distincts d'applicabilité des textes législatifs et réglementaires se sont succédés, avec pour certains une inapplication des textes. Cette situation de fait a contribué à l'incapacité des citoyens pour comprendre le droit qui leur était applicable, et à celle des autorités normatives pour légiférer efficacement. On peut dès lors se demander si les instruments législatifs ou constitutionnels résultant des assimilations et adaptations présentées aux articles 72 et 73 de la Constitution sont bien adaptés. En effet, la décentralisation induit une transformation des règles superposables sur le territoire ; le cas de la Corse semble être à cet égard un bon exemple.

Y a-t-il un frein au particularisme des départements et régions d'Outre-mer ? L'ardeur normative est-elle imputable au bouleversement du contexte juridique ? Les constituants de 1946 et 1958 ont créé des exceptions et permis l'assimilation du droit commun dans les départements et régions d'Outre-mer. Pour le littoral, c'est la loi Littoral du 3 janvier 1986 qui a étendu les règles du droit commun aux départements et régions d'Outre-mer.

Deux objectifs inspirent le droit de l'Outre-mer : « *une volonté d'assimilation et d'égalité juridique avec la métropole, et l'exigence de tenir compte des spécificités locales* ». Le jumelage de ces deux objectifs reste en réalité compliqué. Ces deux aspirations refusent une règle similaire à la métropole. L'application du régime législatif des départements et régions d'Outre-mer a ainsi causé une condition déconcertante au niveau de la détermination du droit positif, notamment aux praticiens de l'environnement qui se sont demandé quelles étaient les règles applicables aux plages.

Cette manifestation est présente depuis les colonies françaises. En effet, le droit applicable en métropole ne suivait pas toujours exactement celui des colonies françaises<sup>417</sup>. Si bien que la spécialité est consacrée dans les collectivités ultramarines en ce qui concerne les outils d'applicabilité des textes du droit commun. Ces adaptations attribuent une « *identité législative aux territoires d'outre-mer* »<sup>418</sup>. À part la Guyane, les collectivités des départements et régions d'Outre-mer sont affectées par leur caractère insulaire et affirmées

---

<sup>417</sup> F. Miclo, « *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République* », Economica collection du droit public positif, décembre 1982.

<sup>418</sup> Th. Michalon, « *Entre assimilation et émancipation, l'outre-mer français dans l'impasse ?* », Préface de Justin Daniel, Les Perséides 2006.

par l'étroitesse de l'espace littoral exploitable. En outre, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'organisation de l'espace tropicalisé est déstabilisée par le risque de catastrophes naturelles. Par ailleurs, l'espacement existant entre les DROM et la métropole crée à l'État des difficultés pour contrôler la gestion des affaires locales. Ces éléments regrettables ont été admis au sein d'un programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité dans les DROM. À tout cela, s'ajoute la multiplicité des statuts des collectivités auxquels s'appliquent des orientations spécifiques. L'exploitation pesante des littoraux insulaires et les pressions s'y instaurant intègrent des politiques quelquefois antinomiques. Il en est ainsi, des politiques d'aménagement et de mise en valeur des espaces côtiers, qui manquent d'homogénéité et qui apportent une difficulté supplémentaire dans la prise en compte de la protection des espaces. À l'évidence, la petitesse des îles et leur configuration poussent les populations à se fixer préférentiellement sur la bande littorale, et notamment sur les arrières plages, cette localisation « *trouvant ses racines dans une évolution historique ancienne* »<sup>419</sup>. Le rouage de l'assimilation a été décrété par la loi du 19 mars 1946 afin de changer le mode d'administration en transposant dans les nouveaux départements les préceptes administratifs existant dans la métropole, mais en considérant les situations particulières de ces départements<sup>420</sup>, ce qui n'a pas toujours été facile.

Certains établissent un lien de causalité entre la décentralisation et les dérives de l'application du droit. On peut prendre l'exemple du droit de l'urbanisme dont les difficultés d'application sont postérieures et datent des années soixante, avec pour conséquence un nid de contentieux de l'urbanisme<sup>421</sup>. Le rapport annuel du Conseil d'État de 1991 prévenait : « *L'inflation des prescriptions et des règles n'est pas une chimère mais une réalité. Rien n'est plus contraire au principe d'égalité entre les citoyens que de laisser proliférer un droit si complexe qu'il n'est accessible qu'à une poignée de spécialistes* ». Alors que le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient en mesure de comprendre sans difficulté, le droit applicable.

Les adaptations finalement sont difficilement intégrées par les collectivités territoriales qui préfèrent régler leurs affaires locales à minima. Elles sont d'ailleurs limitées, puisqu'elles

---

<sup>419</sup> Ph. Marini Sénateur, *La politique maritime et littorale de la France : outre-mer*, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, Assemblée nationale n°771, Sénat n°345, annexe 4, 6 mars 1998

<sup>420</sup> J. Chatelain, « *Le statut des nouveaux départements d'outre-mer* », Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1948.

<sup>421</sup> V. Renard, « *Les dérives du droit de l'urbanisme : vers une nouvelle répartition des responsabilités* », Institut de la Décentralisation, La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique l'harmattan, décembre 1997.

sont facultatives. D'autre part, l'article 73 ne dote pas ses titulaires de la compétence d'adaptation, comme l'expose clairement le Conseil constitutionnel dans sa décision 152 DC du 14 janvier 1983 (Ta, tabac et alcool). Les autorités se trouvent à prendre de simples mesures d'application d'une législation même si elles doivent comporter une certaine adaptation de la situation des DOM<sup>422</sup>. L'aspiration contemporaine à une décentralisation « *plus sécuritaire, plus motivante, moins dissuasive* » est générale<sup>423</sup>. Mais certains auteurs énoncent que « *nul ne peut sérieusement soutenir que l'environnement est en panne dans les régions d'outre-mer. Les retards et les malentendus pouvant être enregistrés ici et là ne sauraient être analysés comme de véritables sources de blocage. Les conflits sérieux sont le plus souvent évités dans la mesure où les compétences transférées sont non seulement limitées mais aussi complémentaires* »<sup>424</sup>. Pourtant, le principe de sécurité juridique suppose que le droit applicable stabilise les situations juridiques existantes. Les textes censés apporter une sécurité juridique suffisante, sont limités en raison des règles permissives applicables dans les départements et régions d'Outre-mer. Dans ce cas, si les compétences transférées étaient plus importantes, elles permettraient d'améliorer la qualité du droit en place.

Car la grande difficulté des départements et régions d'Outre-mer est de prendre en compte la particularité des 50 pas géométriques.

## B. Le non-respect du droit dans la zone des 50 pas géométriques.

L'appartenance des dépendances au domaine public implique qu'elles s'assujettissent au régime juridique le plus protecteur du droit public<sup>425</sup>.

La zone des 50 pas est constituée par une bande de terrain d'une largeur de 81,20 mètres<sup>426</sup>, comptée à partir de la limite supérieure du rivage de la mer<sup>427</sup>, qui court le large du

---

<sup>422</sup> A. Roux, « *Evolution des départements d'outre-mer et constitution* », in L'évolution du statut de département d'outre-mer sous la direction de J.-Y. Faberon et J.-F. Auby, Presses universitaires d'Aix-Marseille 1999.

<sup>423</sup> J.-J. Hyst, Institut de la Décentralisation, « *La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique, Diagnostic-Analyse-Propositions* », l'harmattan, décembre 1997.

<sup>424</sup> D. Blanchet, « *Particularisme juridique et efficacité de l'action publique décentralisée en matière d'environnement : un point de vue moins pessimiste des régions d'outre-mer* » in K. Foucher et R. Romi, *La décentralisation de l'environnement : Territoire et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille Faculté de droit et de science politique 2006.

<sup>425</sup> N. Calderaro, « *les nouveaux contentieux liés à l'exploitation des plages, des ports de plaisance et des fermes aquacoles* », DMF 2002, spéc. pp. 540-541.

littoral<sup>428</sup>. Un arrêté du 3 mars 1670 stipule que « *les cinquante pas du Roi doivent commencer leur hauteur du lieu où les herbes et les arbrisseaux commencent à croître* ». Incorporée au domaine public maritime, cette zone dénombre des problématiques entremêlées et difficilement dénouables à cause d'une pléthore d'occupations sans titre<sup>429</sup>. Dans les départements et régions d'Outre-mer, cette zone a été incorporée au domaine public de l'État par la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral<sup>430</sup>, dite loi Littoral. Cette loi a introduit le foncier de cette zone dans le domaine public maritime<sup>431</sup>.

La ministre de l'Outre-mer a tenu à rappeler, que cette réserve a été bornée à compter du rivage de la mer et engendrée au XVII<sup>e</sup> siècle afin de le préserver<sup>432</sup>. Cette zone a été créée à la base pour des raisons stratégiques, mais est devenue un espace de forte pression urbanistique. Très souvent, cela contrarie les objectifs de protection du patrimoine naturel. En effet, en Outre-mer, le littoral est une portion de territoire sur laquelle la bande domaniale a été instituée afin qu'aucune cession ne puisse être réalisée. De plus, au début de la colonisation, cette réglementation avait pour optique de limiter l'accès de l'île. Cette réserve domaniale dite « zone des cinquante pas géométriques » dénommée à l'origine « zone des cinquante pas du roi », n'était considérée que comme une institution d'origine purement coutumière. Elle a été introduite par la suite, par voie d'autorité, aux îles de France de Bourbon. Elle répondait principalement, à des nécessités d'ordre militaire, mais elle avait pour but également de préserver la libre circulation le long du bord de mer, de constituer des réserves de bois pour l'entretien et la réparation des navires et de donner aux pêcheurs, charpentiers et artisans la possibilité d'édifier des habitations à titre précaire et provisoire. Les

---

<sup>426</sup> Codifié à l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme.

<sup>427</sup> Sauf à la Réunion où, en raison du relief très escarpé des côtes, cette zone des 50 pas géométriques fut délimitée différemment.

<sup>428</sup> Sans qu'il n'y ait d'interdiction pour les communes, de délimiter une bande inconstructible plus large : CE 7 janvier 1991, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, n° 90231.

<sup>429</sup> G. Bougrier et C. Bersani, Rapport sur la gestion des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, à l'attention du Monsieur le ministre de l'Équipement, du Logement, du Tourisme et de la Mer, février 2004.

<sup>430</sup> J.-M. Auby, P. Bon, J.-B. Auby, Ph. Terneyre, *Droit administratif des biens*, précis 6<sup>e</sup> édition Dalloz, octobre 2011.

<sup>431</sup> L'intégration au domaine public ne concerne que les lais et relais futurs, postérieurs à la promulgation de la loi du 3 janvier 1986. Cependant, ceux qui ont été créés entre 1963 et 1986 sont intégrés au domaine privé de l'État. Les limites de la réserve des cinquante pas géométriques n'ont pas été transformées par la loi du 3 janvier 1986. C'est pourquoi, l'intégration de cette zone au domaine public maritime a eu pour conséquence de la soumettre aux principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité, de protection pénale spéciale avec la procédure de contravention de grande voirie.

<sup>432</sup> Note de la Ministre de l'Outre-mer, Brigitte Girardin, à l'attention du Chef de l'inspection générale de l'Administration, du Vice-Président du Conseil général des Ponts et Chaussées, 20 novembre 2003.

populations riveraines se sont installées au fil des siècles sur le littoral en raison de l'aliénation de cette zone, qui passa dans le domaine privé de l'État de 1955 à 1986. Cela eu des conséquences désastreuses sur l'environnement.

À partir de 1986, L'État a favorisé le renforcement de la protection du littoral dans les départements d'Outre-mer. Le littoral est composé de différentes parties de territoires proches de la mer, et la plage en est une composante à part entière. La loi du 3 janvier 1986 a étendu à ces départements d'Outre-mer, les dispositions de la loi du 28 novembre 1963 et de ses décrets d'application, ce qui a entraîné l'incorporation au domaine public maritime du sol, du sous-sol de la mer territoriale, du rivage de la mer, des terrains artificiellement soustraits à l'action du flot ainsi que des lais et relais, situés entre le rivage et la limite supérieure de la zone des cinquante pas<sup>433</sup>. La loi détermine donc une bande littorale d'une largeur de 81,20 mètres; cependant, les plans d'urbanisme (PLU, POS) peuvent fixer une bande d'une largeur supérieure : à titre d'exemple, le plan d'occupation des sols de Diamant (Martinique) a pu délimiter un secteur comportant une bande littorale inconstructible de 100 mètres<sup>434</sup>.

Les textes en vigueur imposent parallèlement l'application d'un régime spécifique à la zone des 50 pas géométriques. Ce régime issu de la loi Littoral est repris dans la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur de ladite zone dans les DROM. Cette loi se fonde, sur le principe d'un zonage dans les cinquante pas géométriques : les parties urbanisées, les parties à urbanisation diffuses et naturelles qui doivent être clairement identifiées sur l'ensemble des territoires d'Outre-mer. Ces parties sont gérées par différents acteurs, tels que la DEAL, l'ONF, le Conservatoire du littoral et l'agence des cinquante pas. À la Réunion, la situation est différente : c'est le schéma d'aménagement régional qui sert de référent pour l'identification des espaces naturels ; en conséquence, les règles d'urbanisme varient en fonction de la zone dans laquelle on se trouve, dans un espace urbanisé, une zone d'urbanisation diffuse, ou un espace non urbanisé. À l'intérieur des parties urbanisées de la bande, sont tolérés les services publics, les équipements collectifs, les équipements touristiques et hôteliers, et toute activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage, à partir du moment où ces équipements ou occupations existaient déjà à la date de publication de la loi du 30 décembre 1996. Dans ces deux cas, les implantations peuvent être effectuées à condition que les plages soient préservées. C'est à ce titre que le juge administratif est souvent amené à apprécier de façon

---

<sup>433</sup> J. Dufau, « La zone des 50 pas géométriques dans les DOM », AJDA 1990, n° 6 p. 444.

<sup>434</sup> CE, 7 janvier 1991, *Association de sauvegarde du patrimoine martiniquais*, req. n° 90231.

concrète les parties naturelles des parties urbanisées des sites inscrits et classés. C'est ainsi que la Cour administrative d'appel de Nantes distingue dans le site inscrit de la Pointe d'Agon, une partie urbanisée et une partie naturelle<sup>435</sup>. La Cour administrative d'appel de Bordeaux distingue aussi les parties urbanisées des parties naturelles d'un site inscrit<sup>436</sup>. Il en est de même de la Cour administrative d'appel de Marseille<sup>437</sup>. En effet, un espace remarquable peut comporter quelques constructions, lorsque le seuil permettant de le qualifier d'espace urbanisé n'est pas atteint<sup>438</sup>. Au regard des textes précédemment cités, il est à noter un assouplissement du régime de la bande littorale dans les départements et régions d'Outre-mer où il n'existe d'obligation de construire qu'à l'intérieur des espaces déjà urbanisés mais à condition que les aménagements doivent permettre d'agencer et de favoriser l'accès et la libre circulation le long du rivage<sup>439</sup>.

En métropole, la bande littorale de 100 mètres à partir de la limite du rivage est inconstructible. Mais cette règle pose problème, notamment en Corse. Une exception est faite pour les installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques sollicitant la proximité immédiate de la mer. Pourtant, les terrains à usage de plages doivent être impérativement protégés : toutefois, ce principe de préservation peut disposer de dérogations dans le cas où un PLU ou un POS expose un intérêt public. L'article L. 156-2 du Code de l'urbanisme est moins rigide concernant les « espaces proches du rivage ». L'extension de l'urbanisation peut être tolérée si les secteurs sont déjà consacrés par une urbanisation diffuse qui intéresse principalement les habitations précaires. Donc finalement, comment peut-on faciliter l'accessibilité des citoyens aux règles si elles sont très peu contraignantes ? La loi limite mais en apportant des dérogations, alors que pour incarner des droits individuels et collectifs les règles doivent revêtir un minimum de sécurité juridique.

Selon Jean Dufau, la loi Littoral du 3 janvier 1986 permet d'accomplir, par une opération adaptée, un équilibre entre l'impérieux besoin de protection de la zone des

---

<sup>435</sup> CAA Nantes, 7 avril 1999, *Association collectif de protection de Pointe d'Agon et Cne d'Agon Coutainville*, req. n° 97NT00926, et n° 97NT01105.

<sup>436</sup> CAA Bordeaux, 18 nov 1999, *ASALDEN*, req. n° 96BX00491, BJDJ n°1/2000, p. 64.

<sup>437</sup> CAA Marseille, 20 janvier 2000, *Cne de Ramatuelle et Ministre de l'Équipement, des Transports et du logement*, n° 97MA01046 et n° 97MA01164.

<sup>438</sup> CE, 14 janvier 1994, *Cne du Rayol-Canadel*, req. n° 127025.

<sup>439</sup> F. Pitron et V. Jolivet, « *La gestion du littoral et des espaces marins* », LGDJ- Politiques locales, 26 juin 2007.

cinquante pas géométriques et le besoin de l'extension des activités économiques et surtout le tourisme dans les DROM. D'ailleurs, cette loi n'a pas modifié les limites de la réserve des cinquante pas. Cependant, la régulation et la résorption des constructions irrégulièrement implantées sur le bord de mer ne doivent pas être oubliées dans ce processus. De nombreuses dispositions, intéressent l'urbanisme dans la loi du 3 janvier 1986, plus rarement les préoccupations environnementales. Ces dispositions ont été définies par l'article 35 de la loi qui est devenu l'article L. 156-1, L. 156-2 et L. 156-3 du code de l'urbanisme<sup>440</sup>. Par ailleurs, l'article L. 156-1 pose le principe de l'application aux DROM des règles d'urbanisme fixées pour l'ensemble des communes littorales soumises à la loi de 1986. Mais la portée de ce principe a été largement atténuée. Quant à l'article L. 156-3-2°, il concerne, les terrains de la zone des cinquante pas compris dans les parties urbanisées. Toutefois, les modulations spécifiques aux DROM restent limitées. On peut faire mention de l'instruction de 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral, qui ne comporte aucune disposition particulière à cet égard. Les spécificités sont plus nombreuses en matière environnementale.

En outre, Serge Letchimy dans un rapport d'information de 2013<sup>441</sup> fait au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi visant à prolonger la durée de vie des agences et à reconstituer les titres de propriété dans les DROM, a demandé un assouplissement des dispositifs existants afin d'en améliorer la sécurité juridique. Pour lui, l'absence de titre de propriété par les habitants des DROM dans la zone des 50 pas est un obstacle à toute réalisation d'opération foncière. Mais la régularisation de ces familles sur le bord de mer, ne sera-t-elle pas un frein à la protection et à l'aménagement des espaces ? Il l'aurait fallu apporter une réflexion à ce sujet avant l'adoption de la loi. La zone des cinquante pas géométriques a connu au cours d'une longue période une absence de stabilité juridique en raison du transfert de la zone des 50 pas du domaine public au domaine privé. C'est la loi Littoral qui a réincorporé dans le domaine public de l'État la zone des 50 pas géométrique, supprimant la possibilité de cession tout en maintenant le droit de propriété des particuliers qui pouvaient le justifier. La loi du 30 décembre 1996 a permis la régularisation des occupants déjà présents sur le littoral ; elle a également créé les agences des 50 pas. D'ailleurs, Serge Letchimy fait également remarquer, que malgré la création de ces

---

<sup>440</sup> Ces articles du code de l'urbanisme fixent des conditions et des interdictions quant à l'utilisation de la zone des 50 pas géométriques.

<sup>441</sup> S. Letchimy, Rapport d'information n°1389 visant « à prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin » (n° 1048) , Assemblée nationale, 19 septembre 2013. Consulté sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) .

agences, de nombreuses cessions aux occupants n'ont pas été réalisées dans les zones urbanisées et d'urbanisation diffuse. Même si le bilan des agences est mitigé, elles ont facilité sur le terrain les rapports entre l'État, les collectivités territoriales et les occupants. Aussi dans son rapport, Serge Letchimy souhaite-t-il le maintien du rôle des agences et que soient favorisées de nouvelles régularisations vigilantes à l'égard des « *implantations spontanées* ». Néanmoins, une nouvelle vague de régularisation ne permettra pas une bonne application de la législation en vigueur.

Cette vague de régularisation ne fera qu'inciter l'installation d'occupants sans titre sur le domaine public. La « *permissivité* »<sup>442</sup> des règles relatives à la zone des 50 pas géométriques a conduit au non respect de la législation en vigueur. En effet, les règles non contraignantes c'est-à-dire laissant une certaine liberté à leurs destinataires, ne remplissent pas leur rôle légitime qui est « *d'imposer* » ou de « *contraindre* »<sup>443</sup>. Pour que les règles soient compréhensibles, elles doivent être prescriptives. Leur objet est d'obliger les citoyens à exécuter l'obligation prescrite par la règle. C'est ainsi que celle-ci peut permettre de guider et d'évaluer le comportement de ses destinataires<sup>444</sup>. Cet impératif confère au droit sa dimension contraignante. La permissivité présente dans les règles relatives à cette zone supprime toute contrainte. Les manifestations de la « *permissivité* » sont présentes dans le droit domanial applicable aux plages ; elles relèvent une absence d'interdiction et d'obligation. Les règles permissives donnent la faculté aux collectivités territoriales d'adapter certaines dispositions juridiques en vertu de la loi qui leur offre un pouvoir de dérogation donnant la possibilité de se soustraire au droit applicable. On peut encore citer en exemple les droits acquis sur le domaine public maritime, que l'on peut considérer comme des droits permissifs<sup>445</sup>. Il en est ainsi des occupations privatives sur le domaine public. Finalement ces règles ne permettent pas aux citoyens de dissocier ce qui est licite de ce qui est illicite, ce qui peut être un frein à la sécurité juridique dans la zone des 50 pas géométriques. La permissivité des rédacteurs des textes créent des risques juridiques auxquels il est difficile de remédier.

En outre, la loi pour le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM)<sup>446</sup> a intégré la problématique du déclassement des terrains libres situés dans la zone des 50 pas géométriques ainsi que de l'urbanisation des secteurs situés dans la bande littorale, de l'agence des 50 pas

---

<sup>442</sup> C. Groulier, « *Norme permissive et droit public* », Université de Limoges, thèse dactylographiée, 9 déc. 2006.

<sup>443</sup> C. Groulier, *ibid.*

<sup>444</sup> C. Groulier, *ibid.*

<sup>445</sup> C. Groulier, *ibid.*

<sup>446</sup> Loi n° 2009-10 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'Outre-mer (*JORF* du 28 mai 2009).

géométriques chargée de la gestion des zones littorales urbanisées. De plus, la LODEOM a prévu des dispositions de nature à faciliter l'aménagement de la zone des 50 pas géométriques (articles 43 à 46)<sup>447</sup>. L'article 43 vise, sous certaines conditions définies par la loi, à transmettre à titre onéreux à des personnes privées certains terrains vierges situés dans la zone des 50 pas géométriques. Ces parties, doivent se situer en zone urbaine, et être dépourvues de construction. Elles ne lient pas juridiquement les personnes publiques susceptibles d'aménager la zone. En cas de cession à une personne morale, l'article 44 propose un avis des collectivités territoriales et leurs groupements. L'intérêt est de favoriser de façon satisfaisante l'aménagement par des personnes privées des espaces urbains. En vertu de l'article 46 de la loi, cet aménagement peut passer par la mise en place de programmes de logements à caractère social. Plusieurs opérations, sont déjà entamées en Martinique. Enfin, l'article 45 prolonge l'avis des agences des cinquante pas géométriques. Cependant, le défaut de décret d'application de l'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'Outre-mer (LODEOM) ne permet pas un bon encadrement juridique de la procédure de renouvellement des titres. Par ailleurs, l'article 32 de la loi Grenelle II a modifié l'article 4 de la loi de 1996 concernant la prolongation par le décret de la durée de vie des agences pour une durée de 2 ans. Le titre I de cet article avait prévu qu'à leur disparition leurs missions seraient dévolues à des établissements publics fonciers de l'État. Or, le I de l'article 32 de la loi portant engagement national pour l'environnement, a été supprimé par l'ordonnance n° 2011-1068 relatif aux établissements fonciers, aux établissements publics d'aménagements de l'État et à l'Agence foncière et parisienne. En même temps, les collectivités territoriales en Guadeloupe et en Martinique ont décidé en 2012 d'établir des établissements publics fonciers locaux (EPFL) ; le projet s'est concrétisé en 2013. Par ailleurs, les modifications que l'article 32 de la loi Grenelle II a apportées à la loi de 1996 ont eu pour conséquence l'augmentation de demande de régularisations. Le 17 octobre 2013, la loi n°2013-922 sur le prolongement de la durée de vie des agences des 50 pas a été adoptée sur proposition du sénateur Serge Latcher pour une durée de 2 ans, jusqu'au 1er janvier 2016, le temps que les EPFL récemment créés à la Guadeloupe et à la Martinique prennent leurs missions. Même si une procédure de titrement est présentée à l'article 3 I de la loi, il est regrettable qu'aucune préconisation ne soit réalisée concernant la gestion des zones littorales. La multitude d'outils disparates ne permettra pas de faciliter la compréhension des citoyens dans la gestion des espaces, et n'améliorera pas la sécurité juridique.

---

<sup>447</sup> C. Bartolone et G. Yanno, Rapport d'information n°2828, « *Application de la loi pour le développement économique des outre-mer* », Assemblée nationale, octobre 2010.

De surcroît, l'amendement<sup>448</sup> intégré en 2010 dans la loi Grenelle II<sup>449</sup> concernant la zone des 50 pas géométriques, a permis d'accélérer le processus de régularisation des occupants sans titre sur le littoral, et permet d'empêcher également toute nouvelle installation.

Dans les départements et régions d'Outre-mer, le tourisme est fréquemment considéré comme une impulsion économique. En effet, il représente 70% de la croissance économique des îles. Il est favorisé par l'optimisation du cadre et la qualité des paysages des différentes îles, notamment en Guadeloupe. L'objectif a été également de réguler l'urbanisation du littoral. Ce dernier constitue un enjeu pour les populations d'Outre-mer, d'où ce nombre rare d'inflexion des lois et la notion « d'insularité » qui doit être prise en compte.

La norme urbanistique et environnementale ne saurait répondre à tous les problèmes de l'urbanisation touristique littorale, puisqu'elle est largement inappliquée en raison de la reproduction fidèle du dispositif métropolitain qui n'est pas toujours adapté au contexte local. Ce qui explique que la situation juridique et humaine liée à la zone des 50 pas n'a cessé de se complexifier au fil du temps : « *les 50 pas ne sont plus, s'ils l'ont jamais été, cet espace homogène exclusivement propriété publique de l'État* »<sup>450</sup>. À ce titre, l'État ne dispose plus sur son domaine public, que des parties urbanisées et naturelles<sup>451</sup>, sur lesquelles la valorisation est restée longtemps sommaire.

Au-delà de cela, de vastes parties du littoral sont subtilisées par l'État, pour constituer la forêt domaniale du littoral (FDL) qui dépend du domaine privé, et dont la responsabilité revient à l'Office national des forêts depuis plus de 20 ans. Ce qui équivaut à un tiers du linéaire en Guadeloupe et plus de la moitié en ce qui concerne la Martinique. Puis, la partie du patrimoine composé de propriétés publiques et privées acquises dans des conditions prévues par la loi ne relève plus de l'État ce qui correspond à 750 hectares en Martinique et 588 hectares en Guadeloupe.

C'est pourquoi, la loi du 30 décembre 1996 a tenté de concilier les différents objectifs liés à ces espaces. Elle a pris en compte cette imprécision et cette diversité. Elle est intervenue

---

<sup>448</sup> Amendement n°1648 adopté le 6 mai 2010.

<sup>449</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, adoptée en deuxième lecture à l'Assemblée nationale le 11 mai 2010, *JO* du 13 juillet 2010.

<sup>450</sup> G. Bougrier et C. Bersani, Rapport sur la gestion des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, à l'attention de Monsieur le ministre de l'équipement, du logement, du tourisme et de la mer, Février 2004.

<sup>451</sup> Ce qui correspond à 800 hectares sur 3550 en Martinique et 2.300 sur 4.780 en Guadeloupe.

pour rétablir un équilibre sur la zone des 50 pas géométriques. Elle a d'abord recherché l'amélioration de la situation des occupants sans titre, tout en gardant une perspective de développement durable liée à l'aménagement des zones urbaines et à la protection des espaces naturels. Par cette loi, l'État a voulu réaffirmer son positionnement sur son domaine : l'objectif est en effet de faciliter l'intervention des services de l'État sur le territoire afin d'établir une gestion durable sur le littoral. La première exigence est de dire où se trouve la zone des 50 pas géométriques par rapport aux rivages de la mer. Il est vrai que certaines plages se retrouvent dans les 50 pas géométriques. Il s'agit de mettre fin à une utilisation incontrôlée du domaine public qui perdure depuis longtemps<sup>452</sup>. Pour répondre à l'objectif de la loi de 1996, recouvrant celui de la loi Littoral : « aménagement, protection et mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques », il a fallu allier la sauvegarde du patrimoine naturel avec l'attention portée aux occupants sans titre. Ainsi, des agences des 50 pas constituant « *un instrument de coopération de l'État et des communes* » ont été créées afin de mettre en valeur des espaces urbains de la zone des 50 pas. Cependant, des contraintes financières complexifient les opérations menées par l'agence. À cela, s'ajoute la contrainte technique qui correspond au processus de cessions de propriétés individualisées et la facilitation des projets urbains publics sur des espaces troublés sinon délabrés. Toutefois, après avoir analysé cette loi et en raison de l'évolution des règles relatives à la régularisation des occupants sans titre, on peut avancer que la loi de 1996 est loin d'avoir eu l'effet escompté, c'est-à-dire d'avoir contribué à améliorer la sécurité juridique de la zone des 50 pas. D'ailleurs, cette sécurité juridique s'est d'abord manifestée dans la répartition des espaces dans la zone des 50 pas pour préserver les espaces naturels et dans l'exercice du contrôle des décisions des commissions de validation des titres. Néanmoins, ces objectifs sont très peu compatibles.

Sur l'assortiment des espaces, 36% sont dédiés à la zone naturelle, 35% à la forêt domaniale. Les autres espaces entrent dans les parties urbanisées, les urbanisations diffuses, et les propriétés publiques privées de l'État pour la Guadeloupe. Pour la Martinique, 72% des espaces sont naturels, 19% sont urbanisés, et 9% sont en zone d'urbanisation diffuse. Le législateur n'a cessé d'intervenir pour essayer d'enrayer, sans y arriver, les problèmes délicats causés par cette zone des 50 pas géométriques, afin de repérer des issues dans l'intérêt général<sup>453</sup>.

---

<sup>452</sup> L'ordonnance de 1827 fait déjà état des occupations incontrôlées des « pas du roi » devenus par la suite les 50 pas géométriques.

<sup>453</sup> R. Gouye, « *Les 50 pas géométriques, origines et histoire d'un mythe* », Imprimerie Désormeaux, 1998.

Après l'aliénation de la réserve des 50 pas géométriques, cette zone a été réintroduite dans le domaine public de l'État à partir des années 80. La loi Littoral a assoupli les prescriptions d'urbanisme valant pour la métropole sur la bande des 100 mètres. « *Cette adaptation était-elle pertinente pour des territoire exigus comme les DOM ?* »<sup>454</sup>. Il est essentiel de réfléchir aux enjeux de la mise en place des 50 pas géométriques. C'est cette organisation administrative du littoral qui permet de régler l'utilisation et la gestion du milieu en fonction de ses caractéristiques, ou de la zone dans laquelle il se trouve, par des modalités de protection, d'aménagement, face aux pressions exercées par une utilisation active du milieu, lorsque celui-ci est très convoité touristiquement. L'objectif serait à terme de mieux adapter l'aspect réglementaire au milieu particulier des DROM, mais surtout de mieux prendre en compte l'ensemble des caractéristiques des écosystèmes quant à l'utilisation de l'espace. Il s'agit, malgré la différence des paysages et des milieux, de prendre en compte en globalité l'ensemble des départements et régions d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, et Réunion). Le législateur doit faire un état des lieux des législations en vigueur dans les DROM, afin de voir si elles s'intègrent correctement aux caractéristiques des milieux et espaces « plage » des Antilles et si elles facilitent ainsi l'accessibilité et la sécurité juridique des règles qui sont censées s'y appliquer.

Les 50 pas géométriques ont été bien intégrés dans les départements de la Guadeloupe, et de la Martinique ; quant à la Réunion, ils appartiennent toujours au domaine de l'État qui symbolise une très faible surface, au point que la loi de 1996 ne l'intégrait pas<sup>455</sup>. La Réunion est parmi les DROM l'île, qui compte les formations littorales tropicales les moins étendues et celle dont les côtes ont la valeur écologique la plus limitée. Lorsque le Conservatoire du littoral a commencé son intervention sur son territoire, seul un tiers du littoral réunionnais n'était pas bâti. Son identité maritime est moins forte que celle de la Guadeloupe<sup>456</sup>. Quant à la Martinique, sa condition est totalement opposée à celle de la Réunion. En 1994, les étendues de cinquante pas géométriques demeurant dans le domaine de l'État étaient plus nombreuses mais amplement occupées sans titre. 80% des parcelles de cette zone dans ce département ne sont pas soumises au régime forestier et appartiennent aujourd'hui au domaine de l'État. La carte des avis favorables de la commission des 50 pas géométriques à la Martinique, qui initiait les demandes de cession de parcelles situées dans la zone des

---

<sup>454</sup> J. Klein, « *Protéger le littoral dans les Départements d'Outre-mer* », thèse dactylographiée sous la direction de J. - R. Pitte, Université de Paris-Sorbonne, le 24 novembre 2003.

<sup>455</sup> J. Klein, *ibid.*

<sup>456</sup> J. Klein, *ibid.*

cinquante pas géométriques, témoigne que la loi de 1986 qui devait principalement contribuer à réglementer l'occupation des cinquante pas géométriques, ainsi que de céder un grand nombre des parcelles, après vérification des titres des particuliers, fut à l'évidence, pour les DROM, une loi d'aménagement davantage que de protection.

Les plages constituent les premiers supports touristiques des Antilles. Les pressions exercées par la population y sont diverses. Ces agressions ont un impact sur les écosystèmes littoraux. L'insularité tend à sur-exprimer ces atteintes, puisque les régions côtières sont le réceptacle de la grande majorité des aménagements structurants, et accueillent plus de 70% de la population. Les risques de conflits sont nombreux<sup>457</sup>. En Outre-mer, la permissivité des autorités en ce qui concerne les 50 pas géométriques, « *s'est traduite à la course à l'occupation, de ce que beaucoup ont considéré comme étant un terrain gratuit* »<sup>458</sup>.

Depuis 1852, une procédure de délimitation du rivage de la mer a été mise en place. Nonobstant cette procédure, on peut se demander si les principes d'urbanisme relatifs à l'occupation des 50 pas géométriques traitent des dispositions îliennes.

Par ailleurs, l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage n'est tolérée que dans les espaces occupés par « une urbanisation diffuse », ce qui n'est pas très clair. Ces difficultés mettent en exergue un faible degré de clarté et d'accessibilité des règles relatives aux DROM.

Réduire la rigidité des règles d'urbanisme dans les DROM conviendrait à la réalité du potentiel économique, du tourisme balnéaire des îles et à l'intérêt de ne pas paralyser l'espace. Ce sont ces choix ainsi que le contexte insulaire qui expliquent le recours à l'adaptation du régime législatif au DROM inscrite à l'article 73 de la Constitution de 1958. Donc principalement pour des arguments économiques, les règles domaniales "abordent" les 50 pas géométriques avec souplesse, laquelle permet aux occupants d'obtenir des régularisations.

---

<sup>457</sup> M. Desse et P. Saffache, « *Les littoraux antillais : des enjeux de l'aménagement à la gestion durable* », ibis rouge édition, novembre 2005.

<sup>458</sup> R. Gouyé, *op. cit.*, p. 168.

Alors qu'un bilan de la loi Littoral du Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement effectué en 1999 vise exclusivement les 882 communes littorales maritimes métropolitaines, il fut jugé trop précoce dans les DOM. La seule mention faisant état des DOM rappelle que les outils spécifiques aux cinquante pas géométriques bloquent les portées de leur réintroduction dans le domaine public maritime. Ce qui, comme le soulève Judith Klein, conforte l'idée selon laquelle les dispositions d'urbanisme particulières aux DOM sont mineures dans le texte et ne favorisent pas la préservation de leurs littoraux.

La zone des 50 pas géométriques fait toujours débat. Le Président de la Région Guadeloupe Victorin Lurel interviewé dans un journal local le 29 juin 2015, précise d'ailleurs, que la zone des 50 pas géométriques « *contraint les collectivités régionales dans leurs politiques d'aménagement* » ; il propose au Gouvernement de permettre à la Région Guadeloupe de devenir propriétaire de cette zone et de mieux maîtriser ainsi la politique de l'habitat, le développement touristique ou encore la préservation de l'environnement qui sont des enjeux pour l'archipel guadeloupéen.

Cette proposition n'a pas fait l'objet de rapport parlementaire mais a été relayée après l'examen du projet de loi relatif à la modernisation du droit de l'Outre-mer à l'Assemblée nationale, mais aussi après les propositions émises dans un rapport intitulé « *Domaine public et privé de l'État Outremer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile* »<sup>459</sup>. Ce rapport fait état de la question épineuse des régularisations dans la zone des 50 pas géométriques. Finalement, le règlement définitif de cette régularisation attendu depuis des décennies n'est toujours pas abouti malgré la création des agences des 50 pas géométriques pour éviter les implantations spontanées. La question sociale des 50 pas géométriques diverge d'un territoire à un autre. La géographie de certaines régions et départements d'Outre-mer a contribué à l'installation de population sur le rivage, l'urbanisation de la bande côtière varie d'un département à un autre. Si l'on prend l'exemple de Mayotte, une grande majorité des dossiers de régularisation reste en instance, même si les dossiers sont finalisés entre un et cinq ans après leur dépôt : au 1<sup>er</sup> mars 2015, environ 300 dossiers sont en cours de traitement.

En Guadeloupe et en Martinique, deux agences existent pour régler la régularisation des occupants sans titre. La durée de vie des deux agences et le périmètre ont été régulièrement modifiés depuis leur création. La loi Grenelle 2 de 2010 a prolongé par décret leur durée de vie pour deux ans au maximum. Un décret du 27 janvier 2011 l'a étendue sur cette base jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2014. La loi Grenelle 2 a élargi les missions des agences à

---

<sup>459</sup> Th. Mohamed Soilihi, J. Guerriau, S. Larcher, et G. Patient fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'Outre-mer, rapport d'information n°538 (2014-2015), 18 juin 2015 ; consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

l'instruction des demandes de régularisation des occupants sans titre, qui est devenue prioritaire au détriment de l'aménagement. La loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 issue de la proposition de loi de Serge Larcher a ouvert la possibilité de prolonger encore la durée de vie des agences de deux ans jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Le dépôt des demandes de régularisation a été parallèlement repoussé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les inspecteurs généraux relèvent d'ailleurs, comme le souligne le rapport, « *que ces allers-retours juridiques, loin d'accélérer les régularisations, ont contribué à un certain attentisme des habitants* »<sup>460</sup>. Les prolongations successives reflètent un bilan en « *demi-teinte des agences et l'incapacité de l'État à envisager des alternatives satisfaisantes* »<sup>461</sup>. La loi Grenelle 2 avait prévu l'extinction des agences au bout de deux ans de prorogation et la constitution d'un établissement public foncier d'État à double compétence de portage foncier et d'aménagement pour reprendre leurs missions. Mais cette disposition ne fut pas appliquée. Dans l'intervalle, en Martinique et en Guadeloupe, s'étaient en effet constitués ces établissements publics fonciers locaux et le code de l'urbanisme distinguait plus nettement les établissements publics fonciers et les établissements publics d'aménagement. L'évolution de 2010, est donc devenue caduque avant même sa mise en œuvre. En outre, le projet de loi d'actualisation du droit de l'Outre-mer du 29 avril 2015, propose également dans son chapitre II (article 5 à 8) la prolongation pour trois années des agences des 50 pas géométriques (article 8).

Finalement, aucune feuille de route claire n'a été mise à profit pour régler la problématique des 50 pas géométriques. Aucune avancée n'a été enregistrée vers un accord avec les collectivités territoriales sur un dispositif pérenne de gestion de la partie urbanisée et d'urbanisation diffuse de la zone des 50 pas géométriques. Par ailleurs, les rapporteurs estiment que la pratique des régularisations, sur le littoral martiniquais par exemple, trahit l'intention du législateur. Un certain nombre d'occupants sans titre ne remplissent aucun critère d'urgence sociale ou de résorption de l'insalubrité qui inspirent et justifient le processus de régularisation. Certes, « *les conditions légales sont remplies et la loi doit être appliquée de la même manière pour tous. Mais au vu des maisons bourgeoises, des résidences secondaires opulentes et des nobles appontements qui ont été régularisés* »<sup>462</sup>, les rapporteurs estiment que les conditions concrètes de cession sont parfois très contestables. Ces situations

---

<sup>460</sup> Th. Mohamed Soilihi, J. Guerriau, S. Larcher, et G. Patient, *op. cit.*, p. 171.

<sup>461</sup> Th. Mohamed Soilihi, J. Guerriau, S. Larcher, et G. Patient, *op. cit.*, p. 171.

<sup>462</sup> Th. Mohamed Soilihi, J. Guerriau, S. Larcher, et G. Patient, *op. cit.*, p. 171.

montrent « toute l'ambiguïté de l'aménagement dont on sent que les agences essaient de faire une priorité pour montrer leur utilité »<sup>463</sup>. La démarche n'est toujours vertueuse que sur l'Anse Dufour, où le projet a permis de consolider le soutien de la population et fait de la plage un site touristique très couru. Dans les autres cas, l'aménagement ne fait que valider la privatisation et le bétonnage du rivage. C'est pourquoi la régularisation doit rester l'absolue priorité en ciblant les personnes les plus précaires.

La Délégation sénatoriale à l'Outre-mer a précisé, le 20 janvier 2015<sup>464</sup>, que les occupations et constructions illicites sur le domaine public essentiellement dans la zone des 50 pas géométrique en Guadeloupe, concernent une vingtaine de parcelles qui ont été transférées au Conservatoire du littoral, mais aucun travail précis n'a été réalisé par ce dernier. Mme Caroline Chamard-Heim (de la Délégation sénatoriale de l'Outre-mer) propose de faire basculer la zone des 50 pas dans le domaine privé de l'État après la régularisation des occupants sans titre pour que les espaces naturels nécessitant une préservation soient remis au Conservatoire. Cette proposition n'est pas totalement convaincante lorsque l'on sait que les 50 pas géométriques étaient déjà dans le domaine privé de l'État et que celui-ci a dû les remettre dans son domaine public pour limiter l'aliénation de ces espaces.

Les dispositions relatives à l'Outre-mer montrent bien dans leur application des limites au principe de sécurité juridique. Il en est de même des dispositions relatives à la fréquentation et à l'usage des plages.

---

<sup>463</sup> Th. Mohamed Soilihi, J. Guerriau, S. Larcher, et G. Patient, *op. cit.*, p. 171.

<sup>464</sup> Délégation sénatoriale à l'Outre-mer, compte rendu de la réunion sur la « *Gestion du domaine de l'État* », 20 janvier 2015 ; consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

## § 2. Les difficultés d'application des dispositions relatives à la fréquentation et à l'usage des plages dans les DROM.

Les dispositions relatives à la fréquentation et à l'usage des plages rencontrent des difficultés d'application. Il en est ainsi de la notion de capacité d'accueil qui est en inertie (A), ainsi que de la servitude de passage le long du littoral qui est le plus souvent inappliquée (B).

### A. L'inertie de la notion de « capacité d'accueil »

Afin d'établir la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme prévoit que les documents d'urbanisme doivent prendre en compte la protection des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-6. Le public a droit au libre accès du rivage ; l'article L. 146-3 le rappelle clairement : « *les opérations d'aménagement admises à proximité du rivage organisent ou préservent le libre accès du public à celui-ci* ». Par ailleurs, il faut prendre garde que l'urbanisation nouvelle n'entraîne pas un excédent d'usagers que les espaces restés libres ne pourraient absorber dans les conditions normales<sup>465</sup>. Ce principe, même s'il est clairement défini n'est pas toujours respecté. Son contenu est-il assez précis ? La sécurité juridique s'oppose à ce que les règles énoncées en termes flous laissent une grande marge d'appréciation au juge.

Le Conseil d'État opère ainsi un contrôle normal sur les dispositions de l'article L. 146-2. Toutefois, peu de décisions se réfèrent à la capacité d'accueil : ce n'est pas un motif d'annulation. Lorsqu'un espace présente des caractéristiques remarquables selon l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, il peut néanmoins faire l'objet d'une évaluation environnementale en vertu de l'article L. 121-10 de ce même code. Le juge administratif a eu également l'occasion d'opérer ce contrôle normal. Il en est ainsi dans une décision du 31 janvier 1991 du Tribunal administratif de Nice *Association de Défense des sites du Lavandou et de la Corniche d'Or*, dans laquelle le juge a été saisi d'une requête de cette association pour

---

<sup>465</sup> CE, 12 décembre 1997, *Mme Desgrès*, req. n° 149500.

se prononcer sur le retrait de permis de construire illégaux délivrés par le Maire de Théoules-sur-Mer à la SCI des Hautes Roches ; par suite, le Conseil d'État<sup>466</sup> a dû se prononcer à la demande de la Commune de Théoules-sur-Mer représentée par son maire, en vue de demander l'annulation du jugement du 31 janvier 1991 ainsi que le rejet de la demande de l'association présentée au Tribunal administratif.

Le problème est que le législateur n'a pas déterminé comment instituer cette capacité d'accueil comme « *trop souvent pour la loi littoral* »<sup>467</sup>. Il en est de même de la protection des espaces essentiels à la conservation des activités forestières et maritimes ou encore des formalités de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont introduits. Le but est de favoriser une gestion économe des espaces évoqué à l'article L. 146-4 I. Pourtant, il est fondamental que le droit tende à édicter des règles cohérentes qui ne puissent être remises en cause.

« *La capacité d'accueil* » permet d'éviter une fréquentation démesurée sur les espaces et de protéger les espaces naturels. La « *subjectivité* » de la notion rend en fait son application et son contrôle particulièrement délicats. L'évaluation réglementaire de cette capacité d'accueil dans les différents documents d'urbanisme est moins réelle qu'on ne le pense, notamment en ce qui concerne « *l'obligation de prise en considération des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés* »<sup>468</sup>. Ce qui sous-entend que sa sécurité juridique n'est pas très clairement établie. M. Josselin de Rohan, Rapporteur représentant la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, a préconisé par exemple « *un accroissement de la capacité d'accueil du public devant logiquement se traduire par l'augmentation de la fréquentation du rivage, la commune doit organiser l'adéquation de l'offre à la demande, par exemple en créant ou en aménageant de nouvelles plages* »<sup>469</sup>.

La notion de *capacité d'accueil*, est un concept flou pour les communes littorales qui souligne une réelle difficulté pour évaluer les limites ou les seuils de l'activité touristique. Ce

---

<sup>466</sup> CE, 9 juillet n° s 1997, 125748.124798&133773, publié au Recueil Lebon.

<sup>467</sup> Y. Bonnot, « *Pour une politique globale et cohérente du littoral français* », Rapport et proposition au Premier ministre, La documentation française, Paris 1995.

<sup>468</sup> H. Coulombié, « *Les règles d'aménagement et de protection du littoral* », Préface du Professeur Georges-Liet Veaux, Hôtel de ville, 1996.

<sup>469</sup> Extrait du rapport n°191 annexé au PV de la séance du 12 décembre 1985 p. 28.

constat peut expliquer l'absence d'application de cette notion par l'administration. Le Conseil d'État dans un arrêt du 3 février 1993<sup>470</sup> précise qu'aux termes de l'article 19 de la loi du 3 janvier 1986 : « *si un ensemble touristique ayant pour effet d'accroître de façon significative l'accueil des populations saisonnières ou d'entraîner une modification substantielle de l'usage balnéaire ou nautique du littoral n'est pas réalisé en régie par une commune ou un groupement de communes, une convention doit être passée avec la commune par la personne publique ou privée qui réalise l'opération pour fixer les modalités selon lesquelles cette personne publique ou privée assure ou fait la gestion, la promotion et l'animation de l'ensemble touristique* ». Cette capacité d'accueil doit donc se baser sur une démarche de négociation.

En outre, la notion d'accueil manque de lisibilité et les termes consacrés par le législateur : « *simple devoir de "tenir compte"* » associé à la circonspection coutumière du Conseil d'État dans l'analyse au fond des documents d'urbanisme : contribue à rendre confus son application. D'ailleurs, il était conseillé de bien justifier « *la capacité d'accueil* » dans les rapports de présentation des anciens POS. Les autorités publiques ont été contraintes de favoriser certaines dispositions de la loi Littoral relatives au zonage afin de déterminer la capacité d'accueil.

En outre, le législateur a apporté une inflexion « *à la maîtrise de l'accueil et non pas uniquement à la localisation de cet accueil* »<sup>471</sup>. En effet, l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dispose que les PLU et les SCOT doivent identifier des coupures d'urbanisation<sup>472</sup>. Celles-ci sont caractérisées par l'interdiction de principe concernant l'autorisation de nouvelles constructions, exception faite des aménagements légers. Les coupures d'urbanisation existaient déjà dans le Chapitre II-2 de la directive de 1979 qui ordonnait de « *ménager entre les zones urbanisées, des zones naturelles ou agricoles des passages suffisamment vastes* ». C'est ainsi que la méconnaissance de cette règle a été sanctionnée par le Conseil d'État dans une décision du 19 octobre 1988 considérant que l'urbanisation anarchique en bordure du rivage ne ménageait pas de passages suffisamment spacieux pour permettre l'accès du public à la mer et de transitions naturelles suffisantes avec les autres zones urbanisées avoisinantes<sup>473</sup>. L'article L. 146-2 dernier alinéa était

---

<sup>470</sup>TA Nice, 28 mars 1991, *Association amitiés et socialiste Laurentines*, n° 90-2354 ; confirmé par : CE, 3 février 1993, *Asso. En avant St Laurent et autres*, n° 125528 et n° 125572.

<sup>471</sup> A.H Mesnard, « *Maîtrise du littoral et des activités touristiques* », DMF, février 1997, n° 568 p. 194.

<sup>472</sup>C'était déjà le cas pour les schémas directeurs et les POS.

<sup>473</sup>CE, 19 octobre 1988, *Ligen*, req. n° 81535, publié au Recueil Lebon.

immédiatement opposable aux schémas directeurs et aux POS. Malheureusement, un contrôle simplement minimal est exercé par les juridictions sur le respect de cette disposition<sup>474</sup>.

L'instruction du 22 octobre 1991 énonce par ailleurs que « *l'organisation spatiale de l'urbanisation doit comporter des coupures, composantes positives, qui séparent selon leur échelle des zones d'urbanisation présentant une homogénéité physique à une certaine autonomie de fonctionnement. L'étendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité* ». Cette obligation est précisée de façon plus concrète encore dans une réponse ministérielle<sup>475</sup> aux termes de laquelle « *l'obligation de prévoir des coupures d'urbanisation ne peut s'apprécier que lorsque le plan d'occupation des sols porte sur une partie significative du territoire. Tel n'est pas le cas d'un pos partiel ne portant que sur des secteurs de superficie réduite, éloignés les uns des autres. En tout état de cause, les coupures d'urbanisation concourent à la préservation des perspectives et des paysages et elles prennent toute leur importance dans les secteurs fortement bâtis. Elles participent à la mise en valeur des territoires littoraux, favorisant un développement économique appuyé sur des richesses naturelles sauvegardées* ». Le devoir de respecter des coupures d'urbanisation est donc consolidé dans le cas où les espaces naturels soient pris en compte dans un document d'urbanisme supra-communal tel qu'un schéma directeur. La coupure est alors prescrite à deux égards : sur le fondement de l'article L. 146-2 ainsi que sur celui de l'article R. 122-27 du code de l'urbanisme en raison de l'obligation de compatibilité entre les POS et le schéma directeur<sup>476</sup>. Il en est de même aujourd'hui pour le PLU et le SCOT. L'obligation de créer des coupures d'urbanisation dans un espace urbanisé peut cependant être écartée, car l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme dispose que les PLU et les SCOT, doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation. Cependant, la loi ne précise pas quel zonage adopter pour se conformer à cette obligation<sup>477</sup>, ce qui a comme conséquence de rendre leur détermination compliquée dans les documents d'urbanisme ainsi que leur accessibilité.

---

<sup>474</sup> CE, 28 déc. 1988, *SA UFILOM et Melle Bonnes* ; 10 déc. 1990, *GADSECA précité* ; 6 avril 1992, *Asso. Des amis de St Palais s/Mer précité* ; TA Nice 4 mars 1993, *Asso. Aides et autres*, n° 92-170.

<sup>475</sup> J.O n° 40 Assemblée nationale (Q) du 11 octobre 1993 p. 3470.

<sup>476</sup> CE, 21 septembre 1992, *Assoc. Défense de Juan Les Pins et de ses pinèdes*, req. n° 110166.

<sup>477</sup> L. Prieur, « *La traduction de la loi Littoral dans les PLU littoraux* », Fiche 3, in *L'écriture des plans locaux d'urbanisme littoraux*, Gridauh 20 septembre 2012, consulté sur [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr) le 12 octobre 2014.

Toutefois, l'ouverture au public des espaces naturels sensibles n'est pas systématique<sup>478</sup>. Comme le souligne Philippe Billet, un espace naturel sensible est un espace fragile, nécessitant une protection accrue. La logique hiérarchique instituée permet alors d'interdire l'accès à des espaces trop vulnérables malgré la possibilité d'intégrer des aménagements légers afin d'endiguer la fréquentation. Les conditions d'ouverture au public, sans bouleverser les règles de la domanialité publique, rendent très secondaire le critère de l'affectation du bien à usage du public, au profit de la seule gestion environnementale<sup>479</sup>.

Le droit n'étant pas source de sécurité juridique dans les règles relatives aux plages a favorisé le tourisme de masse, qui peut être aussi source de nuisances et causer des dégradations importantes sur ces espaces. Une première atteinte du tourisme à l'environnement est la construction dans des espaces dont l'attrait résulte de leur caractère naturel. On estime que sur les 5.500 Kilomètres de côtes (métropolitaines, Corse comprise) environ 1.000 sont urbanisés. Mais ce qui caractérise principalement le tourisme est la concentration de personnes sur des portions étroites et le plus souvent dans de petites parties de territoires. La massivité du tourisme crée une artificialisation de l'espace, car elle motive l'aménagement pour répondre à la demande. La bande littorale devient presque inexistante et une source de conflits touristiques<sup>480</sup>. À cela, s'ajoute la difficulté pour les collectivités territoriales de faire face au nouvel entrain de la population en matière d'activités touristiques et de loisirs. Certaines collectivités prennent le relais afin de financer de nouvelles activités touristiques sur leurs plages. À titre d'exemple, on compte près de 3 millions de touristes uniquement pour « le meilleur » jour du mois d'août<sup>481</sup>. Pour limiter ce tourisme, il conviendrait que le droit puisse saisir ce phénomène afin que la sécurité juridique ne soit pas remise en cause.

Par ailleurs, il n'existe pas de contraintes analogues à celles posées par l'article L.146-4 II, et donc de dispositions pour limiter l'urbanisation dans les espaces proches du rivage. Dans les départements comportant des espaces naturels d'une grande richesse tels

---

<sup>478</sup> CE, 7 juin 2006, *Département du Var*, req. n°277562 ; CAA Marseille, 25 novembre 2004, *Département du Var*, req. n° 00MA02384.

<sup>479</sup> S. Gratraud, « *L'ouverture au public des espaces naturels sensibles du département n'est pas systématique* », *Droit de l'environnement* 2006, n° 135-144, p. 237.

<sup>480</sup> Multiplicité des activités attirées par la proximité de la mer.

<sup>481</sup> F. Bouin et D. Borotra, « *Les collectivités territoriales et le tourisme* », collection Action locale, édition Le moniteur, novembre 2007.

qu'en Outre-mer, il est primordial d'affermir les exigences préalables à toute nouvelle urbanisation. Le plus souvent, le juge sert de bouclier ; d'autres fois, ce sont les collectivités qui s'en chargent par leurs propres moyens. Ainsi La Réunion admet, dans les espaces proches du rivage, l'extension limitée de l'urbanisation à condition qu'elle se trouve en prolongation d'espaces bâtis préexistants. Il y a lieu de noter, que dans les espaces proches du rivage, les opérations d'aménagement ne peuvent être validées que si elles ont préalablement été « prévues » par un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) intégré au schéma régional approuvé. En son absence, l'article L. 156-2 al. 4 du code de l'urbanisme prévoit que l'urbanisation peut être exceptionnellement réalisée avec l'accord conjoint des ministres chargés de l'Urbanisme et de l'Environnement et des départements et régions d'Outre-mer<sup>482</sup>.

Les règles permissives ont contribué à la fréquentation à outrance qui est l'une des causes de l'érosion des plages. C'est un constat qui avait déjà été soulevé par Roland Paskoff<sup>483</sup>. La première raison de cette érosion réside dans la méconnaissance du fonctionnement naturel des côtes. D'ailleurs, en France comme partout en Europe, beaucoup de plages sont attaquées par ce phénomène, et il en est de même dans les DOM. En effet, les plages sont passées « *du territoire du vide à celui du plein* » engendré par la fréquentation humaine. En raison de la crise, les mesures de protection inadéquates ne fonctionnent pas et se traduisent par des aménagements présents sur les plages à l'origine de leur destruction par érosion ou immersion<sup>484</sup>. Dans les années quatre-vingt une enquête internationale a montré que les plages ont reculé de 70% de leur longueur au cours du X<sup>e</sup> siècle ; sur 20%, elles ont peu évolué et peuvent être considérées comme relativement stables ; et seulement 10% d'entre elles ont avancé. Les plages épargnées sont celles mises à l'écart des aménagements<sup>485</sup>. On considère que l'érosion des plages pourrait s'accroître avec le changement climatique (Vinchon et al. 2006)<sup>486</sup>.

---

<sup>482</sup> F. Pitron et V. Jolivet, « *La gestion du littoral et des espaces marins* », Politiques locales, LGDJ juin 2007.

<sup>483</sup> R. Paskoff et C. Clus-Auby, « *l'érosion des plages les causes, les remèdes* », Institut océanographique, Coll. « propos », décembre 2007.

<sup>484</sup> R. Paskoff et C. Clus-Auby, *ibid.*

<sup>485</sup> Il s'agit des plages situées dans les petites baies ; voir R. Paskoff, *ibid.*

<sup>486</sup> R. Paskoff et C. Clus-Auby, *ibid.*

**Exemple d'érosion soulignée par l'étude du Conseil Régional Guadeloupéen :**

<b>Plage de Sainte-Anne</b>	Ste-Anne	Erosion plage sableuse. Influence anthropique.	Zone urbaine et touristique
<b>Plage de Clugny</b>	Ste-Rose	Dynamique Plurielle	Zone touristique, Beach Rock, Etang du Vieux Fort.
<b>Plage des raisins clairs</b>	St-François	Erosion plage sableuse. Influence anthropique.	Zone urbaine et touristique. Cimetière de Saint François.

Les plages des DROM ne sont pas les seules affectées par ce phénomène d'érosion. Nombre de plages métropolitaines sont aussi touchées par l'érosion à cause de la multiplicité des ouvrages construits, sans oublier les occupants installés sur le littoral et pour certains au plus près de la mer. Les grands travaux portuaires, la construction d'ouvrages de protection contre la mer et l'édification de barrages sur les cours d'eau sont autant de modifications du milieu qui ont un impact direct sur les flux de sédiments : ils peuvent modifier les processus d'érosion<sup>487</sup>.

C'est pourquoi, il convient d'agir en responsables, c'est-à-dire en ayant conscience que nos actes produisent des effets sur la collectivité ou sur l'autre tout simplement. L'absence d'une morale de responsabilité aboutit à une responsabilité juridique sans fondement moral satisfaisant<sup>488</sup>.

On peut donc affirmer que la capacité d'accueil est une notion imprécise, qui ne répond pas à l'impératif de sécurité juridique, sur laquelle il conviendrait de se pencher plus en profondeur. À cela, s'ajoute une inapplication de la servitude de passage des piétons le long du littoral. Tous ces problèmes montrent bien les difficultés de mise en œuvre des dispositions relatives à la fréquentation et à l'usage des plages.

---

<sup>487</sup> Phénomène étudié et constaté par l'IFEN.

<sup>488</sup> Wagdi Sabete, *Aspect éthiques de la notion de responsabilité : suis-je responsable d'autrui ?*, in « Équité et environnement : quels modèle(s) de justice environnementale ? » Sous la direction d'Agnès Michelot, Préface de Dinah Shelton, Larcier, Société française pour le droit de l'environnement colloque 2010 publié en 2012.

## B. La non-application de la servitude de passage des piétons le long du littoral dans les DROM.

« On conçoit aisément les différentes initiatives prises, depuis la fin du XI siècle, pour favoriser la desserte des plages et le déplacement en bordure de mer, sans grand succès »<sup>489</sup>.

L'article L. 146-3 du code de l'urbanisme a été le premier à faire référence au principe du libre accès au rivage avant d'être reconnu par l'article L. 321-9 du code de l'environnement. Ce principe a été également cité dans le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage<sup>490</sup>.

De nombreux problèmes posés sur le littoral, et notamment sur le rivage de la mer dans les années soixante-dix, ont soulevé une prise de conscience. Celle-ci apparaît à l'article 52 de la loi n° 76-1286 du 31 décembre 1976, mais également dans les circulaires ultérieures<sup>491</sup>. En effet, l'accès au rivage de la mer était déjà un problème à cette époque-là. Ces circulaires ont contribué à instaurer l'usage du piéton et la servitude en bordure de mer, dans le droit de l'urbanisme.

Les servitudes de passage des piétons sur le littoral instituées par la loi du 31 décembre 1976 sont assorties de sanctions pénales établies par le juge judiciaire. La servitude longitudinale de passage a pour objectif de permettre la continuité du cheminement des piétons. Cette exigence implique qu'un cheminement périodiquement submergé ne peut tenir lieu de cette servitude<sup>492</sup>. Il s'agit d'une simple servitude sur les propriétés, qui n'a pas pour

---

<sup>489</sup>Voir l'analyse très détaillée de B. Genevois « *La servitude de passage des piétons sur le littoral* », AJDA 1978, p.628 et s; voir aussi H. Charles, « *La servitude de passage le long du littoral* », Association Droit, Littoral et Mer, La décentralisation, le public et le littoral, Actes du colloque de Nice du 13 et 14 septembre 1985.

<sup>490</sup> En effet, chacun doit pouvoir user du rivage de la mer, mais Jean-Marie Becet affirmait : « *on veut que chacun puisse en profiter, sans les occuper privativement, des espaces situés à proximité du rivage de la mer, pour s'y promener, s'y délasser, s'y baigner. Tout ceci au plan théorique (...), car, dans la pratique, bien des problèmes subsistent qui rendent quelque peu irrélles les proclamations solennelles* ».

<sup>491</sup> Circulaire n° 72-86 du 1<sup>er</sup> juin 1972 relative aux concessions de plages naturelles.

<sup>492</sup> CE, 25 novembre 1988, *Ministre de l'urbanisme c/ Asso. pour la sauvegarde du pays fousnantais*, req. n° 72482.

effet d'inclure ce cheminement au domaine public maritime (DPM)<sup>493</sup>. Cette servitude « *grève de plein droit* » les propriétés riveraines du domaine public maritime : l'article 4 de la loi du 3 janvier 1986 envisage la possibilité d'étendre cette servitude, de façon exceptionnelle, aux propriétés non riveraines du domaine public maritime d'une bande de 3 mètres de largeur destinée à assurer exclusivement le passage des piétons.

Les propriétaires ont des obligations à leur charge, qui leur sont imposées par cette servitude, ainsi que les usagers. Aux termes de l'article R. 160-25 du code de l'urbanisme, issu de décret du 12 juin 1990, « *les propriétaires des terrains objets des servitudes en cause et leurs ayant droits doivent respecter l'obligation de laisser aux piétons le droit de passage ; l'obligation de n'apporter à l'état des lieux aucune modification de nature à faire même provisoirement obstacle au libre passage des piétons, sauf autorisation préalable accordée par le préfet, pour une durée de six mois maximum* ». Cependant, les propriétés privées concernées doivent être directement contiguës au domaine public maritime (DPM). Mais la servitude ne peut grever « *les terrains situés à moins de quinze mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1<sup>er</sup> Janvier 1976* » ou « *les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs* » à la même date, hormis le cas où l'institution de la servitude est le seul moyen d'assurer la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès au rivage de la mer<sup>494</sup>.

En outre, pour un certain nombre de raisons, la servitude peut voir son tracé de droit modifié ou même être exceptionnellement suspendu dans les conditions définies aux articles R. 160-12 à R. 160-15 du code de l'urbanisme. La modification est très fréquente lorsque le littoral est fortement occupé. La servitude a aussi pour conséquence d'imposer au maire d'exercer ses pouvoirs de police pour mettre fin à des aménagements privatifs rendant, sinon impossible, du moins difficile ce cheminement<sup>495</sup>. L'administration étant en situation de compétence liée pour établir cette servitude, son refus sera en principe annulé<sup>496</sup>. La création de cette servitude vise ainsi, à protéger ou recréer ce qui pouvait rester du « *sentier des douaniers* », dont l'existence matérielle ne s'est toutefois, jamais accompagnée d'une existence juridique, le Conseil d'État ayant toujours refusé de reconnaître une servitude

---

<sup>493</sup> CAA Marseille, 4 décembre 2006, *Copropriété « les Néréides »*, req. n° 04MA00084.

<sup>494</sup> CE, 25 novembre 1988, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/Association pour la sauvegarde du pays founantais*, AJDA 20 avril 1989, note J-B. Audy.

<sup>495</sup> TA Nice, 31 déc 1996, *Asso pour la défense de l'environnement d'Antibes*, Revue juridique de l'environnement 1997/3, p. 444.

<sup>496</sup> CE, 11 juin 1997, *Assoc pour la défense de l'environnement d'Antibes et de sa région*, req. n°95151.

juridique correspondant à la réalité de terrain<sup>497</sup>. D'ailleurs, « *le propriétaire ayant illégalement entrepris des travaux sur les espaces assujettis aux servitudes est passible des peines prévues par l'article L. 480-4 dudit code issu du décret 12 juin 1990* »<sup>498</sup>. Pourtant, nombre de propriétaires, au risque d'être poursuivis par la justice, continuent à faire la loi sur les espaces ! Est-ce en raison de l'absence de détermination de la loi concernant la servitude de passage ? Pourtant, la loi censée doit faciliter l'amélioration des droits des usagers sur le domaine public maritime.

S'agissant de la servitude *longitudinale* de 3 mètres : « *les usagers du sentier résultant de la servitude sont dans l'obligation de n'utiliser celui-ci que pour le cheminement pédestre* ». Cette servitude sert à garantir uniquement le passage des piétons. Elle permet aussi de grever les propriétés privées riveraines du domaine public maritime (art. L. 160-6 à L. 160-8 et R. 160-8 à R. 160-33 du code de l'urbanisme). Par contre, la suspension de la servitude est rare dans les cas de présence d'un port, de cultures marines, d'une installation militaire ; toutefois, elle peut être effectuée pour un motif d'intérêt général<sup>499</sup>.

Si le domaine public ne peut être assujéti à cette servitude<sup>500</sup>, le libre accès du public à la mer doit être honoré. En effet, la servitude imposant le droit de passage sur la propriété privée n'est qu'un instrument pour obliger la propriété privée à respecter ce principe. À charge de faire une différenciation entre la servitude grevée sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime et le sentier du littoral<sup>501</sup>. L'aménagement de ce sentier piéton du littoral, doit maintenir la sauvegarde des espaces protégés ainsi que les propriétés traversées. Il convient de rappeler, que le code de l'urbanisme permet d'instaurer des aménagements légers (chemins pour les piétons ou cyclistes non bitumés) essentiels à l'accès des espaces remarquables ou caractéristiques au public.

---

<sup>497</sup> CE, 24 janvier 1849, *Simon, et Godin* ; voir C. Logéat « *les biens privés affectés à l'utilité publique* », l'Harmattan, 2011.

<sup>498</sup> B. Genevois, « *La servitude de passage des piétons sur littoral* », AJDA 1978, p. 628.

<sup>499</sup> Art. R. 160-14 du code de l'urbanisme.

<sup>500</sup> CE, 30 mai 1975, *Dame Gozzoli*, AJDA 1975, p. 348. Par contre, le domaine privé de l'État peut être quant à lui assujéti à cette servitude.

<sup>501</sup> Le sentier du littoral est un chemin garantissant l'accès au rivage de la mer en dehors de la servitude.

Il y a une vraie sacralisation du droit d'accès au rivage de la mer. Cependant, il est bien souvent délicat pour les piétons d'accéder au rivage lorsque ce passage traverse une propriété privée riveraine du domaine public maritime. En principe, le tracé de cette servitude n'est censé causer aucun obstacle puisque son établissement est de plein droit.

L'article L. 160-6 est précis quant à la « *continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès* »<sup>502</sup>. La servitude contribue donc à l'ouverture d'espaces privatisés du littoral : tout le monde peut dès lors accéder à des espaces jusque-là inaccessibles, et exercer sa liberté d'aller et venir. L'Assemblée nationale a été l'investigatrice d'une double modification de l'article L. 160-6 (introduit par la loi Littoral). Premièrement, elle a expressément prévu que « *le tracé modifié peut grever exceptionnellement des propriétés non riveraines du domaine public maritime* ». Deuxièmement, elle a insisté sur le caractère fort que revêtent la continuité du cheminement des piétons, et leur libre accès au rivage de la mer. Ces deux arguments ont justifié le fait que la servitude soit placée sur des terrains situés à moins de 15 mètres de bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1976, ou des terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1<sup>er</sup> janvier 1976.

Au demeurant, la loi Littoral a également institué une servitude *transversale* à la mer sur les chemins privés préexistants. En effet jusque-là, l'autorité administrative avait interdiction en vertu de l'article L. 160 de créer des tracés vers l'intérieur des terres à partir du sentier côtier pour regagner les différents chemins ou le réseau de voies ouvertes aux véhicules<sup>503</sup>. Le législateur a relevé la nécessité de rompre cet état de fait, en instituant la possibilité d'un accès transversal des piétons au sentier côtier mais aussi en renforçant la valeur juridique de la servitude de passage le long du domaine public. Cette possibilité va mettre à jour des failles en raison de la difficulté d'accession à certains endroits de la côte, et de la grande distance entre les voies publiques permettant de parvenir au sentier du littoral par la mer<sup>504</sup>.

Ainsi, le Tribunal Administratif de Rennes, dans une décision rendue le 24 novembre 1982<sup>505</sup>, a écarté la possibilité, pour l'administration, de générer « *sur les fonds privatifs, des antennes allant du sentier côtier vers l'intérieur des terres pour rejoindre d'autres sentiers ou*

---

<sup>502</sup> TA Rennes, 6 février 1985, Epoux Petton, GP, 5-6 juin 1985, p. 19.

<sup>503</sup> TA Rennes, 24 novembre 1982, *Le Grand*, AJDA juil.-août 1983, p. 440 ; Note de Nguyen Quoc Vinh.

<sup>504</sup> A-H. Mesnard, « *La Loi littoral : nature et portée* », RFDA 2(5), sept – oct. 1986.

<sup>505</sup> TA Rennes, 24 novembre 1982, *Le Grand*, AJDA juil.-août 1983, p. 440 ; Note de Nguyen Quoc Vinh.

le réseau des voies ouvertes »<sup>506</sup>. Néanmoins, « il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier l'opportunité du tracé retenu par l'administration parmi ceux qui étaient légalement possibles ». Le jugement ajoute que l'administration n'est pas tenue de se calquer sur un cheminement ancien existant<sup>507</sup>.

En outre, les piétons peuvent se déplacer le long du rivage de la mer par le biais des passages existants ouverts au public<sup>508</sup>. Mais, « l'article L.160-7 élaboré à l'initiative du Sénat, et prévoyant que la responsabilité civile des propriétaires des terrains, voies et chemins grevés par l'une ou l'autre des deux servitudes (longitudinale ou transversale), ne saurait être engagée dans l'hypothèse de dommages causés ou subis par les piétons qui les utilisent »<sup>509</sup>. Le Tribunal administratif de Rennes a d'ailleurs, jugé que le préjudice résultant du passage de nombreux promeneurs aux abords d'une maison, fût-elle construite postérieurement à l'établissement de la servitude, doit être indemnisé, mais non le coût des plantations qui l'accompagnent<sup>510</sup>.

La pratique coordonne plusieurs thèmes relatifs à la servitude de passage, y compris l'inscription de la servitude dans le POS, qui pourrait l'être maintenant dans le PLU. Cette inscription est parfois effectuée avant que le tracé de la servitude ait pu être instruit. Elle figure sur le tracé de droit. Ensuite, l'application de la servitude quelle que soit la nature du propriétaire auquel le terrain appartient, intègre le domaine privé de l'État, du département, des communes ou des terrains du Conservatoire du littoral, afin de mettre le cheminement littoral à l'abri d'éventuelles mutations de ces propriétés. Seulement, le problème de la pérennité de la servitude de passage se trouve posé puisque c'est souvent le moyen de redonner au public l'usage de chemins. Pourtant, l'État est « tenu à la préservation de l'affectation à l'intérêt public qui est la justification première de la domanialité »<sup>511</sup> et des plages. Néanmoins, les dispositions pouvant concerner ces dernières sont difficilement applicables en Outre-mer, notamment « l'usage libre et gratuit du rivage ».

---

<sup>506</sup> J-M Becet, « L'aménagement du littoral », QSJ 1987.

<sup>507</sup> CAA Nantes, 18 déc. 1996, *Mme Gosset*, req. n° 94NT01166, BJDJ 1997/2, p. 148.

<sup>508</sup> Les boulevards du front de mer, les chemins habituels et aussi les plages naturelles ou artificielles où les passages doivent être accessibles.

<sup>509</sup> Y. Pittard, « La loi littoral et réglementation de l'urbanisme », RFDA juillet-déc. 1986, p. 687.

<sup>510</sup> TA Rennes, 28 nov. 1984, *Consorts Guyon*, RFDA 1985, p. 913.

<sup>511</sup> Association Droit, Littoral et Mer, « La décentralisation, le Public et le littoral », Actes du colloque de Nice du 13 et 14 septembre 1985.

En raison de la permissivité des règles et de l'absence de sécurité juridique, de nombreux titres de propriété ont été accordés sur le littoral antillais, et ne facilitent pas le respect du principe de « *libre accès au rivage de la mer* ». En outre, il n'existait pas il y a encore cinq ans de mesures d'adaptation spécifiques à l'Outre-mer relatives à la servitude de passage le long du littoral. Ces mesures sont attendues depuis longtemps par les élus. Les titres de propriété délivrés dans les années cinquante posent le problème de la coupure du sentier littoral. Ce sentier est d'ailleurs difficilement réalisable sur tout le littoral guadeloupéen, en raison du manque d'accès créé par les propriétés installées à proximité du rivage et rompant les tracés du sentier. À ce problème, s'ajoute l'absence de mesures d'adaptation concernant la servitude de passage dans les départements et régions d'Outre-mer pendant trop longtemps.

Effectivement, la pratique de certains plagistes, titulaires de contrats de concession passés avec les autorités publiques, est nuisible pour « *le libre accès des plages au public* »<sup>512</sup>.

Ces plagistes soumettent à de fortes restrictions l'entrée et la circulation des piétons sur ces espaces en violation des concessions passées avec les autorités publiques, alors que le législateur affirme que l'accès est libre<sup>513</sup>. Toutefois, cette règle s'accommode d'exceptions. Tout d'abord, l'accès peut être interdit « *pour des motifs touchant à la sécurité ou à la défense nationale, soit être soumis à certaines conditions imposées par le respect des équilibres naturels* », et ensuite tout simplement parce que « *l'usage du public n'est pas exclusif* ». Bien que ce principe soit reconnu, le législateur ne remet pas en cause la passation des contrats de concessions de plages. La mise en œuvre de ce principe est délicate. C'est pour cela que le législateur a prévu dans le décret relatif aux concessions de plage du 26 mai 2006, que les concessions préservent « *le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout au long de la mer* ». Cependant, c'est encore l'applicabilité du texte qui peut être remise en cause par l'absence de respect du principe par les citoyens. Pourtant ce principe devrait être source de sécurité matérielle pour ses destinataires.

---

<sup>512</sup> En effet, le droit du public d'accéder librement au rivage de la mer a été posé par la jurisprudence dès le milieu du XI siècle. Ce principe est fondé sur le régime de la domanialité publique. Il a été reconnu par la doctrine administrative dès cette époque. Plusieurs circulaires parues en 1958, en 1962, en 1972 et en 1979 ont confirmé la position de la doctrine.

<sup>513</sup> Le principe de « *gratuité et de liberté* » liés au problème d'accès des plages est abordés par l'arrêt Schwetkoff du 30 mars 1973. Ce principe est repris dans la loi du 3 janvier 1986 en ces termes : « *l'usage libre et gratuit par le public qui constitue la destination fondamentale des plages sauf exception* »<sup>513</sup>. Mais cet usage n'est pas convenablement établi puisqu'il est en rivalité avec d'autres utilisations telles que la pêche et, la culture marine. Les véhicules à moteur sont écartés de cette règle par le législateur.

L'essentiel est d'empêcher la privatisation totale des espaces littoraux français qui doivent être affectés à l'usage de tous. Avant l'adoption de ce décret du 26 mai 2006, la loi Littoral du 3 janvier 1986 consacrait déjà solennellement ce principe, en l'imposant aux aménageurs. Cette loi a permis d'intervenir sur le domaine public pour sauvegarder l'usage libre et gratuit des lieux par les particuliers. Cette intervention comporte deux volets fondamentaux : le premier concerne les concessions d'endigages, et le second les concessions de plages. Il fallait aussi garantir les droits du public, en agissant en dehors du domaine, à l'encontre des propriétaires privés. Le législateur emploie ainsi les servitudes d'utilité publique, pour faire respecter ce principe en métropole. Cette servitude de passage des piétons le long du littoral (SPPL), fait du libre accès du public au rivage un principe général, ce que confirme sa dernière modification consacrée par l'article L. 146-6 ajouté par la loi SRU du 13 décembre 2000. Cette servitude constituait auparavant le sentier du douanier qui était peu à peu tombé en désuétude, et qui a retrouvé toute sa pertinence avec la loi du 31 décembre 1976. Cette servitude est un instrument de valorisation non seulement du patrimoine maritime mais aussi des espaces naturels.

Cependant, en réalité, l'accès libre au rivage de la mer est toujours remis en cause par les propriétaires privés. Il existe des litiges portés à la connaissance du juge. D'ailleurs, la Cour européenne a rendu un arrêt le 29 mars 2010<sup>514</sup> soulignant que « *l'injonction de détruire des maisons de vacances sur le littoral breton, ordonnée par le préfet poursuivait un but d'intérêt général encouragé par le libre accès au rivage* ». En effet, la Cour a considéré que la démolition sans indemnisation de maisons édifiées sur le domaine public maritime n'est pas contraire au droit « *au respect des biens* » protégé par l'article 1<sup>er</sup> du protocole n°1 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elle a donc validé la position du Conseil d'État<sup>515</sup>. Dans cet arrêt *M. Depalle c/France*, elle a choisi de protéger le domaine public maritime au détriment du droit « *au respect des biens* ». L'intérêt est de préserver le littoral, et en particulier les plages « *lieu ouvert à tous* ». Peut-on en déduire que la lisibilité du principe du libre accès ne permet pas à ces propriétaires d'être fixés sur le contenu des dispositions qui leur sont applicables. En effet, ces difficultés sont engendrées par les vicissitudes du principe du libre accès sinon pourquoi y aurait-il autant de contestations de ce principe.

---

<sup>514</sup> CEDH, 29 mars 2010, *M. Depalle c/ France*, req. n° 34044/02 et Mme Brosset-Triboulet et autres c/ France, req. n° 34078/02.

<sup>515</sup> CE, 6 mars 2002, *Mme Triboulet et Brosset-Pospisil*, RFDA 2003, Obs. R. Hostiou.

En Outre-mer, la situation du littoral reste critique. Les propriétés privées enclavent l'accès à la circulation le long du rivage. Pourtant, le littoral est un lieu ouvert à tous. Le code de l'urbanisme, en son article L. 150-1, prévoit d'étendre aux départements d'Outre-mer la servitude de passage de trois mètres instituée à son article L. 160-6, mais le décret d'application n'avait toujours pas été publié. En 2005 et en 2007, l'attention du gouvernement avait été attirée sur ce problème<sup>516</sup>. Il était nécessaire de prévoir l'extension de la servitude aux DROM par un décret en Conseil d'État avec les adaptations nécessaires. Le projet de décret<sup>517</sup> a pris du temps à voir le jour ; un rapport avait été présenté au Premier ministre, accompagné de l'avant-projet de décret mais les adaptations nécessaires restèrent « lettre morte » pendant des années. Cette servitude permettra de réaliser un sentier en continu à proximité du rivage, ce qui constituera un atout touristique appréciable. Une adaptation du dernier alinéa de l'article L. 160-6 avait été demandée dans ce rapport pour que la distance de l'emprise de la servitude soit réduite à dix mètres des bâtiments à usage d'habitation, alors que cette distance est de quinze mètres du rivage en métropole, sachant que tous ces bâtiments ne sont pas à usage d'habitation. Il était également souhaité que l'emprise de droit de la servitude soit placée à la limite de la zone des cinquante pas géométriques, du fait que cette limite est trop éloignée de la mer, sachant que l'emplacement de cette emprise de droit sera calculé à partir de la limite haute du rivage. Concernant les dispositions procédurales proposées, elles devaient prendre en compte l'existence de la zone des cinquante pas géométriques<sup>518</sup>, d'une part, et les chemins piétonniers déjà réalisés dans les départements et régions d'Outre-mer, d'autre part. Cela permettait de simplifier la procédure de suspension de la servitude lorsque le sentier du littoral passe entièrement dans les parties de la zone des cinquante pas géométriques classées « naturelles » dans les documents d'urbanisme. Les zones naturelles n'étant pas privatisées, le recours à l'enquête publique ne paraît pas s'imposer dans ce cas. Le décret permettra d'ouvrir 280 km de littoral dans les Antilles qui ne sont pas encore ouverts au public.

---

<sup>516</sup> S. Larcher, Question écrite n° 17918, publiée au *J.O* Sénat du 09/06/2005 ; M.-J. Alfred, Question écrite n° 122, publiée au *J.O* du 07/11/2007, p. 3675.

<sup>517</sup> Projet de décret du 28 octobre 2010 sur l'instauration de la servitude de passage en Outre-mer.

<sup>518</sup> Un décret n° 2014-930 du 19 août 2014 relatif aux livres Ier et II de la cinquième partie réglementaire du CGPPP modifie ce code et divers textes réglementaires. Notamment, le livre Ier de cette cinquième partie qui reprend les dispositions du domaine de l'État relatives, d'une part, au régime de la zone des cinquante pas géométriques instituée dans les DROM et aux terrains relevant du domaine public maritime et, d'autre part, les dispositions particulières aux cessions et aux concessions foncières du domaine privé de l'État en Guyane.

Le décret portant « extension de la servitude de passage le long du littoral » était très attendu par les départements de la Guadeloupe et de la Martinique. Cette réglementation devait permettre de mieux préserver le domaine public maritime, sachant que ces territoires souffrent de tentatives de privatisation de leur littoral. À La Réunion, la zone des cinquante pas géométriques est bien préservée et peu urbanisée. Toutefois, même s'il avait été préconisé dans le projet du décret d'actualiser l'article L. 160-9, en vue de son harmonisation avec le code général de la propriété des personnes publiques, entré en vigueur en juillet 2006 en métropole, rien n'a été fait en ce sens. Cet article valable en métropole et dans les DROM, à l'avenir fait référence au domaine public naturel. Or celui-ci est défini par l'article L. 2111-4 du code. Son actualisation permettrait de rétablir des situations existantes stables. L'adoption du décret constitue un enjeu pour les DROM à cause de la reconnaissance de validation de titres de propriété qui étaient en cours en 2005, dans un contexte marquant de privatisation croissante du littoral, où s'impose la nécessité de garantir à tous la liberté d'accès.

Le Gouvernement a finalement fait paraître le décret d'application à l'Outre-mer pour « *l'extension des servitudes de passage des piétons sur le littoral* » en octobre 2010<sup>519</sup> afin de répondre à un objectif du Grenelle de la mer de juillet 2009. Il vise à harmoniser les textes actuellement applicables en métropole et dans les DROM. La rédaction de l'article R. 160-9 est harmonisée avec celle de l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques (article 4 du décret). Ce décret comporte diverses adaptations spécifiques à l'Outre-mer, tenant essentiellement à l'existence de la zone des cinquante pas géométriques. L'emprise de droit sur les propriétés est calculée à compter de la limite haute du rivage, alors qu'en métropole, elle est calculée à compter de la limite du domaine public maritime (article 4 du décret). Le pouvoir réglementaire n'a pas considéré pertinent de placer l'emprise de droit de la servitude à la limite de la zone des cinquante pas géométriques, du fait que cette limite est trop éloignée de la mer, alors que dans le rapport présenté au gouvernement quelques années auparavant cela faisait partie des demandes. Par contre la distance de tranquillité sera applicable aux seuls bâtiments d'habitation, et l'emprise de la servitude de passage sera de dix mètres, au lieu de quinze mètres en métropole. Elle peut faire l'objet d'une réduction supplémentaire dans la zone des 50 pas géométriques pour assurer la rectitude du tracé (article 7 du décret). Cette distance de tranquillité sera applicable aux seuls bâtiments d'habitation dont le terrain d'assiette aura été cédé régulièrement par l'État, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2010, ou sur demande présentée avant cette date. Afin d'assurer la pérennisation des sentiers déjà existants

---

<sup>519</sup> Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 pris pour l'extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral (*JORF* n°0253 du 30 octobre 2010 p. 19530).

et proches du rivage dans les départements et régions d’Outre-mer (article 5 du décret), il est prévu la possibilité de suspendre la servitude en raison de l’évolution prévisible du rivage.

Le décret tient compte de la plupart des exigences posées par le rapport présenté au Premier ministre. Toutefois, le régime de propriété comporte des complications, car l’instauration de cette servitude ne saurait se faire sans difficultés.

Finalement, le décret adopté en 2010, si l’on prend l’exemple de la Guadeloupe, pose néanmoins des difficultés d’application à certains endroits du littoral où la continuité du sentier ne peut se faire. Depuis la loi de 1996, des titres de propriété ont été validés, limitant l’accès des populations aux rivages de la mer. Donc, en réalité, le texte est difficilement applicable. Cela est une conséquence de l’absence de prise en compte du statut de domanialité publique de cette réserve domaniale, et en particulier des principes d’inaliénabilité et d’imprescriptibilité, ce qui est une constante de l’histoire antillaise. Concédés, vendus ou occupés illégalement, les cinquante pas géométriques, on l’a déjà souligné, ont même été pendant trente ans, entre 1955 et 1986, incorporés dans le domaine privé de l’État, aliénable. Il apparaît que la France n’avait pas entendu mener une politique conservatoire du littoral. À la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle dans les Antilles, les cessions de parcelles des cinquante pas géométriques à des particuliers ont été fréquentes. Des titres de propriété définitifs et « incommutables » ont été ainsi délivrés aux occupants de terrains bâtis et, sur les terrains non bâtis, des concessions « irrévocables » octroyées. Cet assouplissement des règles de la domanialité publique a abouti à la disparition de la réserve dans les bourgs et les villes, alors que se multipliaient également des empiètements par les propriétaires sur le reste du littoral. Ces titres « d’aliénation » ont été validés sur le fondement de l’article 10 du décret du 30 juin 1955. Cet article, avait institué dans les DOM une commission de vérification chargée de déterminer les titres comportant droit de propriété, droit réel ou droit de jouissance dont les particuliers ou les collectivités locales pouvaient se prévaloir sur les terrains dépendant de la réserve domaniale des cinquante pas, à l’exception toutefois de titres de propriété délivrés à La Réunion, en exécution du décret du 13 janvier 1922, qui bénéficiaient ainsi d’une validation « automatique ». Les décisions de la commission susceptibles d’appel devant le tribunal civil devaient être saisies dans le délai d’un an sous peine de forclusion. Le décret de 1955 a favorisé le développement économique et touristique des départements d’outre-mer au détriment du littoral, en faisant perdre à la zone domaniale des 50 pas géométriques son caractère inaliénable. La loi du 3 janvier 1986 lorsqu’elle fut promulguée n’a pas remis en cause les droits de propriété résultant de ventes ou de promesses de ventes consenties par l’État après la publication du décret de 1955. Or, à partir du décret du 30 juin 1955, la réserve

des cinquante pas est entrée dans le domaine privé de l'État, et cela jusqu'à promulgation de la loi de 1986. Il a découlé de cette inertie des conséquences irréfragables mettant en cause la responsabilité de l'État. La réserve des cinquante pas a été assujettie à des régimes juridiques disparates, ce qui a engendré une insécurité juridique. Toutefois, ce sont des règles uniformes qui ont régi les biens réservés. Les dispositions applicables aux immeubles et terrains visés par la loi de 1986, sont moins contraignantes que celles qui ont été établies pour la métropole. Alors que la sortie d'un bien du domaine public naturel résulte en principe de la disparition des phénomènes naturels qui avaient justifié son incorporation au domaine, la cessation de la domanialité publique des terrains situés dans la réserve des cinquante pas découle d'une procédure de déclassement assujettie à des règles particulières, destinées à faciliter sa mise en œuvre.

Néanmoins, des dispositions spéciales ont été adoptées pour régulariser en quelque sorte les privatisations irrégulières de la zone des cinquante pas. La loi de 1986 n'a pas eu l'effet escompté : dix ans plus tard a été promulguée une nouvelle loi, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques. Ce texte prévoit que ses parties naturelles, dans le sens non urbanisées, pourront être remises en gestion au Conservatoire du littoral, et que les espaces urbanisés pourront être cédés. Les agences d'aménagement ont été créées conformément à cette loi de 1996 pour mettre en valeur les espaces urbanisés des cinquante pas, et pour procéder à la régularisation des particuliers vivant dans les espaces urbanisés. La loi de 1996 se fonde sur le principe d'un zonage : les parties « urbanisées », les parties « d'urbanisation diffuse », et les parties naturelles, qui devront être clairement identifiées en Outre-mer. À La Réunion, la situation est un peu différente, puisque l'île dispose d'un schéma d'aménagement régional servant de référence de l'identification des espaces naturels. Sur les parties urbanisées sont prévues la cession à un prix symbolique des parcelles bâties, notamment aux communes, ainsi que la vérification des titres de propriété qui n'avaient pas été examinés auparavant, et la régularisation des occupations constatées à la date de promulgation de la loi. Ces dispositions doivent normalement régler cette situation d'inertie aux Antilles. La procédure de régularisation des occupants sans titre, est une exception du domaine public maritime. La loi littoral ayant réintégré les 50 pas géométriques dans le domaine public de l'État, les occupants de cette réserve domaniale sont appelés à justifier leur titre de propriété.

Il existe plusieurs types d'occupants de la zone des 50 pas :

- ceux qui ont acquis leurs propriétés par cession entre 1955 et 1986 lorsque les 50 pas furent intégrés dans le domaine privé de l'État :
- ceux qui sont installés sur ces parcelles, qui n'ont que cette concession dite « irrévocable » comme document d'autorisation :
- et ceux qui ont occupé des parcelles des 50 pas depuis de longues années, sans titre de propriété.

La loi de 1996 prévoit pour l'État de céder à titre onéreux des terrains supportant des bâtiments à usage professionnel, ce qui permet de maintenir la stabilité des acteurs économiques sur le littoral (hôteliers, pêcheurs, artisans), ou des terrains supportant des locaux à usage d'habitation principale ou donnés à bail à titre d'habitation principale. Dans ce cas, une aide exceptionnelle de l'État peut être attribuée sous certaines conditions de ressources. La loi de 1996 a donc favorisé la sécurisation patrimoniale, notamment pour les plus démunis qui peuvent acquérir un bien. Sont exclus des possibilités de cessions : les terrains situés en forêt domaniale du littoral, gérés par l'Office National des forêts, ainsi que ceux situés dans les espaces naturels. Par ailleurs, la loi de 1996 a créé une commission départementale de vérification des titres, qui a remplacé l'ancienne commission des 50 pas géométriques, qui vérifie la validité des titres de propriété. Les propriétaires des titres devaient les présenter à la commission dans un délai de deux ans, à partir de la constitution de la commission<sup>520</sup>.

En Outre, l'amendement<sup>521</sup> adopté lors de l'examen de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) et cité précédemment a eu comme objectif d'accélérer le processus de régularisation des occupants sans titre sur le littoral ainsi que la

---

<sup>520</sup> Une majorité des dossiers reste en instance. Cette situation est difficile pour les habitants et préjudiciable pour l'État. 50 dossiers sont en attente d'évaluation, parfois depuis plus d'un an ; 200 dossiers sont en attente de paiement, certains depuis 2012 ; 10 dossiers en attente ne sont que partiellement soldés et 40 dossiers soldés suivent le processus de rédaction, enregistrement et publication. Voir Th. Mohamed Soilihi, J. Guerriau, S. Larcher et G. Patient au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, « *Domaine public et privé de l'État outre-mer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile* », 18 juin 2015, [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>521</sup> Amendement n° 1648 discuté le 06 mai 2010 (après l'article 15 de la loi portant engagement national pour l'environnement adoptée le 11 mai 2010 à l'assemblée nationale).

résorption des habitats insalubres qui accablent le potentiel écologique et économique du littoral antillais.

D'ailleurs, le texte vise à mieux aménager cette zone notamment en empêchant toute nouvelle installation. C'est un grand pas qui a ainsi été franchi dans les Antilles Françaises. De nombreux dossiers en attente pourront être réglés. À ce titre, l'Agence des 50 pas géométriques verra ses compétences s'élargir en matière d'aménagement. D'autre part, les missions de régularisation des agences ont pu être reprises par des établissements publics fonciers d'État. Cette passation de pouvoir devait intervenir au plus tard en 2013. De plus, afin d'inciter les occupants sans titre de la zone à régulariser leur situation plus rapidement, il était prévu que les demandes de cession fussent déposées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013. À ce jour rien n'est encore mis en place.

Le régime de propriété pose des problèmes pour l'institution de la servitude, puisque ces titres de propriétés ont validé la coupure de la continuité de la domanialité publique le long du rivage. Le zonage instauré par la loi de 1996 a « légèrement » réglementé la situation. Ce droit offert aux propriétaires, explique que le libre accès au rivage de la mer n'ait pas été respecté, les titres de propriété ayant par exemple permis aux complexes hôteliers d'empêcher l'accès au rivage de la mer. D'ailleurs, les particuliers se plaignent de cet état de fait.

Le décret qui a été adopté pour « *l'extension de la servitude de passage des piétons le long du littoral* » dans les DROM n'a pu régler qu'une partie de cette situation. De plus, l'amendement adopté en mai 2010 a permis de mieux enclencher la réglementation de l'occupation du littoral et, de ce fait, régler aussi certains litiges causés par le non-respect de l'accès au rivage de la mer.

La multitude de dispositions applicables au littoral ne permet donc qu'une prise en compte résiduelle des plages.

C'est pour cela que le législateur a un rôle prépondérant dans l'équilibre du régime juridique des plages.

## Section 2

### De l'impact de la loi.

Le législateur a un rôle prépondérant (§1), car c'est lui qui vote les lois. Celles-ci n'ont cependant pas toujours l'effet escompté, mais peuvent dans ce cas faire l'objet d'un contrôle jurisprudentiel complémentaire (§2).

#### §1. Le rôle prépondérant du législateur.

Le législateur a, bien évidemment, la capacité de légiférer (A) sur la matière. Ce qui lui donne un rôle essentiel sur le littoral et les plages (B).

##### A. La capacité de légiférer sur le droit du littoral.

*« De regimine, offre d'abord une définition de la loi avant d'en préciser les caractères. La définition est peu originale, et n'appelle pas de commentaires particuliers. A la manière de son Maître, Gilles définit les lois comme des règles d'actions destinées à ordonner les hommes vers le bien commun, et dotées d'une puissance contraignante »<sup>522</sup>.*

Gilles de Rome admet, comme avant lui Thomas d'Aquin, que le « legis lator » suivant l'enseignement d'Aristote, puisse être aussi bien le peuple que le prince<sup>523</sup>. C'est néanmoins à l'hypothèse d'un « législateur royal » dont l'autorité est affirmée à travers les

---

<sup>522</sup> J. Hoareau-Dodineau, G. Métairie, P. Texier, « *le prince et la norme- Ce que légiférer veut dire* », Université de Limoges, Cahier de l'institut d'Anthropologie Juridique n° 17, Pulim septembre 2007.

<sup>523</sup> J. Hoareau-Dodineau, G. Métairie, et P. Texier, *ibid.*

lois qu'il édicte, car légiférer est un don, un art, qui relève « *des seuls principes de la prudence humaine* »<sup>524</sup>.

Il a toujours été difficile de légiférer sur les départements et régions d'Outre-mer en raison de leur spécificité. Légiférer sur les particularités de ces territoires ramène à l'histoire des colonies, lesquelles depuis la Constitution de 1830, « *n'étaient pas placées sous le régime des lois générales de la métropole, et des dispositions spéciales seraient édictées à leur égard* »<sup>525</sup>.

Le Chef de l'État, maître absolu et détenteur de tous les pouvoirs en matière de colonies, statuait par voie de décrets sur toutes les matières législatives ou réglementaires intéressant nos établissements d'Outre-mer. En France, à l'époque, une loi, fût-elle inconstitutionnelle, ne pouvait être l'objet devant aucune instance de contestation<sup>526</sup>.

Henri Baudoin, dans son ouvrage « *Du pouvoir de légiférer dans les colonies* », a pu écrire : « *Comment s'étonner après cela que les colonies,(...) ne pouvant acquérir aucune stabilité sous des chefs qui, pour ainsi dire, ne faisaient que paraître et disparaître successivement, les règles de leur administration, ont toutes une législation que des actes contradictoires et multiples rendent incertaine* ».

La prolifération des lois est dénoncée depuis de nombreuses années par le Conseil d'État, le Conseil constitutionnel, les parlementaires et la doctrine. L'instabilité de la règle de droit influe sur la sécurité juridique. On ne peut dès lors que se poser des questions sur les décisions prises par les élus ou le respect de celles-ci par le citoyen dans un environnement juridique instable. Le Conseil d'État déclarait déjà en 1991 : « *quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête qu'une oreille distraite* ». Et comme on l'a déjà fait observer, l'instabilité va même plutôt en s'aggravant. Une loi adoptée peut être modifiée deux à trois fois dans l'année de son adoption. Environ 10% de chaque code sont remaniés chaque année. En 10 ans, le Code général des collectivités territoriales a été transformé aux trois-quarts, et les réformes continuent ... .

---

<sup>524</sup> B. Graciannette, « *L'art de légiférer suivi d'un système de politique James Harrington* », Presses universitaires de Bordeaux, Histoire des pensées, textes, novembre 2009.

<sup>525</sup> H. Baudoin, « *Du pouvoir de légiférer dans les colonies* », Pedone, Bibliothèque nationale de France, 1901.

<sup>526</sup> H. Baudoin, *ibid.*

Le législateur n'appréhende que très peu l'environnement, le littoral, et en particulier les plages. Sur les matières relatives au littoral de l'Outre-mer, la tâche du législateur reste l'une des plus difficiles, d'autant que de nombreux intérêts privés sont en jeu. Les lois pour autant ne sont pas toujours dénuées de sens et revêtent une certaine qualité. Beaucoup de ces lois, malgré leurs défauts, et on pense évidemment ici à la loi Littoral, ont permis d'apporter une certaine protection, et d'établir une réglementation sur le littoral. Malheureusement, les plages ne semblent pas être l'un des sujets favoris des parlementaires. En outre, l'alternance politique favorise également les modifications dans la législation en vigueur. Sans compter qu'il paraît essentiel de procéder à une simplification du travail législatif afin de réduire la complexité des lois.

Concernant plus particulièrement l'Outre-mer, il s'agit pour le législateur d'améliorer la sécurité juridique des règles relatives aux plages, notamment de la loi Littoral du 3 janvier 1986 et du décret du 26 mai 2006. Ainsi, comme on l'a déjà souligné, le décret du 26 mai 2006 n'est pas appliqué dans tous les départements, parce qu'il n'est ni adapté ni adaptable au contexte particulier des îles<sup>527</sup>. Il conviendrait de remédier à la disparité du régime actuel par une loi destinée spécifiquement aux plages d'Outre-mer et à leur gestion, car les dispositions pouvant concerner directement les plages sont actuellement disparates en raison de la multiplicité des règles relatives au littoral.

En particulier, le dispositif de la planification spatiale comporte des schémas originaux qui ne concernent que le littoral.

Le rapport Piquart de 1973 souhaitait déjà l'élaboration de véritables plans d'utilisation de la mer. C'est une idée intéressante qu'il conviendrait d'exploiter.

L'insécurité juridique est palpable dans certaines règles applicables au littoral malgré la place importante qu'elles occupent dans le corps législatif. En effet, il y a une difficulté à déterminer clairement toutes les dispositions applicables aux plages, puisque c'est l'ensemble du littoral qui est au cœur des politiques de protection. Il est consternant de constater que le bilan de la loi Littoral de 2007 et le rapport sur le décret du 26 mai 2006 sur les concessions de plage, ne comportaient pas d'éléments sur les départements et régions d'Outre-mer qui ont

---

<sup>527</sup> En Guadeloupe, la majorité des plages sont naturelles, et relèvent d'une autre législation.

pourtant fait l'objet d'un chapitre dans la loi Littoral. Il est difficile, dans ce cas, de savoir exactement si la loi Littoral a effectivement porté ses fruits en Outre-mer, d'autant plus que le littoral des DROM a fait l'objet d'appropriations privées ayant eu des conséquences irréremédiables.

Les plages constituent un enjeu de développement économique dans les communes littorales. Dans les îles de l'Outre-mer français, elles représentent le cœur des activités touristiques et de loisirs. Ces espaces composent la plus grande partie du littoral antillais. Une meilleure prise en compte de leur rôle et de leur protection dans les dispositions relatives au littoral est donc essentielle.

Il faudrait dès lors une prise de conscience sur la nécessité d'intégrer davantage les plages dans le cadre législatif. Les plages constituent un espace aimé de tous, mais qui ne trouve pas de partisans et de zélateurs pour les réglementer. Une étude de l'OCDE de 2010 a pu souligner la nécessité de « *mieux légiférer en France* »<sup>528</sup>. « Mieux légiférer » est une volonté politique effectivement plus prégnante depuis 2004 : les lois doivent être mieux adaptées au contexte existant, à la « réalité socio-culturelle ». Ce qui ne fut pas toujours le cas pour l'Outre-mer.

À la libération des vieilles colonies (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion), les îles ayant malgré leur rattachement à la métropole plus d'autonomie avaient besoin de développer leurs activités économiques et sociales. Leur développement passait par la mer. L'expansion des anciennes colonies était en effet concentrée sur le littoral à cause du développement des exportations et des activités liées à la pêche : pendant longtemps en effet, le littoral a été une frontière économique, qui n'était pas utilisée pour satisfaire un plaisir, mais qui constituait un espace d'où partaient les bateaux de pêche, de commerce ou de guerre ; toutes les activités économiques étaient situées sur le littoral, avant que d'autres activités industrielles et commerciales ne se développent. Le législateur a dû tenir compte de ce contexte socio-économique, et est intervenu pour permettre ce développement économique.

Mais à partir de la deuxième moitié du X<sup>e</sup> siècle, cette situation s'est inversée : le littoral est devenu, tout au contraire, le lieu de multiples activités ludiques, qu'il a fallu

---

<sup>528</sup> L'OCDE, « *Mieux légiférer en Europe : France* », 2010.

réguler. Lorsque l'on s'est aperçu de l'impact que pouvait avoir l'homme sur la nature, le législateur est intervenu afin d'encadrer ces activités avec la loi littoral de 1986.

D'autant que le littoral était passé dans le domaine privé de l'État de 1955 à 1986. Ce qui fut « suffisant » pour permettre des abus et pour aboutir à un littoral dévasté.

À partir de 1986, sous l'influence internationale, l'État a favorisé la protection de l'environnement. Cette question est alors devenue un enjeu. Cependant, le législateur de 1986 a souhaité protéger mais aussi aménager le littoral et par extension les plages, sans supprimer totalement les activités sur le littoral ; car c'est la beauté des paysages et des sites qui attire les touristes et qui contribue au développement économique.

De façon générale, les départements et régions d'Outre-mer (DROM) ont une plus grande facilité à se calquer sur le droit commun. Mais en vérité le législateur a laissé plus de latitude aux collectivités d'Outre-mer (COM), en favorisant la spécialité, et en leur laissant un champ d'intervention large, avec par exemple les lois du pays en Polynésie.

Pour autant, les matières comme le littoral et pas seulement en raison du contexte particulier mais aussi en raison de la différence des paysages et des plages doivent davantage marquer le législateur, surtout quand on connaît la nécessité actuelle de préserver les ressources. Quand la métropole souffre d'une hypertrophie de textes, le littoral et notamment les plages sont le plus souvent en attente d'une intervention du législateur et du gouvernement. Certes, il y a eu le décret concernant les concessions en 2006. Mais il y a un grand écart entre 1986 et 2006. Et même si la loi SAPIN a pu également apporter des solutions dans le régime des plages, tous les textes adoptés concernent principalement le littoral. Mais les plages qui sont les espaces les plus convoités de celui-ci requièrent une attention toute particulière, afin que soit harmonisé leur régime juridique trop éparpillés. Les plages sont du reste des espaces qui pourraient –dans les textes être dissociés du littoral par leur importance. La codification peut être à cet égard un moyen d'améliorer la prise en compte des plages.

Comme on l'a déjà souligné, aucune disposition du code de l'urbanisme, ou du code de l'environnement ne donne de définition des plages, et encore moins des plages en Outre-mer<sup>529</sup>. Au vu de leur importance il serait nécessaire d'y remédier. La clarification de cette

---

<sup>529</sup> B. Brochand, *op. cit.*, p. 13.

notion mais aussi de son régime juridique permettrait d'éviter d'autres conséquences préjudiciables.

Le législateur doit donc assumer son rôle de guide, par des lois claires et, précises, afin que l'homme puisse mieux prendre soin de son environnement et que puisse être engagée la responsabilité en cas d'atteinte à l'environnement<sup>530</sup>. Les lois relatives aux plages doivent chercher à consolider la protection et pas seulement s'intéresser à l'aménagement. Tenir compte de l'impact sur l'espace naturel est primordial quand on sait que de nombreux espaces sont amenés à disparaître à cause des abus : les protéger dans l'intérêt général est donc nécessaire.

Le législateur a donc un rôle essentiel à jouer sur et pour le littoral : par son action, il doit servir de rempart aux plages.

## B. Le rôle essentiel du législateur sur le littoral et sur les plages.

Le législateur peut réguler les états de fait du passé, même s'il est de plus en plus « *confronté aux défis de la complexité* »<sup>531</sup>.

Le législateur « *a l'un ou l'autre de ces trois objectifs : mettre en ordre et clarifier des usages ou des lois antérieures, répondre à un besoin nouveau, transformer la société. Il met en ordre et clarifie, avec sa raison ; ce qui est à l'origine de la loi et des usages* »<sup>532</sup>.

En Outre-mer, le législateur a montré sa volonté d'apporter une solution quant à l'usage des plages en adoptant la loi Littoral de 1986. Cependant, on peut simplement lui

---

<sup>530</sup> En 2015 la responsabilisation des auteurs en cas d'atteinte à l'environnement a été reconnu par la notion de « crime environnemental ou crime écologique ». C'est la reconnaissance du devoir de chacun de participer à la protection de l'environnement. Un projet de loi relatif à la responsabilité environnementale est en cours d'élaboration. Il a pour objet d'inscrire la notion de « préjudice environnemental » dans le code civil. D'ailleurs, l'article L. 1386-19 précise que « *toute personne qui cause un dommage à l'environnement doit le réparer* ».

<sup>531</sup> D. de Bechillon, « *Les défis de la complexité. Vers un nouveau paradigme de la connaissance ?* », Paris l'Harmattan, 1994.

<sup>532</sup> P. Sineux, « *Le législateur et la loi dans l'Antiquité hommage à Françoise Ruzé* », Actes de colloque de Caen, 15-17 mai 2003, Presse universitaire de Caen, 2005.

reprocher de laisser l'histoire prendre le pas sur la clarification et les besoins de ces territoires. Aussi, convient-il d'améliorer encore les systèmes d'adaptation et d'habilitation des DROM et de leur laisser toutes les cartes en main, afin qu'ils prennent des initiatives législatives, notamment sur le domaine public maritime et plus particulièrement les plages. À l'occasion d'un nouveau besoin à satisfaire, il apparaît fondamental que le législateur adapte, réforme ou révisé le système juridique. La codification serait aussi un bon moyen d'assurer l'accessibilité au droit, son unification et sa cohérence. Il serait donc intéressant de codifier le droit littoral (ou du littoral) en prenant pleinement en compte des matières telles que le tourisme, l'exploitation ou encore la gestion des espaces (sensibles, naturels ou encore urbanisés), et notamment ceux intégrés ou proches du rivage de la mer. Ce code mettrait aussi en relief les caractéristiques des différents départements français et en particulier ceux de l'Outre-mer. Cela faciliterait, à l'évidence, la compréhension et l'accessibilité des règles relatives aux plages. Le gouvernement peut, par le biais d'ordonnances de l'article 38 de la Constitution, procéder à l'adoption de la partie législative de certains codes. Il serait intéressant d'en faire usage pour les départements et régions d'Outre-mer. Le gouvernement a le choix entre deux procédés : d'une part, « la codification-modification » ; et d'autre part, la « codification réformation », qui instaure de nouvelles règles. Le gouvernement a cependant, pris des mesures quant à l'accès au rivage de la mer en faisant adopter un décret le 28 octobre 2010 pour la servitude de passage des piétons.

Il est révélateur de voir le manque d'engagement des populations dans la préservation de leur environnement. Comment marquer les consciences pour faire comprendre que tout est lié et que tous les dommages causés à l'environnement sont préjudiciables à tous et sur le long terme. L'environnement devient une déchèterie, malgré les moyens mis en œuvre pour prévenir les actes de délinquance écologique. Cela est dû au manque d'effectivité des moyens répressifs mis à la disposition des autorités publiques. On ne contraint pas assez au respect de l'environnement, on essaie davantage de dissuader. Il est donc nécessaire d'adopter des lois pénales, et de davantage sanctionner afin que soit effectivement assuré le respect de l'environnement. Déjà, dans l'Antiquité, Platon attirait l'attention sur la substance du délit qui permet de convaincre le citoyen qu'il faut respecter la loi<sup>533</sup> ; son projet est plus éducatif que juridique. L'autorité de la loi se traduit donc par sa stabilité car, elle « *est un artéfact, destiné à diriger la vie des individus ainsi que celle de la communauté dans son ensemble* »<sup>534</sup>.

---

<sup>533</sup> P. Sineux, *op. cit.*, p. 199.

<sup>534</sup> O. Goldin, « *Qu'est-ce qu'une loi dans les Lois ?* », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 16, 2002 p. 247-258.

Le législateur doit donc se mouvoir avec les revendications qui proviennent du sentiment collectif. Pourtant, les lois sont censées être immuables. Néanmoins, Aristote rappelait déjà en son temps le bénéfice d'un changement dans les lois : la puissance de celles-ci, dit-il, est transmise par leur transformation et leur amélioration. Toutefois, le contexte n'est pas toujours le plus favorable au moment où le législateur doit trouver des solutions adaptées. Il a donc un rôle central dans l'efficacité et la clarté des lois. Seulement, l'autorité de la loi connaît des bouleversements dénoncés à plusieurs reprises par les hautes autorités du droit.

Il serait essentiel de faire un recensement des lois appliquées dans les DROM dans le cadre environnemental et plus précisément du littoral. La crise du Droit est due à la multitude des droits applicables : en Outre-mer, elle est due à l'absence de discernement sur ce qui doit s'appliquer et sur ce qui s'applique.

Portalès au cours de son discours préliminaire concernant le projet de Code civil présenté le 1<sup>er</sup> pluviôse an IX, avait fait observer : que « *tout ce qui est ancien a été nouveau. L'essentiel est d'imprimer aux institutions nouvelles ce caractère de permanence et de stabilité qui puisse leur garantir le droit de devenir anciennes* ».

C'est pourquoi, le législateur peut grâce à son autorité faire respecter le principe de sécurité juridique dans son ensemble (id est en assurant la clarté, l'intelligibilité, l'effectivité, la lisibilité et l'applicabilité de la loi). Mais la jurisprudence permet d'encadrer aussi le pouvoir normatif du législateur.

## **§2 La contribution de la jurisprudence à la sécurité juridique.**

Les lois peuvent faire l'objet d'un contrôle du Conseil constitutionnel qui contribue à assurer la qualité de celles-ci (A). Le juge administratif et en particulier le Conseil d'État, lorsque

qu'ils sont saisis, peuvent aussi intervenir pour interpréter les textes et/ou les améliorer par le biais de leur jurisprudence (B).

## A. La mise en œuvre du principe de sécurité juridique par le Conseil constitutionnel dans le domaine du littoral.

La loi contemporaine est souvent source d'angoisse pour les acteurs institutionnels. On n'a pas hésité à parler de la « *crise de la loi* »<sup>535</sup>. Celle-ci s'est en effet bien souvent obscurcie au fil du temps, bien que sa simplicité ait toujours été au cœur des débats<sup>536</sup>. Les lois ne peuvent rester que dans la sphère des spécialistes qui sont les seuls à en détenir la vérité quand ils en font leur propre interprétation. Cependant, selon Jean Domat, les règles du droit doivent être « *des expressions courtes et claires de ce que demande la justice dans les divers cas* »<sup>537</sup>.

Le législateur est tout puissant dans la création des lois ! Carré de Malberg, à travers ses écrits, décrit la toute-puissance du législateur<sup>538</sup>, qui la modèle comme il l'entend. Le contrôle de constitutionnalité est cependant venu encadrer le pouvoir normatif du législateur. Le Conseil constitutionnel « *apparaît comme un gardien de l'idéal législatif* »<sup>539</sup>. La loi est devenue au fur et à mesure un texte d'accommodement, car le Conseil constitutionnel favorise l'examen de la qualité absolue et procédurale de la loi ; il procède donc, à « *la vérification de la conformité des lois à la constitution afin d'assurer la régulation des pouvoirs, ou de protéger le citoyen* »<sup>540</sup>.

Jusqu'à l'instauration de la QPC, seules les plus hautes autorités publiques pouvaient saisir le Conseil constitutionnel par voie d'action afin qu'il puisse effectuer ce contrôle, à

---

<sup>535</sup> F. Terré, « *La crise de la loi*, *Archive de philosophie du droit* », 1980, Tome 25 p.17 ; S.G Burdeau, « *Le déclin de la loi* », *Archives de philosophie du droit*, 1963, p. 35 ; A. Viandier, « *la crise de la technique législative* », *Droits*, 1986, 4 p.75 et s.

<sup>536</sup> Portalis avance dans son rapport au Conseil des anciens du 9 messidor an V : « *la loi doit gouverner comme la nature, c'est-à-dire avec une majestueuse simplicité* ».

<sup>537</sup> J. Domat, « *Traité des lois et traité des lois civiles* », in *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, 1766, livre préliminaire p. 1.

<sup>538</sup> R. Carré de Malberg, « *La loi expression de la volonté générale* », réed. Economica, Sirey, 1931, p. 23.

<sup>539</sup> V. Marinese, « *L'idéal du conseil constitutionnel étude sur les qualités de la loi* », Thèse dactylographiée, Paris X-Nanterre, 19 décembre 2007.

<sup>540</sup> *Lexique de politique*, Paris Dalloz, 7<sup>ème</sup> édition.

savoir le Président de la République, le Premier ministre, et les Présidents des assemblées parlementaires, sans oublier depuis la réforme constitutionnelle de 1974 , au moins soixante députés ou au moins soixante sénateurs. Le Conseil constitutionnel apprécie la conformité des outils législatifs à la Constitution. Néanmoins, le contrôle qu'il effectue est « *peu contraignant dans la mesure où il exige seulement que l'objectif existe réellement* »<sup>541</sup>. Il s'assure de la considération à l'égard de la loi « *dont la suprématie s'impose à tous, y compris au législateur* »<sup>542</sup>.

C'est à juste titre que, le Conseil d'État a saisi le Conseil constitutionnel, le 13 mars 2013, sur la décision n° 365115 d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la SCI Pascal et M. Richard P. concernant la conformité des droits et libertés que la Constitution garantit du 1° de l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques. Le Conseil constitutionnel a déclaré ces dispositions conformes à la Constitution dans sa décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013, tout en assortissant cette déclaration de conformité d'une réserve d'interprétation. Les dispositions contestées étaient celles relatives à l'appréciation des limites du domaine public naturel de l'article L 2111-4 du CGPPP. En ce qui concerne « *l'appréciation du rivage de la mer, jusqu'en 1973, reposait pour sa part sur des fondements textuels distincts selon le rivage concerné : pour l'ensemble du littoral atlantique, de même que pour les départements d'outre-mer, était appliqué l'article 1er du titre VII du livre IV de l'ordonnance royale sur la marine d'août 1681 : « Sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves »; pour le littoral méditerranéen, étaient appliquées les dispositions de droit romain d'après lesquelles appartenait au domaine public maritime tout ce qui était habituellement recouvert par le plus grand flot d'hiver* »<sup>543</sup>.

La question prioritaire de constitutionnalité avait été posée à propos d'un contentieux relatif à une contravention de grande voirie infligée aux-requérants qui avaient fait des enrochements et des dépôts de matériaux au droit d'une parcelle cadastrale voisine de la mer et correspondant à un camping, sur le littoral héraultais, cela dans le but d'éviter une progression de la mer menant à l'extension du domaine public maritime sur les terrains dont ils sont propriétaires et qu'ils exploitent commercialement<sup>544</sup>. Leur question initialement

---

<sup>541</sup> V. Marinese, *op. cit.*, p. 202.

<sup>542</sup> F. Luchaire, cité par P. Avril et J. Gicquel, « *Lexique de droit constitutionnel* », coll. QSJ?, PUF 2003, p. 3.

<sup>543</sup> Conseil Constitutionnel, commentaire de la décision n°2013-316 *SCI, Pascal et autre (les limites du domaine public naturel)*, QPC du 24 mai 2013.

<sup>544</sup> Conseil Constitutionnel, *ibid.*

transmise au Conseil d'État contestait le 1° de l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques, mais aussi l'article L. 2111-5 et l'article L. 2132-3 du même code. Le Conseil d'État, a jugé que l'article L. 2111-5, relatif à la procédure de délimitation du domaine public maritime naturel après enquête publique, ne fondait pas de question impérieuse, et qu'il en était de même de l'article L. 2132-2 concernant les infractions relatives aux constructions et dépôts ou extractions sur ce domaine<sup>545</sup>.

En outre, le Conseil constitutionnel a alerté le législateur sur le fait de prendre une dérogation au recours en exception d'illégalité puisqu'il est limité à certains actes relevant seulement du droit de l'urbanisme, et ce, dans l'intérêt de retenir le risque d'une insécurité juridique engendrée par des contentieux et afin également de ne pas tomber dans l'irrecevabilité « *lorsque les vices de forme de procédure sont substantiels* ».

Les dispositions relatives aux plages font l'objet d'un contentieux lié à leur absence de clarté et aux risques d'insécurité juridique auxquelles elles doivent faire face. Le contrôle du Conseil constitutionnel permettrait donc de lutter contre l'inefficacité des lois<sup>546</sup>, étant observé que la responsabilité pénale des mis en cause est difficile à faire valoir lorsque ceux-ci se cachent derrière « l'intérêt général ». Et souvent les pouvoirs publics ont beaucoup de difficulté à imposer leur autorité à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les lois sur le littoral, et notamment les plages, ce qui, au demeurant, a été aussi soulevé par la doctrine. Cela peut s'expliquer par les intérêts touristiques que peuvent présenter les espaces. Malgré une prise de conscience timide de la protection des espaces, les maires veulent avant tout valoriser les espaces afin de favoriser l'usage et l'attractivité des plages.

Il y a cependant une réelle volonté d'accéder à une norme de droit de qualité. On peut citer, à titre d'exemple « *le guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires* » élaboré par le Conseil d'État, et le Secrétariat général du gouvernement conjointement. Ce guide expose l'ensemble des règles, principes et méthodes devant être pris en compte dans la préparation des textes normatifs, lois, ordonnances décrets et arrêtés. Son objectif est « *de ne faire que des textes nécessaires, bien conçus, clairement écrits et juridiquement solides* ». C'est aussi une volonté partagée au niveau européen, puisque le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont conclu, le 16 décembre 2003, un accord interinstitutionnel,

---

<sup>545</sup> CE, 13 mars 2013, *SCI Pascal et autre*, inédit au recueil Lebon, n° 365115.

<sup>546</sup> L'exigence de sécurité juridique est extrêmement difficile à opérer. C'est pourquoi, le Conseil constitutionnel peut aisément vérifier que les règles sont dénuées d'ambiguïté.

intitulé « *Mieux légiférer* », par lequel ils s'engagent à veiller « *à la qualité de la législation, à savoir à sa clarté, à sa simplicité et à son efficacité* »<sup>547</sup>.

Depuis quelques années, le Conseil constitutionnel lutte contre la dégradation de la qualité de la norme législative, mais il devrait aussi poser son regard sur les normes environnementales, et surtout alerter le législateur sur le régime dérogatoire relatif aux plages. En réalité, c'est le gouvernement qui est sanctionné par le Conseil constitutionnel alors même que c'est le législateur qui vote les lois. Le Haut Conseil pousse le législateur à prendre ses responsabilités dans son devoir de légiférer avec clarté et précision. Il peut « *censurer des dispositions imprécises du fait de la pluralité d'interprétation à laquelle elles peuvent donner lieu* ». Ainsi dans sa décision n°85-191 DC du 10 juillet 1985 relative à la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Conseil constitutionnel a considéré contraire à l'article 34 de la Constitution un article de cette loi qui laissait le choix entre deux interprétations contraires : « *Considérant que le texte critiqué soumet à un régime d'imposition annuel les produits de titres qui ne seront payés par l'émetteur qu'au terme de l'opération ; que ce texte est susceptible d'au moins deux interprétations, l'une privilégiant la simplicité des règles d'assiette par la fixation d'annuités égales, l'autre privilégiant l'adaptation de l'assiette à la réalité économique par la fixation d'annuités progressives prenant en compte les intérêts composés ; que le choix entre ces deux interprétations est d'autant plus incertain que des arguments en faveur de l'une et de l'autre peuvent être trouvés dans les travaux préparatoires* ».

Le Conseil constitutionnel sanctionne également le silence du législateur<sup>548</sup> ; Le juge constitutionnel doit d'ailleurs, déterminer les conditions qui rendent la loi intelligible. Il a ainsi dégagé des exigences pour une meilleure qualité de la loi : l'une d'elle est « *la nécessité pour une loi de ne pas être rédigée de façon excessivement complexe* »<sup>549</sup> sans pour autant se référer au principe de clarté et d'intelligibilité. Le Conseil a censuré l'article 78 de la loi de finances de 2006 au motif que « *sa complexité est à la fois excessive et non justifiée par un motif d'intérêt général suffisant* »<sup>550</sup>. Il censure aussi l'absence de portée normative<sup>551</sup> : la

---

<sup>547</sup> Service des études juridiques, « *La qualité de la loi* », Senat.fr consulté le 15 août 2013.

<sup>548</sup> Service des études juridiques, *ibid.*

<sup>549</sup> CC, déc. n°2003-473 DC, censure de l'article 78 de la loi de finances de 2006.

<sup>550</sup> CC, *ibid.*

<sup>551</sup> Le Conseil Constitutionnel dans sa décision n° 2004-500 DC du 29 juillet 2004 portant sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, a censuré pour la première fois une disposition législative dont la portée normative est casuelle.

loi a en effet pour vocation d'énoncer des règles revêtues d'une forme normative<sup>552</sup>. Ainsi, le contrôle de conformité par le Conseil constitutionnel, de la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique a donné l'occasion de souligner le caractère relatif de l'exigence de normativité<sup>553</sup>.

La relation entre la France et l'Outre-mer a toujours suscité des tensions, même si les principes républicains ont été bien accueillis. Et c'est également dans un contexte institutionnel très délicat que le Conseil constitutionnel a préféré, à cause du pluralisme territorial et statutaire, favoriser l'indivisibilité de la République en maintenant un cadre unitaire de l'État, mais a abandonné l'unité comme principe de structuration territoriale de l'outre-mer<sup>554</sup>. Le Conseil constitutionnel a reconnu qu'au vu « *de la situation géographique des départements d'outre-mer, ces ports occupent une place particulière dans leur réseau de transports et leur économie générale... Dans ces circonstances constituent, au sens de l'article 73 de la Constitution, des caractéristiques et contraintes particulières de source à en expliquer les contours* ». Cette décision montre bien que le Conseil constitutionnel s'adapte au contexte local et qu'il affirme l'intérêt des mesures d'adaptation lorsque le contexte l'y oblige.

L'article 73 rappelle que le régime législatif et l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. Par plusieurs décisions, le Conseil constitutionnel a montré sa volonté de permettre aux départements et régions d'Outre-mer d'affirmer leur identité législative<sup>555</sup>, mais cet objectif ne fut pas aisé à atteindre. On le remarque par le peu d'adaptions prises depuis cette reconnaissance attribuée aux DROM. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avait pourtant pour but, d'apporter un poids à l'Outre-mer au niveau constitutionnel. Mais ce travail d'adaptation est encore plus délicat dans des matières telles que

---

<sup>552</sup> Art. 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

<sup>553</sup> Service des études juridiques, *op. cit.*, p. 205.

<sup>554</sup> Le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution les dispositions spécifiques aux conseils de surveillance des grands ports maritimes d'Outre-mer le lorsqu'il a été saisi par une question prioritaire constitutionnalité par le conseil d'État à la demande des chambres de commerce et de l'industrie. Dans sa décision n° 2013-313 du 22 mai 2013 paru au *J.O* le 24 mai 2013 le Conseil n'entend pas s'y opposer.

<sup>555</sup> C'est le cas, par la décision n° 84-174 DC du 25 juillet 1984 loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion. Il en est de même aussi pour la décision n° 82-147 DC du 2 décembre 1982, *Loi portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*. Il est ainsi aussi de la décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*. Rappelons enfin, la décision n°2010-619 DC du 2 décembre 2010, *Loi organique relative au département de Mayotte*.

l'environnement et plus précisément le littoral, et par extension sur les plages, pour les collectivités territoriales, surtout quand on sait que l'État garde une très large marge de manœuvre en matière de protection et d'aménagement de l'environnement.

Le Conseil constitutionnel s'est en vérité très peu prononcé sur la question de l'environnement. Seulement, il a rappelé récemment que le public a le droit de participer aux décisions concernant l'environnement, dans deux décisions donnant raison à deux associations écologistes et agricoles. Les deux questions prioritaires de constitutionnalité portaient, l'une sur le patrimoine biologique et l'autre sur la délimitation de zones de protection d'aires d'alimentation et de captage d'eau potable; elles se référaient à des articles du code de l'environnement. Les requérants considéraient que les décisions prises n'avaient pas respecté le droit de la participation au public. La question a été posée par la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles du Finistère. Le Conseil constitutionnel a jugé qu'il appartenait à l'autorité administrative de « *délimiter des zones* » de protection ; il a ajouté que « *ces délimitations constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* » auxquelles le public doit par conséquent participer. La seconde question soulevée par trois associations de défense de la nature portait sur le décret du 30 janvier 2012, à propos de la publicité extérieure permettant des dérogations individuelles aux interdictions de porter atteinte au patrimoine biologique. Ces associations se sont basées sur 3 articles du code de l'environnement relatifs à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, notamment sur l'article L. 120-1, qui prévoient les modalités de participation du public aux décisions de l'État et de ses établissements publics. En outre, la Charte de l'environnement adossée à la Constitution énonce dans son article 7 que « *toute personne a le droit (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement* ». Le Conseil constitutionnel a une jurisprudence bien établie pour faire respecter cet article. Ainsi le 13 juillet 2012 et le 14 octobre 2011, il avait déjà censuré des dispositions législatives pour le même motif, à la demande de France nature environnement : pour ces deux questions, le juge constitutionnel avait donné au Gouvernement jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013 pour se mettre en conformité dans les zones de captage d'eau potable et jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2013 pour les dérogations à la préservation du patrimoine biologique<sup>556</sup>.

Le Conseil constitutionnel est juge des lois et a le pouvoir d'exiger certaines qualités aux lois soumises à son contrôle. Il doit néanmoins faire face aux évolutions contemporaines, et il se heurte aux pratiques gouvernementales et parlementaires. Il n'a pas en outre de maîtrise sur l'action du législateur qui définit directement ses prérogatives et fixe l'agenda de

---

<sup>556</sup> Actu-environnement.com, consulté le 26 novembre 2012.

sa production normative. De plus, il n'a aucune possibilité d'imposer aux autorités d'application la conformité aux interprétations qu'il a émises dans le cadre de ses décisions<sup>557</sup>; elles sont libres de les appliquer ou pas. En d'autres termes, l'impact des décisions du Conseil constitutionnel n'est sans doute pas aussi important qu'il le devrait.

Les décisions du juge administratif et du Conseil d'État viennent en complément également par une jurisprudence bien établie pour interpréter les lois.

## B. Le pouvoir d'appréciation du juge administratif dans le domaine du littoral.

Le droit du littoral a pu à certains égards relever d'une grande efficacité, lorsque à l'évidence, il y avait un certain laxisme dans la gestion des plages de la part des autorités publiques. C'est à ce titre que le juge en première instance se montre « *un rempart parfois contrasté, souvent contesté* »<sup>558</sup>.

En effet, l'émergence d'un droit nouveau, le droit de l'environnement, a donné lieu à une multitude de textes. Dès lors, les juges ont épousé un rôle légitime de protecteur de l'environnement. D'ailleurs, « *la juridiction administrative a donné leur plein effet aux normes environnementales dans un dialogue constant avec les autres juges notamment au Conseil constitutionnel, à la Cour de justice de l'Union européenne* ».<sup>559</sup> Au demeurant, le juge administratif considère que « *la protection du domaine public est un impératif d'ordre constitutionnel* »<sup>560</sup>.

Parmi les outils mis à sa disposition dans le cadre de la protection de l'environnement, le juge peut user du sursis à exécution qui permet de faire tomber la sanction plus rapidement. Il est vrai que le Conseil d'État souhaite qu'il garde un caractère exceptionnel et qu'il reste

---

<sup>557</sup> Art. 62 de la Constitution de 1958.

<sup>558</sup> Y. Keïta, « *Le juge administratif et le contentieux de l'urbanisme littoral aux Antilles* », RJE 1/1998.

<sup>559</sup> J.-M. Sauvé, vice président du Conseil d'État, « *Y a-t-il des caribous au palais Royal* », in cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, séance d'ouverture le 14 mai 2012 ; <http://www.conseil-etat.fr>.

<sup>560</sup> CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris*, req. n° 189191.

une faculté dans le cas où le juge n'a pas d'autres options<sup>561</sup>. Pourtant, cet outil est inapproprié quand on connaît les lois votées à ce sujet<sup>562</sup>. Par suite, le Conseil d'État a relancé la controverse dans deux décisions de section du 5 novembre 1993. La haute juridiction administrative a demandé que les cours administratives d'appel soulèvent un moyen sérieux lorsqu'elles reçoivent ou confirment un sursis à exécution. De même, le législateur de 1994 a énoncé dans l'article L. 600-4 du code de l'urbanisme que « *dans toutes les instances en matière d'urbanisme, la décision juridictionnelle octroyant le sursis à exécution indique le ou les moyens sérieux de nature à justifier l'annulation de la décision attaquée* ». Cependant, dans une décision en date du 15 décembre 1992, le Tribunal administratif de Fort-de-France a formulé un sursis à exécution à l'égard d'un permis de construire concernant une minoterie sur un terrain sis au Robert dans la zone des 50 pas géométriques. La Cour administrative d'appel de Paris a considéré que le juge de première instance n'avait pas assez motivé sa décision et a annulé celle-ci pour vice de forme.

En outre, le juge, protecteur juridique du littoral, intervient pour régler les litiges en matière d'urbanisme littoral entre le législateur, l'administration et les élus antillais<sup>563</sup>. Il se doit, évidemment, de les "arbitrer" au nom du respect de la loi et de l'intérêt général, le plus souvent sous l'impulsion d'associations et de groupements de protection de la nature et de l'environnement. Il lui revient dès lors, au vu des spécificités et des contraintes locales qui interdisent tout « *passage en force* » de la légalité, d'adapter et de corriger la règle, chaque fois que cela est nécessaire<sup>564</sup>. Le juge administratif a eu dans les DROM un rôle de régulateur des délimitations opérées régulièrement par des arrêtés préfectoraux par rapport aux cessions à des particuliers ou encore en matière de privatisation des 50 pas géométriques. D'ailleurs, le Conseil d'État a annulé une délimitation opérée par une commission<sup>565</sup> qui, bien que s'étant rendue sur place, n'avait pas observé le niveau atteint par le plus haut flot dans la

---

<sup>561</sup> CE, Sect., 2 juillet 1982, *M. Huglo et autres*, Leb. p. 257.

<sup>562</sup> La loi sur la nature de 1976 (article 2, loi n°76-629 du 10 juillet 1976, *JO* 13 juillet 1976, p. 4203) est régulièrement utilisée par la juridiction administrative afin de faire droit à la demande de sursis à exécution d'une décision attaquée lorsque l'étude d'impact n'a pas été effectuée en vertu d'une procédure d'urgence. La loi relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (article 6, loi n°83-630 du 12 juillet 1983 *JO* 13 juillet 1983, p. 2156) est également énoncée par les juridictions administratives saisies d'une demande de sursis à exécution lorsque des conclusions défavorables du commissaire-enquêteur ou de la commission d'enquête, le justifient et que l'un des moyens énoncés dans la demande paraît, au cours de l'instruction, sérieux et de nature à confirmer l'annulation.

<sup>563</sup> Y. Keïta, *op. cit.*, p. 208, cité par J-M. Breton, « *Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe)* », RJE 1/2003.

<sup>564</sup> Y. Keïta, *op. cit.*, p. 208, cité par J-M. Breton, *ibid.*

<sup>565</sup> E.-P. Luce, « *La réserve domaniale dite des cinquante pas géométrique* », AJDA 1982, p. 237.

baie de fort de France en Martinique et s'était contentée de compléter le bornage réalisé quinze ans auparavant entre 1941 et 1944<sup>566</sup>.

Le législateur a eu le souci de permettre au juge de statuer seul<sup>567</sup>. Celui-ci devient par conséquent l'arbitre d'un match entre les différents acteurs sous l'impulsion le plus souvent d'associations. Alors qu'il devrait y avoir un contraste entre le rôle du législateur et celui du juge, il y a pourtant une vraie similitude entre ces deux autorités. Le juge supplée au législateur lorsque ce dernier émet la volonté de voir changer la jurisprudence en rajoutant dans une loi<sup>568</sup> « *des dispositions conjoncturelles ad hoc destinées à revenir sur les lois et les jurisprudences récentes par les textes et un littoral fabriqué par les hommes* »<sup>569</sup>.

Le plus souvent, le juge administratif reste le seul recours des associations de protection de la nature et de l'environnement<sup>570</sup>. Ce fut le cas avec l'ASSAUPAMAR (Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais). Le juge a pris en compte sa requête en retenant « *qu'elle œuvrait dans le cadre de l'intérêt général au lieu et place du préfet qui n'a pas cru devoir utiliser, de façon critiquable, les prérogatives que lui confère l'exercice du contrôle de légalité* »<sup>571</sup>. Toutefois, le juge ne peut apporter une appréciation que lorsqu'il est saisi.

Par ailleurs, le contentieux ne peut être réglé que si le juge peut mettre en application des textes juridiques clairs. A plusieurs reprises néanmoins, le juge administratif a pu à plusieurs reprises apporter son appréciation lorsque des règles en termes flous ne sont pas respectées. Il en fut ainsi, d'une décision du Tribunal administratif de Basse-Terre du 4 octobre 2012<sup>572</sup> tendant à l'annulation d'une délibération du conseil municipal de la commune de Sainte-Anne en date du 6 août 2008 sous la demande du Préfet concernant la modification du plan d'occupation des sols dans la zone de Bois-Jolan en vue de permettre la construction

---

<sup>566</sup> CE, 31 janvier 1968, *Ministre des DOM TOM c/Plissonneau Duquesne*, Leb. p.78.

<sup>567</sup> C'est dans ce cadre que la loi sur l'organisation des juridictions n° 95-125 du 8 février 1995 donne la compétence au juge unique en matière correctionnelle, concernant les délits réprimés par le code rural relatifs à la chasse et la pêche ainsi que la protection de la faune et de la flore etc....

<sup>568</sup> Y. Keïta, *op. cit.*, p. 208.

<sup>569</sup> J. Caillosse, « *Qui a peur du droit littoral ?* », RJE n°4/1993, p. 520.

<sup>570</sup> Y. Keïta, *op. cit.*, p. 208.

<sup>571</sup> S. Mornet, Commissaire du Gouvernement, Conclusion sur une décision du Tribunal administratif, 1<sup>er</sup> décembre 1992, *ASSAUPAMAR c/commune de Schoelder*, req. n°92 00934.

<sup>572</sup> TA Basse-Terre, 4 octobre 2012, *Préfet de la Guadeloupe c/Commune de Sainte-Anne*, req. n° 0801214.

d'une unité d'hébergement de santé et d'habitation. Le préfet soutenait que la construction des bâtiments aurait pour conséquence la destruction d'un paysage exceptionnel. Par ailleurs, la parcelle jouxtait des terrains naturels protégés, tout cela en violation de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Le juge a annulé la délibération du conseil municipal approuvant la modification du POS.

Cependant, pour juger au fond, le juge doit recevoir la requête introductive. D'ailleurs, des évolutions législatives ont vu le jour sur ce point<sup>573</sup>. Lorsque le juge accepte la requête, il doit juger les faits en tenant compte de l'ensemble des matériaux qu'il a en sa possession. Il s'agit de requalifier les faits grâce à un acte de subsumption<sup>574</sup>, c'est-à-dire par une interprétation toujours appropriée à la situation locale. Les moyens soulevés par la requête permettent au juge de mieux éclaircir les notions floues fixées par le législateur de 1986 dans la loi Littoral. C'est le cas d'« *équipement légers* », « *d'espaces proches du rivage* » ou d'« *activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau* ». La notion de « *hameau nouveau intégrée à l'environnement* », est encore plus difficile à traduire, de même que « *l'intégration à l'environnement* ». Dans ce cas, sur quels critères se base le juge pour éclaircir ces notions ? Ainsi un hameau est défini par le Larousse comme « *un groupe de maisons situé en dehors de l'agglomération principale d'une commune* ». Un programme d'aménagement peut-il être considéré comme un hameau ? La réponse est donnée par le Conseil d'État qui a d'abord évalué les dimensions de celui-ci afin de déterminer s'il est un hameau. C'est en ce sens, qu'il a considéré qu'un programme d'aménagement de 30.000 m<sup>2</sup> est supérieur aux dimensions d'un hameau<sup>575</sup>.

La décision du juge peut être parfois mal perçue par les défenseurs de l'environnement. Cela s'est avéré lors d'une décision du Conseil d'État qui a considéré que les zones NA situées en périphérie du rivage donnant face à la grande anse du Diamant, représentaient des « *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* »<sup>576</sup>. Malgré sa bonne volonté, il arrive que le juge ne puisse rien face au contexte local, politique et social le plus souvent porté en avant, pour faire de la loi une exception. C'est pourquoi, le contrôle du juge

---

<sup>573</sup> Loi de finances du 30 décembre 1993, art. 44, JO 31 décembre 1993, Loi du 9 février 1994 précitée, article 3 inséré dans le Code de l'urbanisme sous l'article L. 600-3.

<sup>574</sup> E. Spitz, « *L'acte de juger* », R.D.P 2, 1995, p. 295.

<sup>575</sup> CE, 9 octobre 1989, *Sepanson*, RJE, juill. 1998, p. 75.

<sup>576</sup> CE, 7 janvier 1991, *ASSAUPAMAR*, req. n° 90231.

s'essouffle certaines fois, et son effectivité perd également de sa vitalité. Dans ce cas, le juge se retrouve limité, et la justice est inopérante voire inefficace.

Par ailleurs, le juge administratif statue soit sur les actes administratifs à l'occasion de recours pour excès de pouvoir, soit sur les contraventions de grande voirie<sup>577</sup> dont il est saisi, ou encore sur les sanctions infligées aux coupables d'empiètements quand il y a délimitation du domaine public (amende et condamnation à faire ou à payer). Le juge administratif s'est déjà exprimé en matière d'urbanisme (POS, permis de construire), de protection des sites<sup>578</sup> et de l'environnement, de voirie, de fiscalité (impôt foncier). Il peut être amené également à porter un jugement sur la consistance ou le contenu de certains actes administratifs, mais aussi sur les contestations relatives à la vente des biens immobiliers des « *pas géométrique* » en vertu de l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Le juge administratif exerce par ailleurs un contrôle normal sur la validité des documents d'urbanisme, en renouant avec la théorie du bilan. Le cas de la commune de Neufchatel-Hardelot en est un bon exemple : en effet, dans cette affaire, le juge administratif fait un bilan du dossier et déclare qu'« *il ne ressort pas des pièces du dossier que le développement de l'urbanisation de la commune de Neufchatel-Hardelot, prévu par le plan d'occupation des sols révisé, porte une atteinte excessive aux sites et paysages remarquables de cette commune, ainsi qu'aux milieux nécessaires au maintien des équilibres écologiques* ». L'année suivante, le Conseil d'État prononce la première décision annulant un plan d'occupation des sols pour incompatibilité avec les dispositions de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme. Ainsi, l'autorité compétente a l'obligation de prendre des mesures propres à assurer la préservation des espaces concernés par l'article L.146-6<sup>579</sup>. Toutefois, un simple contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation est appliqué avant que ne soit mis en œuvre le

---

<sup>577</sup> CE, 9 novembre 2011, M. et Mme B.....A..., req. n° 341399. Le Conseil d'État a confirmé une décision rendu par la Cour d'appel de Bordeaux, par le Tribunal administratif de Basse-Terre, et a rejeté la demande des requérants tendant à l'annulation de la requête du Préfet de la Guadeloupe ayant infligé à leur encontre une contravention de grande voirie et leur demandant de démonter un enrochement d'une surface de 31 m<sup>2</sup> édifié sur une parcelle situé sur la commune de Saint-François : il demandait d'enlever hors du domaine public les produits du démontage, afin de rétablir les lieux dans leur état initial, surtout que l'enrochement édifié sur le rivage de la mer faisait obstacle à la libre circulation des piétons.

<sup>578</sup> CAA Bordeaux, 30 septembre 2010, *Mme Gaïdic X*, req. n° 10BX01078 ; TA Basse-Terre, du 15 décembre 2009 Préfet de Guadeloupe, req. n° 08789 (le préfet avait saisi le TA pour faire condamner Madame Gaïdic à une contravention de grande voirie et lui a demandé de démolir un enrochement empiétant sur le domaine public et limitant l'accès des piétons.

<sup>579</sup> CE 6 mai 1996, *Association Hardelot-Opale-Environnement*, n° 151698 et n° 152467.

contrôle normal<sup>580</sup> (depuis la décision *Commune du Rayol-Canadel*, CE, 14 janvier 1994 n°127025, Dr Adm 1994 n° 172, D 1994, Somm p.96 observ. H. Charles). Il intervient aussi dans les conflits entre les propriétaires privés, sur les questions relatives aux chemins ruraux, à la gestion des forêts domaniales ainsi qu'à la location des biens privés lorsque le contrat ne stipule aucune clause exorbitante du droit commun<sup>581</sup>. Le juge administratif doit donc veiller au respect de toutes les procédures garantissant les droits des éventuels propriétaires riverains.

Dans la doctrine, Henri Colombié, spécialiste du droit littoral, a montré qu'il y'avait à donner au juge administratif « *un pouvoir d'injonction envers l'administration* ». Cette solution reprise par le législateur dans l'article L.8-2 introduit par l'article 62 et 77 de la loi relative à l'organisation des juridictions, prévoit deux types d'injonctions. Elles sont destinées aux personnes morales de droit public ou aux organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public. L'administration est contrainte de suivre les décisions du juge sans pouvoir s'en défaire. En effet, une mesure avec délai d'exécution accompagne le jugement ou l'arrêt rendu. Dans ce cas, il appartient à l'administration de prendre une décision après chaque nouvelle instruction. Dans sa décision, le juge peut préciser une astreinte qui sera assortie à sa mesure en vue de l'exécution de la décision. Le Tribunal administratif et la Cour administrative d'appel disposent depuis la loi du 16 juillet 1980 de pouvoirs reconnus au Conseil d'État. Donc, lorsqu'un jugement ou un arrêt est devenu définitif, le requérant peut demander au Tribunal administratif ou à la Cour administrative d'appel d'assurer l'exécution de sa décision (article L. 911-4 du code de justice administrative). On peut donc considérer que le juge administratif, dispose des ressorts nécessaires pour condamner les comportements déviants envers l'environnement ; seulement, il subit souvent des pressions de toutes parts, surtout des intérêts privés.

Celui-ci a un rôle important sur le littoral, car c'est grâce à lui que le littoral a pu être protégé. Malgré l'impact positif du rôle de cette haute autorité, la plupart de ses décisions sont négligées.

---

<sup>580</sup> CE, 10 décembre 1990, *GADSECA*, n° 97123 ; CE 10 juin 1992, *Société pour l'étude de la protection de la nature de Bretagne*, req. n° 112389.

<sup>581</sup> CE, 17 décembre 1954, *Sieur Grosy*, Leb. p. 674.

## Conclusion du chapitre 1<sup>er</sup>

---

On constate que les difficultés de mise en œuvre du principe de sécurité juridique sont générées par les carences des dispositions relatives à l’Outre-mer ainsi que par celles des dispositions relatives à la fréquentation et à l’usage des plages. Toutes ces difficultés sont liées à l’histoire institutionnelle complexe des DROM. C’est pourquoi il revient au législateur d’opérer une réflexion à ce sujet afin d’améliorer l’accessibilité, l’intelligibilité et l’application des règles dans ces territoires, étant observé que, le juge constitutionnel ou administratif peut intervenir, par le biais de sa jurisprudence, apporter des éclaircissements au droit applicable.

Le Conseil constitutionnel et le Conseil d’État assument en effet un ajustement de l’ordonnement juridique, même si leur tâche est plutôt délicate en raison notamment de l’inadaptation des procédures répressives encadrant la protection du littoral.

## **Chapitre 2**

### **L'INADAPTATION DES PROCÉDURES RÉPRESSIVES DANS LA PROTECTION DU LITTORAL.**

Les procédures répressives dans la protection du littoral ont montré leurs limites en raison de la difficulté de leur mise en œuvre (section 1). Ce qui a entraîné la montée en puissance des intérêts privés au détriment de l'intérêt général (section 2).

#### **Section 1**

##### **La difficile mise en œuvre des procédures répressives visant à protéger les plages.**

La procédure de grande voirie (§1) et en particulier le non respect de l'obligation de poursuites (§2) illustrent les limites de la répression pénale en matière de protection des plages.

##### **§1. Les limites de la procédure de grande voirie.**

La procédure de grande voirie a pour fonction de protéger l'intégrité matérielle du domaine public. Cependant, lorsque le juge est saisi, on constate que la procédure est inapplicable (A). De surcroît, la lenteur des décisions administratives (B) rend la mise en œuvre de cette procédure très laborieuse.

## A. L'inapplicabilité de la procédure de grande voirie après décision du juge.

La sécurité juridique est un thème qui irrigue le contentieux des contraventions de grande voirie dans la mesure où, le juge tend à limiter les recours et à atténuer les difficultés d'application relatives au littoral et aux plages.

Le domaine public trouve en effet une protection à travers les contraventions de grande voirie.

C'est la police de la conservation qui est en charge de mettre en œuvre la procédure de grande voirie sur les plages du domaine public maritime. Elle a pour fonction de préserver son « *intégrité matérielle et revêt un caractère essentiellement patrimonial* »<sup>582</sup>. Cette police spéciale de grande voirie se compose des représentants de l'État. Leur rôle est d'établir les mesures visant à favoriser la protection, à gérer l'exploitation normale du domaine public, et, dans ce cas, à poursuivre les contrevenants. Le maire est dépourvu de compétence dans cette procédure<sup>583</sup>, par contre, le juge compétent dans cette matière est le juge administratif<sup>584</sup>. Il se prononce régulièrement dans le cadre de la police de grande voirie, pour sanctionner les atteintes portées à cette dépendance du domaine public maritime (occupation sans titre, constructions illégales...). Le Conseil d'État a énoncé dans un arrêt du 23 février 1979, « *que les autorités chargées de la police et de la Conservation du domaine public maritime sont tenues, par application des principes régissant la domanialité publique, de veiller à l'utilisation normale des rivages de la mer et d'exercer à cet effet les pouvoirs qu'elles tiennent de la législation en vigueur, y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie, pour faire cesser les occupations sans titre et enlever les obstacles créés de*

---

<sup>582</sup> N. Calderaro, « *La maîtrise du Droit du littoral* », collection l'actualité juridique, le Moniteur, avril 1993.

<sup>583</sup> TA Nice 21 juillet 1986, *Sté Le Cabanon*, Rec. Jug. TA 1985-1986, p. 97.

<sup>584</sup> Art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, repris par l'article L.12 du Code des Tribunaux administratifs et des Cours administratives d'appel (nouveau texte, article L. 774-1 du code de justice administrative).

*manière illicite, qui s'opposent à l'exercice, par le public, de son droit à l'usage du domaine maritime* »<sup>585</sup>.

Les contraventions de grande voirie ne sont pas des contraventions de police<sup>586</sup> : elles ont pour objectif de garantir la sécurité juridique. Le Conseil constitutionnel a jugé dans une décision du 23 septembre 1987 qu'elles « *tendent à réprimer tout fait matériel pouvant compromettre la conservation d'une dépendance du domaine public ou nuire à l'usage auquel cette dépendance est légalement destinée* » et qu'elles « *ne sont pas, compte tenu de leur objet et des règles de procédure et de compétence qui leur sont applicables, des contraventions de police* »<sup>587</sup>. D'ailleurs dans cette décision, le Conseil constitutionnel a énoncé que « *le constituant a entendu, en matière répressive, conférer au législateur une compétence pour la détermination des infractions les plus graves (...)*

*Considérant que le législateur n'en est pas moins compétent pour instituer de telles infractions, en définir les éléments constitutifs aussi bien que pour édicter d'éventuelles causes d'exonération, dès lors que ces infractions, sans perdre leur caractère de contraventions de grande voirie, sont passibles de peines d'amende dont le montant excède celui prévu pour les contraventions de police*».

Les contraventions de grande voirie sont donc des sanctions prévues pour les faits susceptibles de compromettre l'intégrité matérielle du Domaine Public Maritime ou de nuire à son usage<sup>588</sup>.

L'article 2 du Titre VII du livre IV de l'ordonnance de Colbert ainsi rédigé : « *faisons défense à toute personne de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu ni faire aucun ouvrage qui puisse porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, confiscation des matériaux et d'amende arbitraire* ». La loi du 23 mars 1942 a simplifié les taux de l'amende arbitraire recommandée par l'ordonnance d'août 1681 et par d'autres règlements de l'Ancien régime. Ce texte relatif au domaine public naturel, s'applique

---

<sup>585</sup> CE, sect., 23 février 1979, *Ministre de l'Équipement/ Association des amis des chemins de ronde*, Leb. p. 75, concl. Bacquet ; DS 1979 p.405, note Lombard et IR p.267, obs. Delvolvé ; JCP 1980 II 19329, note J-F Davignon ; RDP 1979 p.1157, note Waline.

<sup>586</sup> CE, avis, 7 juillet 1983 et CE, 22 juin 1987, *secrétaire d'État auprès du Ministre des Transports*, AJDA 1988 II, p. 60.

<sup>587</sup> CC déc. 23 septembre 1987 n°87-161 L, AJDA 1988 p. 60.

<sup>588</sup> Art. L. 2132-2 du CGPPP. Cet article vise spécialement le DPM : il interdit de bâtir, de réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit, de procéder à des dépôts, des extractions, ou de se livrer à des dégradations.

toujours et constitue une référence pour le Conseil d'État, lorsqu'il s'agit de réprimer les constructions irrégulières sur le rivage. Il aurait été cependant pertinent que le législateur redonne à l'ordonnance de Colbert une nouvelle jeunesse, au cours de l'examen du projet de loi Littoral relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Cela aurait permis de créer des taux d'amendes à caractère répressif à l'encontre des actions des contrevenants et des plagistes ne respectant pas la législation en vigueur.

Des travaux et ouvrages réalisés sans autorisation sur le domaine public naturel sont un bon exemple pour illustrer ce propos. C'est le cas de la construction d'un mur dont une portion a été construite sur le rivage de la mer<sup>589</sup>, il en est de même d'une construction bâtie sur des lais et relais de la mer incorporés au domaine public maritime par la loi du 28 novembre 1963<sup>590</sup>. C'est aussi le cas, de travaux ou d'ouvrages, qui, en raison de leur capacité ou de leur nature, outrepassent ce que l'acte d'autorisation a envisagé. Sont concernés : des plagistes qui bâtissent en dur, couvrent, étalent ou surhaussent des aménagements pour lesquels ils avaient l'autorisation de construire<sup>591</sup>. Est également visée la réalisation d'extractions sur le domaine public sans autorisation. Il en est ainsi d'enlèvement de sable ou de galets sur le rivage<sup>592</sup>. À l'évidence, des extractions réalisées au-delà de ce qui est autorisé sont aussi concernées<sup>593</sup>. Quant aux dépôts d'objets de nature différente (dépôt sans acceptation sur une plage annexe du domaine public maritime de pédalos, matelas, chaises pliantes et parasols)<sup>594</sup>, ils y sont également inclus étant donné qu'ils risqueraient de changer la destination du domaine public, même s'ils ne représentent pas un grand risque d'atteinte à l'intégrité de celui-ci. En effet, lorsqu'une autorisation d'occupation sur le domaine public n'est pas réitérée, elle pousse l'occupant à être en infraction, puisque celui-ci cherchera malgré tout à maintenir son ouvrage construit sur ce domaine après la date d'expiration de l'autorisation<sup>595</sup>.

---

<sup>589</sup> CE, ass., 12 octobre 1973, *Kreitmann*, Leb. p. 563; RDP 1974 p. 1150, concl. Gentot; D. 1975, p. 164, note Distel; CJEG 1974 p.21, note Pleven; AJDA 1974 p. 408, étude Detragriache – Dorlencourt.

<sup>590</sup> CE 3 février 1982, *Gaubert*, Leb. p. 47.

<sup>591</sup> CE, 21 décembre 1934, *Ministre des Travaux publics/ Briau*, Leb. p. 1224 ; à propos de la surélévation non autorisée d'une cabane régulièrement construite sur le domaine public.

<sup>592</sup> Cass.crim., 8 novembre 1901, qui confirme le caractère de grande voirie de cette infraction et la compétence administrative ; CE, 14 avril 1908, *Rival*, Ann. P. et Ch. 1909, p. 297 ; CE, 16 juillet 1924, *Sieur Pattard*, Leb. p.695 ; CE, 30 janvier 1942, *Dame veuve Digennard*, Leb. p. 33 ; CE, 13 juin 1964, *Gueguan*, Leb. p. 384 ; RDP 1965 p. 85, note Waline ; CE, 29 juillet 1983, *Adam*, Dr.adm. 1983 n° 417, Leb p.343 ; CE, 7 janvier 1983, *Société des Sablières d'Anceis*, Gaz. Pal. 13-14 juillet 1983, Panorama du droit administratif p. 11 ; CE, 22 juin 1987, *secrétaire d'État auprès du ministre des Transports*, req. n° 50787.

<sup>593</sup> CE, 21 décembre 1934, *Ministre des Travaux publics/Briau*, Leb. p. 1224.

<sup>594</sup> CE, 29 mai 1974, *Muscinesi*, Leb. p. 324.

<sup>595</sup> CE, 29 mai 1974, *Imbert*, Leb. p. 327.

Le juge administratif a la compétence d'intervenir pour tout ce qui concerne les dégradations causées au rivage et relevant du régime de contravention de grande voirie. Toutefois, l'article 22 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau a limité son champ d'action en la matière. Ce texte condamne à une amende 75000 euros et à une peine d'emprisonnement de deux ans (article L. 216-6 du code de l'environnement) celui qui laisse des déchets en grande quantité « dans les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, sur les plages ou sur les rivages de la mer ». Par la même, laisser une épave sur le rivage constitue une contravention de grande voirie<sup>596</sup>. Les atteintes aux végétaux marins préservés sont également punies : la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 comporte des dispositions punitives à l'encontre de ceux ayant supprimé des espèces animales ou végétales protégées<sup>597</sup>.

Cette procédure de répression de contravention de grande voirie n'est pas une « simple convenance administrative », car elle permet aux autorités administratives de prendre des mesures répressives de conservation sur le domaine public et donc de faire respecter par le citoyen les règles relatives au domaine public. En vertu de la jurisprudence « Association des amis du chemin de ronde »<sup>598</sup>, le juge administratif peut annuler des refus de poursuivre adoptés par l'autorité administrative, dans le cas de simples demandes de citoyens ou d'associations ayant porté à sa connaissance une situation illégale<sup>599</sup>. Cette obligation de poursuivre n'est cependant pas souveraine<sup>600</sup>, car pour des motifs d'intérêt général, l'administration peut décider de ne pas poursuivre les contrevenants, notamment pour des motifs d'ordre public. Les poursuites démarrent à l'issue de l'établissement du procès-verbal, soit par un agent ayant la compétence générale (officier de police judiciaire, et agent de police judiciaire ainsi que maire et adjoints, gendarmes et fonctionnaires de la police nationale<sup>601</sup>), soit par des agents compétents pour relever les contraventions de grande voirie prévues par la loi du 29 floréal an X. Les procès-verbaux n'ont pas l'obligation d'être établis contradictoirement<sup>602</sup>. L'article L. 774-2 du code de justice administrative stipule que « Dans les dix jours qui suivent la rédaction d'un procès-verbal de contravention, le préfet fait faire

---

<sup>596</sup> Art. L.322-2 du Code des ports maritimes remplacé par l'article 2 du décret n°79-403 du 9 mai 1979.

<sup>597</sup> N. Calderaro, *op. cit.*, p. 216.

<sup>598</sup> CE, 23 février 1979, *Association des amis du chemin de ronde*, req. n° 04467.

<sup>599</sup> Le présent Arrêt de section et les arrêts du Conseil d'état du 11 mai 1984, *Arribey*, RDP 1986 p. 270.

<sup>600</sup> CE, 6 février 1981, *Comité de défense des sites de La Forêt-Fouesnant*, Dr.Adm. 1981 n°807, JCP éd. G II 19698, note J-F Davignon.

<sup>601</sup> Dont la liste figure aux articles 16, 20, 21 du code de procédure pénale.

<sup>602</sup> CE, 1<sup>er</sup> juillet 1964, *Verbier*, Leb. p. 371.

au contrevenant notification de la copie du procès-verbal(...). La notification est faite dans la forme administrative, mais elle peut également être effectuée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception. La notification indique à la personne poursuivie qu'elle est tenue, si elle veut fournir des défenses écrites, de les déposer dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite. Il est dressé acte de la notification ; cet acte doit être adressé au tribunal administratif et y être enregistré comme les requêtes introductives d'instance. ». Si la procédure ne suit pas normalement son cours, la décision du juge sanctionnant le contrevenant doit être annulée<sup>603</sup>. Seul le préfet<sup>604</sup> ou un fonctionnaire doté d'un mandat constant<sup>605</sup> sont habilités pour effectuer la notification avec citation à comparaître. Le préfet ou un fonctionnaire disposant de l'habilitation à cet effet peut régulariser la procédure par des conclusions émargées, lorsque la saisine du tribunal est irrégulière<sup>606</sup>. Dans ce cas, le préfet transmet un acte de notification du procès-verbal et de la citation à comparaître au tribunal administratif. Celui-ci étant saisi par la seule communication de ces pièces, le préfet n'a aucunement l'obligation d'exposer impérativement des conclusions relatives à la condamnation du contrevenant<sup>607</sup>. Cette citation ne peut faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir<sup>608</sup>. Il appartient au juge de la contravention de grande voirie, de convenir des limites du domaine public maritime. En effet, il a compétence pour régler les contentieux de domanialité publique<sup>609</sup> ainsi que le défaut d'un acte administratif bornant le domaine<sup>610</sup>. Le juge peut aussi estimer la régularité de l'acte à un particulier en refusant de redonner une autorisation d'occupation, ou en la retirant afin de le contraindre à quitter le domaine mais uniquement pendant le délai de recours contentieux<sup>611</sup>. Néanmoins, lorsque la question de savoir à quel domaine appartient le terrain, le tribunal administratif sursoit à statuer, et renvoie le dossier devant le juge judiciaire afin de savoir si le terrain correspond à une propriété privée ou à une dépendance du domaine public. Dans ce

---

<sup>603</sup> CE 23 octobre 1985, *Sté Bellaire Corporation Ltd*, Leb T. p. 627.

<sup>604</sup> CE 3 avril 1935, *Schauer*, Leb. p.437- ; CE 5 avril 1944, *Dernyffelaere*, Leb p.111 ; CE 21 novembre 1952, *Munoz*, Leb p. 551.

<sup>605</sup> CE, 27 juin 1969, *Tilly*, Leb. p. 368.

<sup>606</sup> CE, 25 juillet 1986, *Syndicat intercommunal d'électricité et du gaz du Puy-de-Dôme*, Leb. p. 213, AJDA 1986 II p.659, obs. F.X Aubry.

<sup>607</sup> CE, 2 novembre 1956, *Ministre des Travaux/ Commune de Poizat*, Leb. p. 413, 20 juin 1962, *Houillères du bassin de Loire*, Leb., p. 407, 22 décembre 1965, *Commune de Thyl*, Leb. p. 703.

<sup>608</sup> CE, 30 juillet 1949, *Durel*, Leb., p. 417.

<sup>609</sup> CE, 4 mars 1955, *Armengaud*, Leb., p. 823, 23 décembre 1959, *Héliot*, Leb p. 715 , 12 octobre 1973, *Kreitmann*, Leb. p.563, concl. Gentot.

<sup>610</sup> CE, 25 mai 1977, *Fontaine*, Leb. T. p.919, RDP 1977, p. 275.

<sup>611</sup> CE, 26 juillet 1982, *Boissier et Palanque*, 2 arrêts, Leb. p. 302, concl Dondoux, AJDA 1982 I p.696 et III p. 725.

cas, le tribunal administratif, doit s'adapter à la réponse du juge judiciaire pour apporter une réponse à ce type de question<sup>612</sup>. Les poursuites concerneront directement le responsable de l'opération en cause (personne physique ou morale, publique ou privée) et pas formellement, celui qui a causé matériellement le dommage au domaine public<sup>613</sup>. Le soin est donc laissé à l'administration d'engager les poursuites contre « *l'auteur jugé par elle responsable du dommage* »<sup>614</sup>.

Les contraventions de grande voirie comportent trois sortes de sanctions alternatives ou cumulatives : l'amende, la réparation du dommage et le paiement des frais du procès-verbal<sup>615</sup>. Les amendes se cumulent en fonction des infractions relevées<sup>616</sup> : ainsi, deux dépôts de sable sur le quai d'un port correspondent à deux amendes, trois détériorations de câbles aériens correspondent à trois amendes<sup>617</sup>. L'auteur de la contravention doit réparer les dommages causés par l'infraction sur le domaine public, en remboursant, soit l'administration, soit la personne qui supporte les charges de la contravention, même si celle-ci est un concessionnaire<sup>618</sup>.

A l'évidence, la notion de conservation est au cœur de la procédure de contravention de grande voirie. Cette dernière résulte des dommages causés aux rivages maritimes par la circulation ou la navigation<sup>619</sup>. Car cette notion a pour conséquence d'interdire toute bâtisse sur le rivage de la mer<sup>620</sup>, afin de préserver le domaine public. L'ordonnance royale d'août 1681 avait déjà pour objet « *d'interdire* » en vue de la conservation du domaine public<sup>621</sup>. Ces mesures de contravention de grande voirie permettent à l'individu d'être clairement fixé sur le contenu et le respect des règles relatives au domaine public maritime et donc aux plages ; elles relèvent d'un aspect technique lié à la sécurité juridique et notamment à l'impératif du droit.

---

<sup>612</sup> CE, 11 avril 1986, *Ministre de la Mer/ Couach*, Leb p. 491, 20 janvier 1960, *Ministre des Travaux publics/ Société Saint-Gobain, Chauny et Cirey*, Leb. p. 593.

<sup>613</sup> CE, 8 mai 1896, *Gilotte*, S. n° 1897 3 113, note M. Hauriou, 13 décembre 1982, *Ets Pégurier*, RDP 1983 p. 1678, Chron.J-M. Auby.

<sup>614</sup> CE, 29 mars 1933, *Worms*, Leb., p. 377 ; CE 4 mars 1959, *Bissel*, Leb., p. 156.

<sup>615</sup> CE, 27 juin 1947, *Weber*, Leb., p. 286.

<sup>616</sup> CE, 29 janvier 1988, *SA Entreprise SOCCO*, req. n° 70663.

<sup>617</sup> N. Poulet-Gibot -Leclerc, *Droit administratif des biens*, 2<sup>e</sup> édition, Lexifac droit , Bréal 2012.

<sup>618</sup> CE, 20 juin 1962, *Houillère du bassin de la Loire*, Leb. p. 407.

<sup>619</sup> Art. 2, titre VII, livre IV de l'Ordonnance royale d'août 1681.

<sup>620</sup> CE, 12 novembre 2014, *Commune de Pont-Aven*, req. n° 369147.

<sup>621</sup> L'ancien régime disposait de d'autres textes encadrant la conservation du « domaine royal ».

Ainsi, le Conseil d'État avait retenu dans un arrêt du 27 juin 1956, *Dame l'Echevin*<sup>622</sup>, qu'une requérante n'était « pas fondée à soutenir que l'interdiction ainsi édictée ne concernait que les ouvrages susceptibles de porter préjudice à la navigation »<sup>623</sup>. De même, les dispositions de l'article 2 de l'Ordonnance royale ont aussi pour effet d'interdire les dépôts de matériaux effectués, sans autorisation, sur les dépendances du dit domaine afin de le conserver<sup>624</sup>.

Originellement, la procédure de contravention de grande voirie relevait de la compétence des juridictions judiciaires qui ne pouvaient exercer leur fonction comme elles le devaient en raison des matières incompatibles avec leur compétence à certains endroits. C'est pourquoi par la suite, la répression des infractions préservant le domaine public a été transférée au conseil de préfecture par la loi du 29 floréal an X relative aux conseils de préfecture, ancêtres des tribunaux administratifs, engendrés par la loi 28 pluviôse an VIII<sup>625</sup>.

Le jugement des contraventions de grande voirie est régit maintenant par les articles L. 774-1 à L. 774-11 du code de justice administrative.

Mais la domanialité doit faire face aux enjeux modernes de l'écologie, avec pour mot d'ordre l'intérêt de tous. Aussi, la contravention de grande voirie devient-elle la pierre angulaire de la protection de l'environnement, et notamment des plages. La contravention de grande voirie a dû malgré ses faiblesses s'adapter et s'étendre à la protection des écosystèmes des plages afin d'être utilisée pour encadrer les comportements déviants et réduire les risques d'infraction. Afin d'évoluer avec l'expansion des dommages causés à l'environnement et répondre aux préoccupations actuelles, le juge a apporté un changement à la notion de domaine public et de domanialité publique pour rendre la règle de droit plus flexible. L'Ancien régime comportait des textes constituant le fondement de la contravention de grande voirie. Ceux-ci ont été reconsidérés afin d'intégrer les dommages qualitatifs causés aux biens publics protégés, « dans le champ d'application matériel de l'infraction ».<sup>626</sup> Donc, les poursuites pénales engagées devant le juge administratif peuvent prendre directement en

---

<sup>622</sup> CE, 27 juin 1956, *Dame l'Echevin*, Rec. p. 269

<sup>623</sup> M. Roux, « *Contravention de Grande voirie, domaine public naturel et protection pénale de l'environnement* », diffusion Septentrion, presses universitaires, Thèse à la carte, avril 2002 ; CE, 27 juin 1956, *Dame l'Echevin*, Rec. p. 269.

<sup>624</sup> TA Rennes, 20 mars 1986, *Préfet du Finistère c/ Commune de Logonna-Daoulas*, R.J.E 1988, p. 58.

<sup>625</sup> E. Marsales, « *Des contraventions de grande voirie et assimilées* », thèse Paris 1906 pp.61 et s ; J-J Chevalier : *La compétence juridictionnelle en matière de contravention de grande voirie*, thèse Nancy 1925 pp.12 et S ; Les contraventions de grande voirie (étude retraçant la protection du domaine de la couronne), A.J, 1971 pp.17et s.

<sup>626</sup> M. Roux, *ibid.*

compte les préoccupations écologiques. Effectivement, un certain nombre de dommages environnementaux sont désormais appréhendés par une jurisprudence extensive caractérisant la contravention de grande voirie et contribuant à la sécurité juridique du droit en vigueur.

Les textes mettent clairement en avant la vocation des sites à garder leur naturalité. C'est pour cela que la protection de l'environnement ne vise pas à créer un espace aseptisé. « *Tout projet de conservation* » doit donc viser à promouvoir une certaine approche du développement, étant donné que « *l'équilibre entre utilisation et préservation est la donnée fondamentale d'une préoccupation écologique raisonnable* »<sup>627</sup>. À ce titre, « *le propriétaire public effectuera un contrôle avec le juge administratif sur les biens environnementaux. Ce pouvoir consiste à délivrer les autorisations d'occupation privative du domaine public (...), quand bien même l'occupation est compatible avec l'affectation des biens publics ou conforme à la destination, et cela que l'occupation réalise ou non une emprise* »<sup>628</sup>.

En outre, le juge administratif peut expulser du domaine public, les occupants ayant maintenu leur occupation à la fin du contrat d'occupation<sup>629</sup>. Cette expulsion pouvant être effectuée par voie de référé, il peut donc « *ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au principal* ». Dès lors, il est compétent pour connaître toute demande d'expulsion des occupants sans titre du domaine public<sup>630</sup>. La délivrance d'un titre domanial dépend du gestionnaire du domaine, apte à prendre toute décision conforme à la protection des sites naturels. Le juge reconnaît ainsi au gestionnaire la capacité de concilier les différents intérêts sur le domaine public naturel aux fins de respecter l'environnement. La garantie de l'environnement se fera au détriment des utilisations privées qui ne doivent pas avoir une action négative sur l'utilisation commune des espaces préservés. C'est le cas pour le rivage de la mer, dépendance domaniale fragile pour laquelle l'autorité publique exige un équilibre entre les différentes activités : tourisme et conchyliculture par exemple, exception faite aux concessions accordées aux pêcheurs, si celles-ci ne font pas obstacle au libre usage du public. Ainsi, « *ni l'épandage de coquilles de moule sur la plage, ni le renforcement de courant marins en certains endroits limités de la côte ne font obstacle aux usages normaux du*

---

<sup>627</sup> J.de Lanversin, « *Pour un statut du littoral* », AJDA 1978, p. 599.

<sup>628</sup> J. Dufau, « *Domaine public* », Juris-classeur Administratif, fasc. 406-20, n°9 ; C. Laviaille, « *Le domaine public comme fiction juridique* », JCP, 1994, II n° 3766.

<sup>629</sup> TA de Basse-Terre, 21 février 2013, *Conservatoire du littoral*, consulté sur <http://basse-terre.tribunal-administratif.fr>; Le juge des référés du TA a rendu une ordonnance d'expulsion d'un occupant sans titre depuis plusieurs années, d'une parcelle située sur l'îlet Cabris à Terre de Haut aux Saintes, classé dans le domaine du Conservatoire après son rachat par le Conseil général le 19 septembre 2007.

<sup>630</sup> CE, 13 juillet 1961, *Compagnie fermière du casino municipal de Constantine*, AJDA 1961 I 466 ; RDP 1961, p.1087, concl. A. Bernard.

*domaine public en vue de la promenade et de la baignade* ». <sup>631</sup>Le rejet d'une demande d'autorisation, ou le retrait, est permis en raison des « *intérêts proprement dit du domaine* », mais également de « *la sauvegarde d'autres intérêts de caractère général* » <sup>632</sup>. L'intérêt environnemental peut aussi couvrir un rejet d'autorisation. Néanmoins, le caractère naturel des dépendances domaniales est de plus en plus respecté par le droit. Celui-ci régit les compétences des autorités publiques en général, et principalement celles des autorités décentralisées, dans le cadre de la remise des autorisations d'occupation permettant d'aménager ou de tirer économiquement profit des espaces publics naturels.

Malgré cette affectation dans l'intérêt général, les utilisations privatives du domaine public maritime ne font l'objet d'aucune interdiction. Les autorisations d'utilisation à titre privé doivent s'allier avec « *les usages, conformes à la destination du domaine, que le public est normalement en droit d'y exercer* » <sup>633</sup>. Les ouvrages les plus lourds ou ayant une consistance sur le domaine doivent faire l'objet d'une concession d'endiguement, d'outillage public quand c'est le cas d'un port de plaisance <sup>634</sup> ou d'une concession quand il s'agit d'une plage <sup>635</sup>. Ce qui peut, dans ce cas, dénoter une absence de sécurité juridique dans la pratique de l'administration, pratique qui peut certaines fois être contraire à ce principe. Cependant, il peut y avoir une ignorance des conditions d'exercice des activités d'extraction ou d'exploitation des plages publiques, si bien que, cette action doit être limitée spatio-temporellement pour conserver les dépendances domaniales naturelles. Dans ce cas, l'administration ne peut octroyer une autorisation d'exploitation ayant des conséquences sur la stabilité des berges et des cours domaniaux <sup>636</sup>. Par conséquent, l'infraction de grande voirie peut être retenue si l'exploitation des ressources du domaine public est accomplie hors du champ d'autorisation administrative <sup>637</sup>. De plus, les concessions de plage comportent des

---

<sup>631</sup> CE, 3 mai 1963, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins*, AJDA 1963, p. 343 et 356 ; RDP 1963 p. 1174, note Waline ; CJE G 1964 p. 186, note M. Virole.

<sup>632</sup> CE, 5 novembre 1937, *Société Industrielle des Schistes* ; J. Dufau, « *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif* », l'Harmattan, 2000, p. 897.

<sup>633</sup> CE 3 mai 1963, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins*, 19 janvier 1968, *Club aérien les Gerfauts*.

<sup>634</sup> CE, 12 mai 1976, *Epoux Leduc*, RDP 1977 ; note J. Desoto.

<sup>635</sup> CE, sect., 5 octobre 1979, *Société Jeanne d'Arc*, JCP 1980 II 19352, concl. M. Galabert ; AJDA 1980, I p. 93 et II, p. 112.

<sup>636</sup> CE, 19 octobre 1988, *Ministre du Re-déploiement industriel* ; D. 1989 somm. p.346, obs. P. Don et F. Moderne.

<sup>637</sup> CE, 9 avril 1972, *Mauge*, 3 mai 1936, *Liguori*, 30 janvier 1942, *Digennard*, 22 juin 1987, *Rognant*, AJDA 1988 p. 60, note X. Pretot ; TA Nantes, 22 juin 1995, *Préfet de Loire-Atlantique c/société sabliers Angevins Réunis*, req. n° 93.36 ; TA Nantes, 22 juin 1995, *Préfet de Loire-Atlantique c/ Société CETRA*, req. n° 941115 et n° 941116 ; TA Nantes, 22 juin 1995, *Préfet de Loire-Atlantique c/ Société SARELO*, req. n°951117.

conditions tenant compte de l'environnement<sup>638</sup>. C'est le cas des concessions de plages naturelles, des concessions des collectivités locales, ainsi que des plages artificielles<sup>639</sup> qui doivent se calquer sur des cahiers des charges type<sup>640</sup>. Les cahiers des charges présentent le caractère de mesures d'ordre intérieur et ne peuvent donc pas être déférés au juge de la légalité<sup>641</sup>. Dans cette position, les contrats de concession ont force obligatoire<sup>642</sup>. La complexité et le manque d'adaptation du régime des concessions à la spécificité des départements et régions d'Outre-mer, sont à l'origine de la faible application de ce régime dans la plupart des îles, ce qui –à l'évidence– contribue à créer une insécurité juridique.

En outre, en 1974 l'arrêté ministériel du 7 mai relatif à la propreté des plages et des zones littorales fréquentées par le public, interdisait « *tout déversement, écoulement, jets, dépôts directs ou indirects de toute nature susceptibles d'altérer ces étendues* »<sup>643</sup>. Il est à noter que l'obstacle à une bonne application de ce texte résidait dans le fait qu'il n'existait aucune sanction pénale spécifique. Pourtant, des exactions aussi graves que celles-ci devraient faire l'objet d'une attention particulière puisqu'il s'agit d'une infraction à la police domaniale, lorsque ces espaces pollués sont des dépendances du domaine public. Effectivement, au regard du contentieux administratif répressif, la pollution du rivage de la mer donne lieu à des poursuites. Ainsi, le déversement de mazout sur une plage suite à l'échouement d'un navire pétrolier<sup>644</sup> est susceptible de contraventions de grande voirie. Cette décision renvoie à l'ordonnance d'août 1681 sur la Marine, à la différence qu'elle ne punit pas de tels déversements polluants<sup>645</sup>. La limite dans ce régime est que le seul qui dispose de la compétence pour déclencher une action de voirie est l'État. Les personnes publiques et privées victimes d'un préjudice direct ou indirect du fait de la constitution d'une contravention de grande voirie, n'ont pas la capacité de saisir le juge des contraventions de

---

<sup>638</sup> V. Inserguet-Brisset, « *Le renforcement de la protection de l'environnement par l'appropriation publique, les dispositions de la loi n°95-101 du 2 février 1995* », LPA 14 avril 1995, n°45, p. 9.

<sup>639</sup> cf. C.G.T n°4 bis et n°4 applicables respectivement aux concessionnaires publics et privés et annexés à la circulaire n°71.56 du 26 mai 1971.

<sup>640</sup> cf. Cahier des charges-type (modèle n°5 bis) annexé à la circulaire du 1<sup>er</sup> juin 1972 (B.O.D.G.I n°115 du 27 juin 1972) ; pour les concessions aux personnes privées, cf. le CGT (modèle n°5) annexé à la circulaire du 16 juillet 1973 (B.O.D.G.I n°154 du 31 août 1973).

<sup>641</sup> CE, 16 février 1977, *Galosiaux*, RJA 1978, p. 877.

<sup>642</sup> Le principe « de la force obligatoire » est que le contrat doit s'appliquer quelles que soient les circonstances et difficultés rencontrées ([justice.gouv.fr](http://justice.gouv.fr)).

<sup>643</sup> *J.O* 18 mai 1974 (Cf. également la circulaire d'application du même jour).

<sup>644</sup> CE, 23 décembre 1941, *Sté Mazout-Transport*, Rec. p. 246.

<sup>645</sup> P. Bonassie, « *La responsabilité pour la pollution en droit maritime* » in *Droit de l'environnement marin-développements récents*, SFDE, Economica 1988, p. 291 ; l'art. L. 323-3 du Code des ports maritimes reprend toujours cette infraction.

grande voirie ; elles ont toutefois d'autres voies de recours pour réparer l'atteinte dont elles sont victimes. Au vu de l'article L. 774-2 du code de justice administrative le préfet du département du lieu où a eu lieu l'infraction a la qualité pour exercer les poursuites de grande voirie<sup>646</sup>. Néanmoins, si le préfet refuse de constater la contravention, le plaignant, individu ou association, ne peut saisir le tribunal administratif pour engager des poursuites. Il peut cependant obtenir l'annulation du refus préfectoral, assortie d'une injonction de constater l'infraction, et saisir le juge de la grande voirie sous astreinte<sup>647</sup>. Le préfet ne peut donc refuser d'engager les poursuites pour des raisons de simple convenance administrative<sup>648</sup>.

Pour être efficient, le régime de contravention de grande voirie se base sur une conception essentiellement matérielle de l'infraction, même s'il existe aussi un élément moral. Cet élément moral est plus difficilement palpable que l'élément matériel et légal. La faute ou l'élément moral se caractérise par un facteur intellectuel ou psychologique. Cette question a fait l'objet de débats doctrinaux. Certains auteurs considèrent que la faute est constitutive de la contravention, d'autres l'écartent partiellement ou complètement. Au XI siècle, la faute contraventionnelle n'était pas retenue. D'ailleurs, il existe une jurisprudence de la Cour de cassation qui permet aux contrevenants de s'exempter de leur responsabilité, arguant que le fait matériel commis est indépendant de leur volonté. Toutefois, certains auteurs ont rapidement soutenu que la responsabilité pénale n'existe pas sans faute<sup>649</sup>. Certains auteurs ont donc établi une thèse sur la présomption d'une faute dans l'infraction matérielle<sup>650</sup> (doctrine très développée chez les pénalistes), quand d'autres ont établi une thèse sur la faute contraventionnelle c'est-à-dire « *la violation d'une norme conduite protégeant une valeur sociale* »<sup>651</sup>. Selon ces derniers, la faute n'est pas caractérisée par l'infraction contraventionnelle. C'est ainsi que le Doyen Hauriou avance que l'infraction contraventionnelle était dépourvue d'élément moral<sup>652</sup> : il ne retient pas en effet les thèses

---

<sup>646</sup> CE, 22 juillet 1936, *Garages de France et Sieur Lacan*; novembre 1952, *Sieur Munoz et autres*; TA Limoges, 5 février 1987, *Commissaire de la République du Limousin*, RJTC 1987, p. 137.

<sup>647</sup> CAA de Nantes, 14 février 2006, *Ministre de l'Équipement c/Assoc. Env.56*, req. n° 05NT00752, *Les annales de la voirie*, sept 2006, p. 154.

<sup>648</sup> CE, 23 février 1979, *Assoc des amis des chemins de ronde*, AJDA mai 1979, p. 83 ; RJE 1979/3 p. 208, concl. Bacquet.

<sup>649</sup> M. Dreyfus Schmidt, « *L'élément intentionnel en matière de contravention* », R.P.D.P.1932, p. 387.

<sup>650</sup> La simple constatation d'un fait matériel fait préjuger d'une faute.

<sup>651</sup> R. Legros, « *L'élément moral dans les infractions* », thèse de Brulles, Sirey 1952, et Dana, « *Essai sur la notion d'infraction pénale* », L.G.D.J 1982, Bibliothèque de Sciences criminelles, Tome XXIII, n° 278, 289 et 296.

<sup>652</sup> M. Hauriou, note, Recueil Sirey 1897 III 113.

selon lesquelles l'élément moral est induit par la volonté de commettre l'acte contraventionnel et celle constatant une faute.

Seul le comportement physique du contrevenant et le non-respect de la loi auraient un lien de cause à effet. La contravention serait dès lors une peine pour une personne n'ayant pas la volonté de commettre l'infraction. La doctrine de droit pénal criminel considère cette thèse contraire au principe selon lequel il n'y a pas d'infraction sans élément moral<sup>653</sup>. Les pénalistes se sont accordés sur ce point. D'ailleurs, la jurisprudence judiciaire vérifie si la volonté du contrevenant est présente dans la commission de l'acte délictueux. Ces débats doctrinaux remettent en cause la sécurité juridique, car l'exonération de la responsabilité du contrevenant est clairement un signe d'instabilité des situations juridiques existantes.

La responsabilité pénale est purement personnelle. Dès 1810, la jurisprudence a énoncé que : « *les personnes morales ne sauraient encourir de responsabilité pénale même pécuniaire, car l'amende est une peine et ne peut être prononcée contre une société commerciale, être moral, laquelle peut encourir qu'une responsabilité civile* »<sup>654</sup>. La Cour de cassation a atténué le principe en imputant aux personnes morales le paiement des amendes infligées<sup>655</sup>, voire en soulevant la responsabilité pénale de la collectivité<sup>656</sup>. Malgré l'évolution du régime des contraventions de grande voirie, la notion d'imputabilité est difficile à mettre en exergue parmi les différentes thèses. La jurisprudence a quand même permis d'éclaircir la prise en compte de l'imputabilité du contrevenant dans l'infraction contraventionnelle. L'intention criminelle et la volonté ne sont-elles pas imbriquées ? Ces deux éléments sont indispensables à la constitution d'une contravention de grande voirie. Le juge des contraventions de grande voirie écartait les exonérations de la responsabilité pour faute. Le juge judiciaire adoptait la même position en ce qui concerne les contraventions de police. Quelles que soient les raisons (qu'il ait commis une erreur de fait ou de droit, qu'il soit ou non de bonne foi, qu'il ait commis ou pas de faute), les arguments avancés ne sauraient écarter la responsabilité du contrevenant pour la contravention de grande voirie.

---

<sup>653</sup> M. Roux dans sa note (critique de cette théorie de la matérialité des contraventions) sous Cass.crim., 7 mars 1918, S.1921.I.89 ; A. Legal : « *La responsabilité sans faute* », in Mélanges Patin 1965 p. 141 (conception qu'inspire les auteurs de droit administratif à propos des contraventions de grande voirie).

<sup>654</sup> Cass.crim.8 mars 1883, D.1884.I.428.

<sup>655</sup> Cass.crim. 8 mars 1883, D.1884.I.428.

<sup>656</sup> En matière de délits matériels, voir Cass.crim. 4 nov 1898 (douanes), S.1901.I.57 note J.-A. Roux ; 7 mars 1918, S. 1921.I.89 (interdiction de l'absinthe), note J.-A. Roux.

Seule « *l'erreur de droit invincible* » peut entraîner l'irresponsabilité du contrevenant. En effet, elle est définie par le code pénal et traduit une situation selon laquelle une personne accomplit des actions en toute bonne foi, en ignorant qu'elles sont répréhensibles pour la loi. Lorsqu'elle est retenue, elle exonère la personne de toute responsabilité. Le nouveau code pénal consacre l'erreur de droit invincible à l'article L. 122-3 en vertu duquel « *n'est pas pénalement responsable la personne qui justifie avoir cru par une erreur sur le droit qu'elle n'était pas en mesure d'éviter, pouvoir légitimement accomplir l'acte* ». Ainsi, le contrevenant devra avoir cru que l'acte préposé était légal. Seuls la force majeure, la faute de l'administration et le fait d'un tiers assimilables peuvent l'exonérer d'une infraction de grande voirie.

De même, seule l'existence d'une autorisation d'occupation fait obstacle à la procédure de grande voirie. Une autorisation à un autre titre n'efface pas l'infraction<sup>657</sup>. Toutefois, la contravention est caractérisée dès l'expiration de l'autorisation d'occupation, (si elle n'est pas renouvelée), en cas de maintien de l'aménagement<sup>658</sup>. Matériellement, des aménagements très divers pourront relever de la contravention de grande voirie. Il en va ainsi des constructions, mais encore de la réalisation de travaux d'assainissement affectant une plage, de l'installation de pontons et d'enrochements, d'une décharge et de son chemin d'accès, du remblaiement d'un marais, de l'étalement de bancs de sable<sup>659</sup>.

En outre, le régime de grande voirie est lié au principe d'accès aux rivages de la mer. Ce régime centralise toutes les décisions relatives aux voiries et garantit une sécurité juridique. Il prend également en compte les espaces privés grevés d'un droit de passage : sur le fondement de l'article 27 de la loi Littoral, un Tribunal administratif a annulé, un plan d'aménagement de zone (PAZ) prévoyant notamment la construction d'un enrochement, le renforcement d'une digue, l'installation de pontons, ou encore un POS dont un secteur permettait « *des possibilités de construction devant nécessairement entraîner une atteinte à l'état naturel du rivage de la mer* »<sup>660</sup>. Toutefois, si le rivage visé à l'article 27 est incontestablement lié à la protection du domaine public maritime, il est toutefois utile de préciser qu'il a été jugé -avant la codification- que ces dispositions ne relèvent pas du régime

---

<sup>657</sup> CE, 27 juillet 1984, *Mme Galli*, AJDA 1985, p.47 ; CAA Nantes, 30 déc 1996, *Guerhic*, req. n° 94NT01284.

<sup>658</sup> CE, 25 févr. 1995, *Secrétaire d'État à la mer c/Torre*, RFDA, 1996, p. 1127.

<sup>659</sup> CAA de Bordeaux, 14 mai 2002, *Egata Patche*, req. n°98BX00902 ; CAA Marseille, 11 déc 2006, *SCI du Cap*, req. n° 06MA01836 ; TA Rennes, 8 juillet 1981, *Assoc les amis du Pays Mes-Vilaine*, req. n° 20-1451 ; TA Rennes, 15 février 1983, *Assoc. Paysages de France*, req. n° 81-638 ; TA Rennes 9 juin 1993, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/Cne de St Benoit-des-Ondes*, req. n° 93449.

<sup>660</sup> TA de Nice, 26 février 1988, *Cne de Beaulieu-sur-Mer et autre*, req. n°1183-87-II.

des contraventions de grande voirie<sup>661</sup>. Ainsi, la mise en place d'une servitude de passage sur le littoral s'est accompagnée d'une protection judiciaire ; d'ailleurs, l'assiette de l'infraction à la police domaniale s'établit aux dépendances du domaine public maritime naturel. Par conséquent, il serait utile d'associer les règles de droit public applicables aux plages, avec celles relatives à la protection pénale afin de faciliter le libre accès du public au littoral ainsi que la limitation de l'appropriation privée qui était de mise au début du X<sup>e</sup> siècle, ce qui permettrait d'améliorer la sécurité juridique du droit des plages.

Par ailleurs, le développement des activités maritimes a étendu le champ d'application du régime de la domanialité publique et du domaine public maritime naturel. Dans l'exposé des motifs du projet de loi du 28 novembre 1963 relatif au domaine public maritime, le gouvernement avait fait valoir que sur les espaces longeant le bord de mer, le domaine privé juridiquement différent du domaine public crée une « *gêne pour la tâche des services ; en particulier, les auteurs des contraventions doivent être poursuivis, lorsqu'il s'agit du domaine public, devant les tribunaux administratifs et, lorsqu'il s'agit du domaine privé, devant les tribunaux ordinaires* »<sup>662</sup>. Lorsque des sites présentent un intérêt environnemental, les départements ainsi que les établissements publics ont la possibilité d'acquérir des espaces écologiquement fragiles afin de les préserver. Néanmoins, la loi ne laisse pas à ces autorités un champ d'intervention suffisamment étendu dans la protection de grande voirie.

Le domaine public communal peut-il user de ce régime de grande voirie lorsque son utilisation devient illicite ? Cette réflexion est cruciale, puisque certaines plages sont des biens affectés à ce domaine. En effet, elles présentent un intérêt écologique essentiel pour la commune. Aucun texte n'y montre l'action réelle de la police domaniale malgré la fragilité des milieux concernés. Pourtant la protection du domaine public maritime concerne de toute évidence l'entretien des espaces gérés par la collectivité<sup>663</sup>. Dès lors, pour favoriser la compréhension des destinataires de la règle et satisfaire aux exigences de sécurité juridique, il conviendrait que l'action réelle de la police domaniale fasse l'objet d'un contenu suffisamment précis dans un texte juridique.

---

<sup>661</sup> TA Rennes, 9 juin 1993, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/Cne de St-Benoît-des-Ondes*, préc.

<sup>662</sup> Examen en première lecture du projet de loi relatif au domaine public maritime, J.O débats A.N 4 juillet 1963, p. 3876.

<sup>663</sup> F. Moderne : « *La protection du domaine public maritime et le régime des plages* », colloque de la société française du droit de l'environnement, Bordeaux 1977, Publications périodiques spécialisées Trévoux, 1979, pp. 67; J.-F. Blier, J.-F. Noël et C. Besombes, *la gestion du patrimoine du secteur public local*.

Le régime de la grande voirie concernait auparavant l'intérêt militaire ou économique, et a dû s'adapter au droit des biens publics et privés ainsi qu'au droit de la protection de l'environnement. Cependant, la dissociation entre le domaine public, les propriétés privées, de même que les autres dépendances appartenant à des régimes différents, compliquent la protection des espaces naturels composés de certaines plages ainsi que l'objectif constitutionnel de sécurité juridique. Ce qui permet clairement d'affirmer, une nouvelle fois que le régime juridique des plages est disparate et difficilement déterminé. On identifie clairement le régime des concessions, mais lorsque les plages appartiennent à un autre régime (domaine public étatique bénéficiaire du régime de grande voirie, domaine public communal, domaine privé des communes ou propriété privée de riverains du bord de mer) ou que les régimes se juxtaposent, il devient difficile en cas de non-respect de la législation, de pouvoir apporter une solution efficace. Les plages sont de belles illustrations de cette cacophonie existant entre la conformité géographique du bien, sa qualification juridique ainsi que sa protection quand elle est nécessaire. C'est ainsi, qu'un arrêt du 6 novembre 1984 émet la possible expansion du régime de la domanialité publique à tous les biens du Conservatoire, afin de mettre fin à la différenciation entre le domaine public et le domaine privé quant aux dépendances de cet établissement public. L'auteur V. Inserguet –Brisset argue que le législateur avait la possibilité de caser toutes les dépendances environnementales mais ne l'a pas saisie<sup>664</sup>. R. Romi intensifie la réflexion en soulignant que les dommages causés aux écosystèmes primordiaux et aux équilibres écologiques du littoral peuvent être constitutifs de contravention de grande voirie<sup>665</sup>. Pour autant, « *de nombreuses franges du littoral dont certaines comprennent des zones humides remarquables, en raison de leur intérêt faunistique et floristique n'appartiennent pas au domaine public* »<sup>666</sup>.

Au regard du régime de grande voirie, et des diverses adaptations aux DROM des procédures répressives qui ont été mises en évidence, s'impose par conséquent un certain nombre d'inflexions. À cela s'ajoute, la lenteur des décisions rendues par le juge ou encore l'administration.

---

<sup>664</sup> *op. cit.*, p. 225.

<sup>665</sup> R. Romi, « *Les espaces humides, le droit entre protection et exploitation des territoires* », L'harmattan, 1992, p. 14.

<sup>666</sup> R. Romi, *ibid.*

## B. La lenteur des décisions juridictionnelles.

Déjà dans un rapport du 17 juin 1992, le sénateur M. Hubert Haenel, Président de la Commission d'enquête sur le fonctionnement de la justice administrative, dénonçait : la « *grave crise* » de la justice administrative, traduisant avec « *ses réglementations changeantes, disparates, mal articulées entre elles* »<sup>667</sup> « *une profonde crise de l'État de droit et alimente un soupçon sur le droit de l'État* ».

En effet, les décisions juridictionnelles sont lentes et très coûteuses : les litiges ne trouvent une issue qu'au bout de plusieurs années<sup>668</sup>. Les requérants sont obligés de faire une demande d'annulation de décisions administratives qui peut certaines fois faire face à des obstacles ou des rejets de l'accomplissement des jugements. Dans ce cas, ils peuvent solliciter des injonctions envers celles-ci. Ces cas d'espèce aboutissent très souvent à des moyens inopérants.

Le contentieux administratif a depuis longtemps montré ses limites, car les voies de recours ne peuvent dans ce cas dissuader de façon sérieuse les actes illicites sur le domaine public. Même la procédure d'urgence qu'est le référé parfois pose des problèmes de lenteur, ce qui peut créer une incertitude juridique. Le juge administratif a finalement pour rôle d'annuler les actes ou de condamner à réparer le préjudice par le paiement de dommages et intérêts.

Ces difficultés étaient déjà présentes avant la décentralisation. Elles ont été accrues avec la décentralisation. Aujourd'hui « *le juge ne doit plus seulement dire le droit, mais gérer des situations de fait* »<sup>669</sup>. Cette évolution permettra l'étude moins théorique et lente des

---

<sup>667</sup> V. Renard, « *Les dérives du droit de l'urbanisme : vers une nouvelle répartition des responsabilités* », in *La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique Diagnostic- Analyse- Propositions*, Institut de la Décentralisation, L'Harmattan, décembre 1997.

<sup>668</sup> On peut prendre pour exemple sur les litiges liés aux paillotes de Corse.

<sup>669</sup> J.-M. Woehrling, « *La place relative des tribunaux administratifs dans la décentralisation* », in *La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique*, Diagnostic- Analyse- Propositions, Institut de la Décentralisation, L'Harmattan, décembre 1997.

*dossiers, et davantage s'engager dans la gestion concrète et rapide des problèmes juridiques du terrain* », car, souvent la décision ne survient que lorsque les opérations d'aménagement sont achevées.

En définitive, toutes ces limitations à une application claire du droit conduisent de nombreux requérants à penser qu'elles freinent la mise en œuvre efficace de la législation en vigueur. Pourtant, dans le passé l'État de droit œuvrait essentiellement dans le sens d'une « *d'une protection des décisions administratives exécutoires contre les contestations des particuliers* », fonctionnant « *dans le cadre contentieux de la décentralisation au bénéfice des collectivités locales contre le contrôle de légalité exercé par l'État* »<sup>670</sup> ; ce contrôle est très peu exercé par l'État, qui est néanmoins devenu graduellement conscient des inconvénients et des insuffisances du contentieux administratif.

C'est pourquoi il est primordial de faire respecter l'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie.

## **§ 2. Le non-respect de l'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie, source d'insécurité juridique.**

L'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie n'est pas toujours respectée, et est donc là encore source d'insécurité juridique. Pourtant, c'est un régime juridique d'une grande spécificité(A) ; Mais sur le littoral des départements et régions d'Outre-mer, les obligations de poursuite ne font l'objet d'aucune traduction (B).

### **A. Un régime juridique d'une grande spécificité.**

Une contravention de grande voirie se définit par « *tout fait sanctionné par un texte spécial découlant de la méconnaissance de l'obligation de respecter soit l'intégralité*

---

<sup>670</sup> J.-M. Woehrling, *op. cit.*, p. 231.

*matérielle d'une dépendance du domaine public autre que la voirie routière, soit l'usage auquel cette dépendance est légalement destinée* »<sup>671</sup>.

« 3 éléments sont essentiels dans cette définition : l'existence d'un texte spécial assurant la protection juridique de la dépendance concernée, la non affectation de celle-ci à la circulation générale, et la méconnaissance d'une obligation juridique c'est-à-dire une infraction consistant en une dégradation ou une gêne causée à l'utilisation du domaine »<sup>672</sup>.

Il s'agit donc, par le biais de la procédure de contravention de grande voirie, de sanctionner l'auteur des faits et de réparer la plénitude et l'affectation du domaine. Au sein de ce dispositif, se trouve «*la règle de l'obligation de poursuite* ». Cette règle est censée être plus efficace que la règle de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité et donc censée introduire une protection reposant sur ces deux principes. En effet, l'administration se doit de poursuivre<sup>673</sup> les contrevenants de grande voirie sans qu'une tierce personne n'intervienne<sup>674</sup>. Le juge intervient en bout de chaîne pour condamner l'auteur ; il veillera sur cette obligation, en particulier lorsque l'administration refuse de poursuivre en cas d'infraction. D'ailleurs, le juge pénal n'hésite pas, à titre de peine ou de réparation civile, à ordonner la démolition des constructions irrégulières<sup>675</sup>.

Cette obligation de poursuite, «*requiert de la part des autorités responsables de la police des conservations, une attention vive et permanente du maintien de l'espace dans sa plénitude matérielle et de son affectation. Dès que la contravention est émise, l'administration doit poursuivre* »<sup>676</sup>. Ainsi, le Tribunal de Police de Caen a condamné trois motards à des peines de 500 à 1000 euros d'amende pour la contravention de circulation (art. L. 361-1 C. env) sur les dunes littorales de Biville, espace naturel, géré par le Conservatoire du Littoral, lequel, à la suite de cette condamnation, a obtenu 2.000 euros de dommages-intérêts.

---

<sup>671</sup> J.-Cl. Périer, « *Voirie, contravention de grande voirie* », in Répertoire de contentieux ad, Dalloz 1998 n° 4.

<sup>672</sup> A. Kouévi, « *L'obligation de poursuites en matière de contravention de grande voirie* », AJDA 20 mai 2000, p. 393.

<sup>673</sup> Les contraventions de grande voirie proposent un panel de sanctions que peut utiliser l'administration.

<sup>674</sup> A. Kouévi, *ibid.*

<sup>675</sup> Cass.crim., 1<sup>er</sup> févr2000, *Costantini*, RJE 2001/3, p. 550.

<sup>676</sup> Tribunal de Police de Caen, 23 janvier 2009, *Leconte Martragny Coquard*, req. n° 07010085.

L'autorité publique a donc une contrainte de résultat, et la procédure de répression des contraventions de grande voirie est précisément mise à sa disposition pour y parvenir<sup>677</sup>. Toutefois, elle n'intervient pas systématiquement lorsque la législation n'est pas respectée, et donc contrevient au principe de sécurité juridique. Pourtant, le juge et l'administration ont chacun un rôle bien déterminé : l'administration engage des poursuites quand le juge a la tâche d'examiner et de rechercher s'il y a bien eu infraction. Il doit ainsi qualifier les faits, et, le cas échéant, condamner. Cette mission demande une expertise efficace et une expérience avérée. La condamnation se manifeste de plusieurs manières : par le devoir de réparation de l'atteinte à l'intégrité du domaine, par le biais d'une amende, ou par des dommages et intérêts. Le juge va vérifier, par exemple, s'il y a bien un dommage causé à une dépendance du domaine public non routier<sup>678</sup>. Il peut également ordonner une visite sur les lieux, car il est le défenseur de l'environnement. L'amende est également un bon moyen pour justifier la réparation. Le montant est fixé par le juge parmi les taux légaux en vigueur (fixés depuis le XVIIIe siècle, ils sont très élevés)<sup>679</sup>. Cette amende est cumulable quand elle est ordonnée par le juge répressif si le fait constitue une contravention et une infraction pénale<sup>680</sup>. L'occupant peut alors être contraint de quitter les lieux<sup>681</sup>. Les contrevenants peuvent aussi régler les frais de procès-verbal, qui peuvent être la seule sanction infligée, ou bien la remise en l'état de l'espace.

Par ailleurs, l'intérêt général est la première cause impliquant l'action de l'administration. Avant de prendre une décision, celle-ci doit aussi analyser la situation. Seulement, l'abstention et le retard sont constitutifs de fautes pour l'administration, puisqu'ils créent une carence à garantir le respect des textes régissant les contraventions de grande voirie et donc la sécurité juridique. Il en est ainsi, quand la responsabilité de l'administration est mise en cause pour faute de service. En effet, le régime de responsabilité de l'administration pour non-intervention fautive ou pour exercice insuffisant des fonctions de rétablissement de l'ordre<sup>682</sup> s'impose. Tout renoncement de l'administration peut se traduire par « une

---

<sup>677</sup> CE, sect., 23 février 1979, *Ministre de l'équipement c/ l'Association les amis des chemins de ronde*, Leb. p. 75, AJDA mai 1979, p.83, Chron. O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau ; RDP 1979 p.1157, note M. Walline.

<sup>678</sup> CE, 23 décembre 1959, *Héliot*, Leb. 714 ; ass., 12 octobre 1973, *Kreitmann*, Leb. p. 563, 27 mai 1988, *Cts Brisser*, Leb. Tables p. 777 ; Petites affiches, 21 avr. 1988, p. 12, concl. E. Guillaume.

<sup>679</sup> A. Kouévi, *op. cit.*, p. 234.

<sup>680</sup> CE, 13 déc. 1967, *Dame Bottichio*, Leb. p. 492.

<sup>681</sup> CE, 3 mars 1958, *Dlle Pitie*, Leb p. 142.

<sup>682</sup> CE, 15 juin 1987, *Sté navale des chargeurs Delmas-Vieljeux*, Leb. p. 217 ( à propos du défaut de mesures mises en œuvre pour lutter contre la formation de barrage à l'entrée du port autonome du Havre par les marins pêcheurs en grève ; d'où, la responsabilité de l'État pour faute lourde).

*discrimination négative* » et être regardé comme « *une rupture de la légalité devant les charges publiques* »<sup>683</sup>. Il en résulte un préjudice inaccoutumé pour les usagers. Des décisions ont pu mettre en cause la responsabilité de l'administration pour « *méconnaissance des principes de la domanialité publique* », notamment quant à l'exigence procédurale de poursuite<sup>684</sup>. Elle a pu également être condamnée, lorsque les frais de remise en état sont « *anormalement élevés* »<sup>685</sup>.

Il est dommage que cette obligation de poursuites sur le littoral de l'Outre-mer n'ait point été véritablement mise en œuvre : elle aurait en effet permis d'améliorer la sécurité juridique sur les plages.

## B. L'absence de la traduction des obligations de poursuite sur le littoral de l'Outre-mer.

Comme l'a rappelé la jurisprudence, « *l'administration est tenue d'exercer les pouvoirs qu'elle tient de la législation en vigueur y compris celui de saisir le juge des contraventions de grande voirie* »<sup>686</sup>. La saisine d'office somme l'administration d'exercer cette obligation dans les règles de forme de l'article L. 772-2 du code de justice administrative (ancien texte, L. 13 du Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel).

Néanmoins, l'inertie de l'administration peut être motivée par le contexte économique et social<sup>687</sup>. Dans les départements et régions d'Outre-mer, « *en raison du contexte particulier, la norme y est en effet souvent marginalisée et privée in facto d'effectivité marquant les limites de l'emprise du droit de l'urbanisme aussi bien que l'environnement et, partant, de la démarche normative y afférente. Les carences liées à ce contexte local*

---

<sup>683</sup> CE, ass., 20 mars 1974, *Ministre de l'aménagement du territoire c/ Navana*; v aussi : CE, 6 février 1981, *Comité de défense de la forêt-Fouesnant*, note J.-F. Davignon.

<sup>684</sup> CE, 25 juillet 1986, *Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz du Puy-de-Dôme*, AJDA 1986, p. 659.

<sup>685</sup> CE, 13 mai 1957, *Sté comptoir commercial et agricole à Narbonne*, Leb. p. 173 ; 20 juin 1962, *Houillère du bassin de la Loire*.

<sup>686</sup> CE, sect., 27 mai 1977, *SA Victor Defforge et lie*, Leb. p. 253, 22 juin 1984, *secrétaire d'État auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Sté Sealink UK Ltd*, Leb. p. 246 ; JCP 1985 II 20444 note. Pacteau, 5 juillet 1993, *M. Moulin*, req n° 123878.

<sup>687</sup> CE, 6 février 1981, *Comité de défense des sites de la forêt Fouesnant prée* ; voir aussi TA Rennes, 30 déc. 1981, *Sté pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, Leb. Tables p. 746.

*s'accumulent et contreviennent à faciliter l'application des règles juridiques»*<sup>688</sup>. En effet, face aux situations antérieures d'occupation ancrées depuis longtemps, l'administration a dû ajuster son action et adapter les règles à ces états de fait inextricables. Ainsi, en cas d'installation non autorisée ou d'occupation sans titre, les exploitants sont soumis au régime de contravention de grande voirie, dont la rigueur et la matérialité s'imposent quand bien même la personne poursuivie aurait obtenu un permis de construire<sup>689</sup>. Le juge doit, quand il le faut, au vu des spécificités locales particulières bloquer les écarts à la légalité, adapter ou corriger la règle lorsque cela est nécessaire<sup>690</sup>. Pour s'adapter à ces situations, le législateur a dû imposer des exceptions, telles que le déclassement de certaines portions du domaine public.

En outre, il faut tenir compte du contexte historique et également d'« *un sentiment légitime de dépossession abusive* ». Le contexte local, le plan économique, culturel et social tendent à remettre en cause le principe d'indivisibilité et d'unité de la Constitution de 1958, puisque la gestion des sites ainsi que, l'activité économique, financière et environnementale y sont particulièrement compliquées. Ce contexte crée alors une inertie de la part de l'administration<sup>691</sup>, même si celle-ci entend (ou prétend !) renforcer de plus en plus la protection des sites et rendre sa politique opérationnelle en adoptant une attitude active. En particulier, il est souvent délicat pour l'administration de faire face aux hommes politiques qui sont le plus souvent les instigateurs des projets ou des situations juridiques trop lointaines pour en réguler les failles. Certes les tensions liées au statut institutionnel des îles, même si elles sont encore palpables, tendent de plus en plus à disparaître. Mais pendant longtemps elles ont été l'une des causes de la non application des règles de protection. Certaines pratiques échappent au droit dans ce contexte ambigu. Les difficultés d'application se régleront avec le développement impulsé par les acteurs qui ont la volonté d'une évolution des îles vers la protection de leur patrimoine.

Erwan Lecornec a posé la question de savoir s'il existait des instruments juridiques particuliers aux milieux insulaires afin de mieux faire prendre en compte l'environnement

---

<sup>688</sup> J.-M. Breton, « *Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative* (le cas de la Guadeloupe) », RJ E 1/2003.

<sup>689</sup> TA de Nice, 10 février 1996, *Préfet des Alpes-Maritimes c/Eurl « Plage »*, req. n° 0503404.

<sup>690</sup> J.M. Breton, *ibid.*

<sup>691</sup> J.M. Breton, *ibid.*

dans les décisions publiques et privées<sup>692</sup>. Ces décisions sont applicables aux îles, mais sans adaptation aux spécificités de ces milieux insulaires. Les procédures de contravention de grande voirie sont-elles adaptées à la notion d'insularité ? Elles ne sont bien évidemment, pas présentes dans les espaces insulaires. L'espace exigü de certaines îles les soumet à plus de pressions et conduit à la vulnérabilité des écosystèmes de la plage. L'insularité a justifié pendant longtemps le peuplement par la construction de villas somptueuses ou de cases en tôle sur l'arrière des plages. D'ailleurs, l'article L. 146-7 du code de l'urbanisme justifie les inflexions à la protection de l'environnement. Ainsi, des routes de desserte construites sur les plages ou en bordure du rivage sont permises. Les instruments classiques ne pourront surmonter les spécificités géographiques, en raison de leur importance et surtout parce que la « *notion d'insularité* » est rarissime dans les textes à cause de leur caractère « *facultatif* »<sup>693</sup>. Dans ce cas, l'administration se retrouve dans une situation problématique, de laquelle il est difficile de sortir. La domanialité n'a pu tenir le rôle de bouclier, ni contre les nuisances d'une occupation de l'espace, ni contre la dégradation de ce même espace. Les règles contraignantes posant l'obligation de protéger l'environnement sont nombreuses, mais trop complexes dans leur utilisation (forêt, rivage, plage). Il faudrait établir un recensement des inflexions afin de constituer un dispositif juridique plus important et plus étendu en raison de cet état.

En définitive, l'absence de qualité normative des textes et des procédures répressives ne permet d'avoir une gestion optimum des plages. De surcroît, on constate une montée en puissance des intérêts privés au détriment de l'intérêt général.

---

<sup>692</sup> E. Le Cornec, « *Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement* », RJE 1/2000.

<sup>693</sup> E. Le Cornec, *ibid.*

## Section 2

### La montée en puissance des intérêts privés au détriment de l'intérêt général.

L'intérêt général est oublié au profit des intérêts privés (§1), ce qui montre un manque de respect de la fonction normative de la loi garante du principe de sécurité juridique (§2).

#### **§1. L'intérêt général oublié au profit des intérêts privés.**

L'intérêt général définit la finalité essentielle du droit public : faire passer l'intérêt de la nation devant les intérêts privés. Cet objectif d'intérêt général est en effet délaissé (A) en raison de l'augmentation des intérêts privés (B).

##### **A. L'intérêt général délaissé.**

L'intérêt général est depuis longtemps au cœur de la pensée politique et juridique française. Il constitue le fondement de l'action publique, locale comme nationale, dont il définit les finalités. L'intérêt général est présenté comme la volonté générale supérieure aux intérêts privés. C'est la loi qui en définit les contours, définition qui sera la trame sur laquelle l'État et les services édicteront des normes réglementaires, prendront des décisions, et géreront les services publics. Cet intérêt général tend vers l'utilité sociale. Mais certaines fois, il y a un manque de visibilité dans l'action locale des collectivités territoriales. Sachant que la valorisation de l'utilité sociale demeure une exigence dans l'action des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales, c'est par la régulation de l'ordre social que ces deux fondements retrouvent leur place.

L'intérêt général et l'intérêt privé se retrouvent et se confrontent sur ce territoire spécifique qu'est la plage. « *Le territoire* » peut être présenté comme « *un concept mou, et tout à fait malléable* »<sup>694</sup>. Le concept de territoire concerne principalement l'État. Il s'agit de savoir quel est le niveau pertinent pour protéger et gérer l'environnement dans son ensemble mais surtout les plages. Pour faire partie du domaine public<sup>695</sup>, un bien doit appartenir au patrimoine d'une personne publique<sup>696</sup>. L'État dispose d'un domaine public et privé. Pendant longtemps l'État a fait passer les 50 pas géométriques dans son domaine privé, ce qui a eu pour conséquence de favoriser les intérêts privés au détriment de l'intérêt général.

Dans les Antilles françaises, afin de développer l'économie locale, l'État a privatisé une partie de ses dépendances et a ainsi détourné la notion d'intérêt général. Il a privilégié le développement des Antilles par le tourisme au détriment de la protection de l'environnement. Maintenant, les conséquences sont irrémédiables. Pourtant, l'affectation d'un bien « *apparaît, de facto, attachée à la notion de domaine public* »<sup>697</sup>.

L'intérêt général est –doit être– la notion centrale de la démarche du législateur. Cette notion a d'ailleurs, été analysée par le Conseil d'État dans son rapport public de 1999<sup>698</sup>. Dans la mise en œuvre de ce principe de l'intérêt général, L'État a dû ajuster ses actions et son mode d'organisation aux mutations de la société.

Ce qui peut expliquer que, l'intérêt général ait été délaissé au profit des intérêts privés.

## B. Les intérêts privés sur le domaine public.

L'idée d'un État conçu comme principe éminent, tout entier tendu vers la volonté collective, garant de l'intérêt général, s'est effritée avec le temps par la mise en avant des intérêts privés. Cet affaiblissement de la légitimité de l'État est particulièrement sensible aux

---

<sup>694</sup> K. Foucher et R. Romi, « *La décentralisation de l'environnement : Territoire et gouvernance* », Presses universitaires d'Aix-Marseille, SFDE, 2006, p. 14.

<sup>695</sup> CE, 8 mai 1970, *Nobel-Bozel*, req. n° 69324.

<sup>696</sup> CE, 19 mars 1965, *Société Lyonnaise des eaux et éclairages*, Leb. p. 184.

<sup>697</sup> H. Saugez, « *L'affectation des biens à l'utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public* », thèse dactylographiée, Université d'Orléans, 1<sup>er</sup> juin 2012.

<sup>698</sup> Rapport public du Conseil d'État de 1999, *L'intérêt général*, La Documentation française, 1999.

Antilles françaises, en raison d'une longue histoire coloniale, en raison des mentalités mais aussi du contexte particulier qu'elles constituent. Le paradigme français qui privilégie l'intérêt général allant au-delà de la somme des intérêts particuliers<sup>699</sup> est en vérité devenu abstrait dans les DROM.

L'autonomie conférée aux collectivités territoriales par les lois de décentralisation de 1982-1983 a été mise à profit pour multiplier les initiatives, et a entraîné, ou plus exactement, accéléré le mouvement de privatisation de leurs procédés de gestion<sup>700</sup>. En effet, l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à sa suite l'article 545 du code civil énoncent que si personne ne peut se voir interdire d'exercer son droit de propriété, cela est différent « *lorsque que la nécessité publique légalement constatée l'exige et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». En outre, le code civil définit la propriété comme « *le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* »<sup>701</sup>. On peut donc dire que « *la propriété est le droit réel qui peut réunir toutes les prérogatives qu'une personne peut prétendre exercer sur un bien* »<sup>702</sup>. Toutefois, il faut faire une distinction parmi les biens des personnes publiques, c'est-à-dire « *entre ceux qui relèvent du domaine public et ceux qui relèvent du domaine privé* »<sup>703</sup>. En final de compte, la variabilité du droit applicable crée une inconstance dans son évolution (droit de l'environnement) ainsi qu'une interprétation aléatoire, (droit de l'urbanisme, droit du service public) ce qui peut amener à penser qu'il existe une insécurité juridique.

Par ailleurs, afin de régir la gérance du patrimoine des collectivités territoriales, le législateur a entendu mettre en place des techniques de droit privé, bien que le droit public ait montré sa capacité à encadrer ces différentes procédures en plaçant « *des garde-fous* », permettant de limiter les abus. L'intérêt du législateur était de recentrer les pratiques des collectivités territoriales par le biais de ces procédures de droit privé. Le droit des biens a été le plus révélateur de cette imbrication des matières entre le droit public et le droit privé. On observe donc que les collectivités territoriales, en raison de leur autonomie dévolue dans la

---

<sup>699</sup> Rapport public du Conseil d'État de 1999, *Réflexions sur l'intérêt général, L'intérêt général : une notion centrale de la pensée politique et du système juridique français*.

<sup>700</sup> B. Cheuvreux, « *Les nouvelles frontières du droit public et du droit privé dans le droit des biens des collectivités territoriales, la Gestion Locale face à l'insécurité juridique* », diagnostic-Analyse-Propositions ; Institut de la Décentralisation, L'harmattan, décembre 1997.

<sup>701</sup> Art. 544 du Code civil.

<sup>702</sup> Y. Strickler, « *Les biens* », Thémis droit, Puf, septembre 2006.

<sup>703</sup> O. de Beaugard-Berthier, *Droit administratif des biens*, mémento LMD, Gualino Lextenso, 7<sup>ème</sup> Edition 2011-2012.

gestion de leur patrimoine, ont eu la possibilité de choisir le mode d'aliénation. C'est pour cela que la loi Sapin a apporté un encadrement du dispositif existant, relatif aux aliénations et acquisitions de biens mobiliers par les communes<sup>704</sup>.

La teneur des intérêts privés avait finalement pris le dessus sur l'affirmation des principes du droit public. Plusieurs exemples peuvent l'illustrer comme le dossier des Prés Salés du Captalat de Buch<sup>705</sup>. La bataille entre l'intérêt général et les intérêts privés crée un conflit d'intérêts résultant le plus souvent de choix pris par le passé. « *Un conflit d'intérêt naît d'une situation dans laquelle un agent public a un intérêt personnel de nature à influencer sur l'exercice impartial et objectif de ses fonctions officielles* »<sup>706</sup>. Une définition plus récente a été adoptée par l'OCDE lors de la 29<sup>ème</sup> session du Comité de gouvernance publique qui s'est tenu à Paris les 15 et 16 avril 2004 : « *un conflit d'intérêt implique un conflit entre la mission publique et les intérêts privés d'un agent public, dans lequel l'agent public possède à titre privé des intérêts qui pourraient influencer indûment la façon dont il s'acquitte de ses obligations et de ses responsabilités* ». Sur les plages, en Outre-mer, ces conflits d'intérêt sont récurrents, et difficiles à supprimer. Les pouvoirs publics doivent assumer les conséquences de leurs actes passés, et essayer de gérer tout autant que prévenir les conflits qui peuvent surgir afin de mieux garantir la sécurité juridique. Les conflits d'intérêt sont contraires à la sécurité juridique qui est censée favoriser un cadre juridique autonome et stable dominé par l'intérêt général.

La loi transmet un idéal de l'intérêt général. À ce titre, la notion d'intérêt général inspire la sécurité juridique et met en avant le fait que la loi doit assurer en premier lieu l'intérêt de la nation. Il s'agit alors de prendre en compte « *l'utilité publique* » ou le « *commun profit* »<sup>707</sup>. La satisfaction du bien commun est un impératif unanimement reçu par tous depuis fort longtemps. Toutefois, les usagers des plages doivent se conformer à la loi, parce qu'elle est censée protéger leurs propres intérêts mais aussi permettre le respect de leurs libertés.

---

<sup>704</sup> H. Portelli, « *La Gestion locale face à l'insécurité Juridique* », *Diagnostic- Analyse- Propositions*, Institut de la Décentralisation, L'harmattan, décembre 1997.

<sup>705</sup> F. Bouscau, « *Les Prés salés de la Teste-de-Buch en Aquitaine : contribution à l'étude du domaine maritime du Moyen Âge à nos jours* », thèse dactylographiée, Université Paris II, 27 février 1988.

<sup>706</sup> Art. 13 de la Recommandation n° R(2000) 10, Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur les codes de conduites pour les agents publics, adoptée le 11 mai 2000, session 106°.

<sup>707</sup> F. Saint Bonnet, « *L'intérêt général dans l'ancien droit constitutionnel* », p. 12 ; Document PDF, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

A l'opposé, la loi ne peut pas seulement favoriser les intérêts privés ; elle doit aussi punir quand l'intérêt général est oublié pour répondre à l'exigence de sécurité juridique. L'article 2 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen énonce que « *le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme* ». Donc, la légalité reflète avant tout le respect des normes supérieures et symbolise la représentation du peuple dont les pouvoirs publics ont la charge à travers leur mission d'intérêt général. Toutefois, il peut y avoir un conflit entre ce principe et celui de sécurité juridique qui correspond à la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité des règles au citoyen.

La loi n'aura plus comme support la conformité des règles juridiques tant que le principe de sécurité juridique et celui de la légalité ne trouveront pas de juste milieu. C'est l'accord de ces deux principes qui permettra de répondre aux exigences liées à l'intérêt général. Ces exigences, ont été en effet renforcées par les arguments développés par la Cour européenne des droits de l'homme qui affirme « *l'exigence d'un intérêt général impérieux* » ou par le Conseil constitutionnel qui parle « *d'un intérêt général suffisant* ». Toutes ces exigences contribuent à améliorer la protection des droits individuels.

La sécurité juridique des citoyens a mis en évidence la perte de légitimité de l'action publique. Ainsi, le Conseil constitutionnel a retenu, dans sa décision n° 97-388 DC, la possibilité d'indemniser les contractants, afin d'estimer le poids de l'atteinte portée au principe de la liberté contractuelle. Le juge constitutionnel vérifie le respect de l'intérêt général par le législateur. En effet, les éléments poursuivis par le législateur peuvent expliquer les termes de certains droits et libertés. Le Haut Conseil impose ainsi au législateur de justifier expressément ses dispositions pour atteindre un but : l'intérêt général. Toutefois, il est difficile de tracer les contours de cette notion, parce qu'aujourd'hui, c'est un fait acquis, les intérêts particuliers peuvent coïncider avec l'intérêt général<sup>708</sup>. Néanmoins, le juge constitutionnel peut considérer que « *faute d'avoir énoncé l'objet poursuivi, l'atteinte causée à un droit ou une liberté n'est pas justifiée par un objet d'intérêt général* »<sup>709</sup>. De plus, le juge constitutionnel a favorablement mis en avant la protection du droit de propriété sur le domaine public en vertu de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (art 17), selon laquelle « *ne concerne pas seulement la propriété privée des particuliers, mais*

---

<sup>708</sup> G. Merland, « *L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel* », acte de colloque, dalloz, les cahiers constitutionnels Paris I.

<sup>709</sup> G. Merland, *ibid.*

*aussi, à un titre égal, la propriété de l'État et des autres personnes publiques »*<sup>710</sup>. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs, reconnu que les personnes de droit public disposent d'un authentique droit de propriété sur leurs biens. Celui-ci leur permet d'user d'une liberté d'entreprendre. C'est ainsi que, postérieurement, il a admis que le principe d'inaliénabilité ne proscrivait pas forcément l'établissement de droits réels sur le domaine public. Néanmoins, le droit de propriété domaniale est un droit tumultueux, en raison de la difficulté de faire respecter ces principes d'inaliénabilité, de servitudes, et de possession réelle des biens. Mais la résurgence de la protection de l'environnement, et l'essor du développement durable ont permis de sceller le concept du droit romain « *res communis* » ou celui des biens publics inappropriables qui réaffirme la conception « *du patrimoine commun de l'humanité ou de la nation* ».

Au regard de tous ces troubles intervenant dans l'application du droit domanial, on se rend bien compte de l'absence de respect de la fonction normative de la loi garante du principe de sécurité juridique.

## **§2. La fonction normative de la loi garante du principe de sécurité juridique.**

Cette fonction normative se compose de la fonction d'interdiction (A) et de la fonction d'acceptation (B). Toutefois, on constate qu'elle n'a pas l'effet escompté.

### **A. La fonction d'interdiction.**

Plus la loi est générale et mieux elle peut asseoir son autorité. Toutefois, « *les lois sont réputées avoir perdu de leur caractère normatif. Le discours est également récurrent dans la doctrine* »<sup>711</sup>. En cause, « *l'idéalisation de la loi véhiculée par la déclaration des droits de l'homme qui a voulu rompre avec l'ancien régime* ».

---

<sup>710</sup> CC, DC n° 86-217 du 18 décembre 1986 concernant la loi relative à la liberté de communication.

<sup>711</sup> V. Marinese, « *L'idéal du Conseil constitutionnel Étude sur les qualités de la loi* », thèse dactylographiée, Université Paris X Nanterre, 19 décembre 2007.

En effet, la normativité arbitraire de l'objectif de clarté et d'intelligibilité apparaît à travers la complexité de la loi « *à elle seule, de nature à rendre celle-ci contraire à la Constitution* »<sup>712</sup>. Le souci de sécurité juridique sur l'espace « plage », conduit à reconsidérer la fonction d'interdiction des normes juridiques, pour réguler clairement l'espace naturel. En Outre-mer, pendant longtemps, la fonction d'interdiction des règles relatives au littoral et donc aux plages n'a pu se mettre en place, en raison du contexte particulier imputable aux DROM. Son absence a contribué à une certaine régression du concept de sécurité juridique. Celle-ci est désirée, mais reste irréaliste tant qu'un certain dispositif n'aura pas trouvé de fondement pour réguler les comportements déviants. Un effort de réformation de la législation pourrait modifier cette situation. Il convient donc de tenir compte des conséquences juridiques générées antérieurement par les actes des sujets de droit pour consolider la notion d'interdiction, dont le rôle reste assez vague dans le processus de normalisation de la sécurité juridique. Toutefois, cela nécessite une connaissance des qualités formelles du droit.

« *La valeur de la loi consiste à ordonner, interdire, permettre et punir* ». Saint Thomas d'Aquin honore ainsi cet argument par un raisonnement efficace : les actes humains sont bons, mauvais ou indifférents. Les trois objectifs de la loi doivent correspondre à ces trois types d'actes : prescrire les actes bons, interdire ceux qui sont mauvais, et permettre ceux qui sont indifférents, auxquels on ajoute un quatrième objectif : « *punir* », objectif indispensable à l'efficacité de la loi<sup>713</sup>. La loi permet dès lors la correction des mauvais comportements. Néanmoins, une loi dépourvue d'exactitude, de clarté, d'accessibilité n'est pas en mesure de corriger les actes humains ; ce qui rend son respect injuste et ce qui crée des comportements déviants. C'est pour cela que la loi doit être exigeante afin de préserver un État de droit stable.

Le principe de sécurité juridique est un principe "entreprenant et vif", reconnu à la fois par la doctrine et la jurisprudence. Au niveau du droit constitutionnel, le principe a fait l'objet d'un bilan établi sous forme d'un état des lieux, au cours d'une table ronde organisée à Aix-en-Provence en 1999. Selon Bertrand Mathieu « *ce bilan prenait la forme d'un puzzle assez recomposé pour que l'image se dessine, insuffisamment complet pour que manque encore l'architecture définitive* »<sup>714</sup>. En France, le premier affecté par cette évolution est le droit

---

<sup>712</sup> CC, déc. du 18 juillet 2001, Considérant 29.

<sup>713</sup> F. Suarez, « *Des lois et du dieu législateur* », introduction, traduction et notes par Jean-Paul Coujou, Dalloz 2005.

<sup>714</sup> B. Mathieu, *Dossier : Le principe de sécurité juridique*, Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11, décembre 2001.

public dont les fondements ont été contrebalancés par le droit privé à certains égards, car le droit privé qui régit les intérêts particuliers est en conséquence plus souple. L'imbrication du droit public et du droit privé a-t-elle permis de reconstruire un système juridique plus cohérent ? Laissons à chacun le soin d'analyser cette évolution et d'en vérifier les limites, mais aussi les forces. La notion de sécurité juridique a démontré que le droit avait des difficultés dans la mission générale qu'il doit remplir, à savoir, apporter une sécurité dans les relations collectives et maintenir l'ordre dans le rapport entre l'homme et son espace.

Comment se manifeste l'interdiction ? « *L'interdit* » est défini dans le Larousse comme « *un impératif institué par un groupe ou une société, qui prohibe un acte ou un comportement* ». Dans le code canonique en 1983, l'interdiction est une sanction pénale. Ce qui est prohibé est défendu. En effet, le droit des biens permet aux personnes publiques d'utiliser leurs biens comme élément de richesse mais leur interdit de les aliéner. La fonction d'interdiction permet aussi aux citoyens de déterminer sans « *effort insurmontable* » ce qui est prohibé de façon claire et intelligible.

Cette interdiction se doit donc d'être lisible.

Il est essentiel d'en déterminer l'étendue dans les départements et régions d'Outre-mer. Dans le droit français, les interdictions découlent des normes législatives et réglementaires faites aux citoyens. Elles vont se manifester selon des modalités variées : par le respect des lois ou des sanctions pénales et administratives telles que celles rendues par le juge judiciaire ou administratif, ou encore par les contraventions de grandes voiries dressées par les agents publics.

Il serait intéressant de procéder à une étude des modes de formulation des interdits dans les DROM. Il s'agirait de commencer par répertorier de quel ressort ils dépendent pour augmenter leur niveau de répression, en fonction de la latitude laissée par les pouvoirs publics dans les situations juridiques complexes, car il est essentiel de renforcer la fonction d'interdiction de la loi. Il s'avère fondamental de mettre en place un corps de règles renforçant les interdits adaptés au statut particulier des Antilles françaises, puisque même si le droit commun est applicable dans ces départements et régions d'Outre-mer, les interdictions imputables aux textes de loi trouvent des difficultés d'application à cause de l'histoire coloniale des Antilles. L'histoire n'est pas l'unique frein, attendu que le droit actuel connaît des bouleversements, notamment au niveau de la sécurité juridique des textes. Pourtant le droit est en quête de qualité, d'effectivité, et d'efficacité. La fonction d'interdiction trouve

donc ses fondements dans la notion d'intérêt général au profit de la protection de l'espace naturel mais aussi au profit des usagers.

L'interdiction est un élément structurant de la sécurité juridique et des lois qui entourent les plages du domaine public maritime. Cet élément permet à l'administration, par voie de conséquence, d'avoir la possibilité de prendre des décisions à l'égard des usagers ne respectant pas les règles instaurées sur le domaine public maritime et notamment sur les plages. L'administration a donc une responsabilité quant au respect des interdictions dressées par les règles. Il est difficile d'évaluer si cette fonction d'interdiction est totalement respectée dans les départements et régions d'Outre-mer. Cette indétermination n'empêche pas de constater les dommages causés par l'aliénabilité des pans du littoral au début du XI siècle. Il serait judicieux de répertorier les interdictions et d'adapter à chaque cas une sanction appropriée selon le niveau de gravité des faits. Pour cela une étude ministérielle permettrait sans doute d'approfondir cette question et d'y apporter une solution.

Le respect de « *l'interdit* » peut jouer un rôle préventif dans le droit des plages. Le Conseil d'État a joué un rôle important dans l'approfondissement de cette logique d'interdiction, Ainsi du reste le Conseil constitutionnel au regard de la rétroactivité de la loi. La conjonction de la moralisation des pratiques permettra de renforcer la collaboration des différents acteurs contribuant ainsi à l'aménagement, la protection, et la valorisation des plages, ce qui sera non seulement un précieux outil de gestion pour les uns et les autres, mais ce qui augmentera encore l'intensité des devoirs de ceux-ci.

Cette fonction permet de réduire l'individualisation au profit de l'intérêt général. Mais encore faudrait-il que la fonction d'acceptation de la loi soit elle-même effective.

## **B. La fonction d'acceptation.**

L'adoption de la loi Littoral il y a 30 ans, avait pour fonction de valoriser les espaces côtiers, à travers la conservation ciblée de leurs ressources naturelles et patrimoniales.

L'acceptation est définie par le dictionnaire Larousse comme une action d'acceptation et de consentement. Le verbe « *accepter* » veut dire consentir à prendre, à recevoir ; admettre d'être contredit. Ce qui revient donc à penser, que les dispositions normatives en cause sont à

la fois dûment adaptées au contexte local et effectivement appliquées. Cela met en exergue l'aptitude à accepter les règles entourant le régime juridique des plages, à améliorer les comportements des utilisateurs, résidents comme touristes, qui évoluent sur les espaces littoraux affectés à des loisirs. En Guadeloupe comme en Martinique, c'est loin d'être le cas !

Afin que cette fonction d'acceptation trouve sa place parmi les usagers, il conviendrait d'améliorer l'articulation défailante des interventions étatiques et locales dans l'application des politiques de décentralisation, ainsi que les modes de déploiement des compétences des autorités décentralisées dont l'action est compliquée et limitée. Les règles d'urbanisme sont trop souples et ne peuvent donc pas prendre correctement en compte les questions de protection, de conservation et de valorisation permanente du littoral. Par ailleurs, le poids du dispositif normatif est dépendant des facteurs socio-politiques et économiques qui influent sur sa portée et sa pertinence. Cela est dû à la mise en relief de la loi Littoral dans le contexte îlien : ce système s'appuie dans une large mesure sur une démarche de planification spatiale, qui sera elle-même conditionnée par sa faisabilité. En 2011, les expérimentations et/ou adaptations législatives prévues par la constitution offrant la possibilité aux autorités locales à intervenir dans certaines matières, n'ont pas été très utilisées dans le cadre du SAR et dans la mise en place du SMVM (comme en Guadeloupe) ; elles se sont limitées à reprendre la volonté du législateur en se basant sur des documents d'urbanisme antérieurs.

La difficile mise en œuvre des normes d'urbanisme et d'environnement par les pouvoirs publics dans les DROM, notamment dans celles relatives à l'occupation et l'utilisation du littoral et par conséquent des plages, résulte, on l'a souligné et montré de règles inefficaces et inadéquates. Cela concerne principalement les règles d'urbanisme mises en œuvre au niveau communal où se situe l'échelon le plus opérationnel. Les contraintes normatives de la protection de l'environnement entrent en conflit avec un contexte existant depuis longtemps. Les collectivités territoriales les plus démunies politiquement et culturellement éprouvent davantage de difficultés au niveau administratif et juridique pour mettre en pratique des mesures et des politiques publiques satisfaisantes. Une gestion « viable » du patrimoine naturel a pris trop de temps à émerger et est restée trop longtemps méconnue.

L'analyse de la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour administrative d'appel de Bordeaux sur une période s'étendant de 2000 à 2011, concernant pour l'essentiel la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane apporte une représentation étrange des problèmes de vérification des compétences institutionnelles.

L'étude permet en effet de constater que le juge n'a eu que très peu de fois à résoudre des questions correspondant à l'exercice des compétences en matière environnementale. Ce sont des recours pour excès de pouvoir intentés par des administrés (personnes physiques et morales) contre des actes de l'administration, qui enrichissent le contentieux administratif. On peut mettre en exergue, pour l'illustrer, le recours formé contre des autorisations d'exploitation d'ICPE<sup>715</sup>. Ainsi, le tribunal administratif de Basse-Terre, en Guadeloupe, a interdit pour trois mois l'application d'un arrêté du 13 juillet 2012 par lequel le préfet avait octroyé à une société locale de producteurs de bananes par exception et pour une durée de 6 mois l'autorisation de l'épandage aérien de produits (mentionnés à l'article L. 253-1 du code rural et de la pêche maritime) ou encore mettant en cause la mise en œuvre des pouvoirs de police environnementale.

Malgré le défaut des contentieux et les difficultés à exercer les compétences environnementales, les problèmes peuvent être réglés en amont de l'intervention du juge<sup>716</sup>, car le contentieux environnemental relatif aux compétences des collectivités, spécifiques à la Réunion et à Mayotte porte principalement sur le contrôle de légalité réalisé par les services de l'État, lorsqu'il implique deux personnes publiques. Il permet de mettre en avant la difficile mise en œuvre des compétences environnementales des collectivités territoriales, principalement en matière de sites remarquables, de révision du PLU, de PPRN, de forêt domaniale, de mise en œuvre de la loi Littoral, ou encore d'indépendance des législations.

Il est connu et démontré que les oppositions éventuelles entre les dispositions de la loi Littoral et celles relatives aux 50 pas géométriques, et également entre ces dernières et les lois Grenelle (notamment en ce qui concerne l'implantation d'éoliennes<sup>717</sup> dans les communes littorales), ont eu pour conséquence de rendre la protection des plages difficile en raison de

---

<sup>715</sup> Ordonnance en référé en date du 3 octobre 2012, req. n° 1200955.

<sup>716</sup> En matière d'extension d'urbanisation sur le littoral martiniquais, voir : CAA Bordeaux, 30 avril 2007, *ASSAUPAMAR*, req. n° 04BXO1670, DAUH, 2008, 607, note D. Blanchet.

<sup>717</sup> L'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, régit la protection des espaces remarquables et pose un principe d'interdiction de construire, mais des dérogations ne permettent pas la réalisation d'ouvrages indispensables au raccordement de parc éolien. La loi n°2013-312 du 15 avril 2013 apporte une nouvelle dérogation : les canalisations de réseaux publics de transports ou de distribution d'électricité utilisant des énergies renouvelables sont possibles dans les espaces remarquables maintenant à condition que les installations ne portent pas atteintes à l'environnement. Finalement, il y a convergence entre la loi Littoral qui interdit toute construction isolée et la jurisprudence du Conseil d'État qui considère que l'implantation d'éolienne doit se faire en continuité de villes ou d'agglomération.

situations existantes et bien établies sur le domaine public maritime depuis les années 50. De sorte qu'est palpable, « *la quasi-absence de prise en compte de la biodiversité dans l'outre-mer, l'absence de déclinaison réglementaire située et adaptée des objectifs du Grenelle prenant en compte les spécificités des contextes et environnements locaux* »<sup>718</sup>.

L'acceptation implique de prendre les responsabilités qui incombent en tant que gestionnaire du domaine public, mais aussi d'accepter la règle imposée pour améliorer la sécurité juridique. Dans cet environnement marqué par la multitude des règles de droit et l'encadrement croissant des activités privées nécessaires, les règles de droit positif ne permettent pas –aujourd'hui– de garantir cette fonction d'acceptation dans les DROM. Car, même si le juge administratif ne reste pas sourd aux appels concernant la domanialité publique, celle-ci est dépourvue de sécurité juridique.

Les gestionnaires essayent de faire respecter tant bien que mal les règles applicables sur le domaine public maritime et plus précisément sur les plages. À l'évidence, sans la mise en œuvre de cette fonction d'acceptation qui se manifesterait principalement par la prévention, la sécurité juridique ne trouvera pas sa place au sein de la domanialité publique dans les Antilles françaises.

La mise en œuvre des procédures pour protéger le littoral ressemble à un champ de bataille. Les procédures effectives au niveau national ne sont pas toujours adaptables au contexte particulier des îles. Malgré le manque de contentieux régissant les utilisations irrégulières sur le domaine public maritime des DROM, le juge administratif a eu un rôle de rempart et s'est dans une certaine mesure substitué au législateur quand certaines lois pouvaient s'avérer défailtantes au regard des situations induites par l'insularité de ces îles. Beaucoup de concepts même bien établis ont eu du mal toutefois à s'imposer sur ces territoires.

---

<sup>718</sup> J.-M. Breton, D. Blanchet, J.-F. Flore, et E. Naim-Gesbert, « *Territoire ultramarins et compétences environnementales les DOM-TOM* », RJ E n° spécial 2013.

En apportant une souplesse au régime, en facilitant les expérimentations ou les adaptations, le législateur a entendu apporter aux collectivités territoriales plus d'autonomie dans certaines matières. Mais l'éloignement et, l'exiguïté des territoires ultramarins ne permettent pas à la fois d'adapter les règles du droit commun et le contexte particulier existant. Les collectivités territoriales se retrouvent donc démunies, et la mise en œuvre des procédures peut devenir très vite un casse-tête.

## Conclusion du Titre 2

---

L'adaptation des dispositions relatives aux plages dans le droit applicable dans les départements et régions d'Outre-mer est difficile. Cette difficulté ne permet pas de mettre correctement en œuvre les objectifs de sécurité juridique ayant valeur constitutionnelle. L'ineffectivité des règles et la rareté des dispositions applicables directement aux plages ne contribuent pas à donner un poids aux objectifs de préservation des espaces. Par ailleurs, l'absence de maîtrise des règles relatives au littoral et par extension des plages contribuent à faire perdurer les atteintes portées à l'environnement.

Dans la zone des 50 pas géométriques la situation paraissait critique, car l'emprise du droit était presque inexistante. Pendant longtemps l'absence de décret relatif à la servitude de passage le long du littoral, n'a pas facilité le respect de la loi mais aussi la simplification des procédures à l'encontre des comportements déviants.

Le domaine public maritime ne faisait pas l'objet d'une bonne protection, ce qui a engendré une privatisation du littoral et des plages donnant ainsi lieu à une inapplicabilité de la servitude sur ce même littoral et donc à une limitation des droits d'accès des usagers à la mer.

Il n'existait, en effet, aucune mesure d'adaptation concernant la servitude dans les départements et régions d'Outre-mer ; de surcroît, le régime particulier de propriété de la Guadeloupe a été tributaire des décisions de l'État quant à la privatisation de son littoral. Le législateur, n'a pas su s'imposer face aux assauts anciens et répétés sur les espaces publics, préférant favoriser la conciliation, alors qu'il a un rôle prégnant sur le littoral et par conséquent sur les plages.

Par ailleurs, les procédures sont inadaptées pour certaines règles. C'est en particulier le cas de la procédure de grande voirie, comme de l'obligation de poursuite en la matière, qui

font pourtant partie d'un régime d'une grande spécificité. Dès lors, l'intérêt général fut délaissé au profit des intérêts privés. Ce qui est dû à l'absence de respect de la fonction normative de la loi garante du principe de sécurité juridique, c'est-à-dire au non-respect de la fonction d'interdiction et de la fonction d'acceptation qu'elle implique.

## Conclusion de la Première partie

---

Que cela soit en Métropole ou dans les départements et région d’Outre-mer, l’impératif de sécurité juridique peut être remis en cause par l’inefficacité et l’absence de lisibilité, d’accessibilité, d’intelligibilité ou de clarté des règles relatives aux plages. Les objectifs soutenant la qualité de la loi sont déficients et ne permettent pas de rendre les textes stables et accessibles.

Cette ineffectivité et cette inefficacité des règles relatives aux plages sont liées à l’instabilité du principe d’inaliénabilité qui a engendré une urbanisation démesurée en bord de mer. Au demeurant, les comportements ne sont pas conformes le plus souvent à la norme prescrite. Cela est dû à la rareté des dispositions applicables aux DROM. Les dispositifs répressifs ne permettent pas de lutter efficacement contre les atteintes à l’environnement. Dans les DROM, l’insécurité juridique est encore aggravée en raison de leur insularité et de leur régime particulier. C’est pourquoi, l’État a compris la nécessité qu’il y avait à protéger le littoral et par extension les plages. Pour ce faire, il a créé « des gardes littorales ». Même si certaines collectivités territoriales restent encore réfractaires, elles ont pris conscience de leur rôle en termes de protection du littoral dans le périmètre de leur territoire. Malgré une répartition confuse des compétences et donc un dysfonctionnement de l’action publique, l’État sert d’appui méthodologique dans l’expertise de la loi et dans son application.

Actuellement, il convient avant tout d’affirmer la propriété administrative des personnes publiques et de préserver leurs domaines. Différents outils de protection et de conservation sont utilisés dans le cadre d’une gestion intégrée afin de favoriser une utilisation écologique des plages.

## Deuxième partie

# VERS UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE PLUS AFFIRMÉE

---

La sécurité juridique offre des garanties en protégeant les citoyens contre les incohérences du droit. Celle-ci doit protéger les citoyens contre la complexité des lois, ou leurs changements trop fréquents. Aussi, même si sa mise en œuvre relève de la compétence du législateur, les pouvoirs publics doivent-ils eux aussi la garantir, en dépit des défaillances et de la complexité des règles (Titre 1) et par là même permettre ainsi un développement durable des plages (Titre 2). Le droit des plages est encore en chantier, mais la sécurité juridique sera plus affirmée grâce à l'implication des « gardes littoraux » et grâce à l'ensemble des protections mises en place par l'État pour protéger les espaces les plus fragiles. La sécurité juridique conditionne l'exercice du droit et du développement économique. Imposer ce principe ainsi que ses exigences, permettra aux citoyens d'éviter les risques liés aux malentendus, réclamations et contentieux.

**Titre 1**

**LA SÉCURITÉ JURIDIQUE :**

**UNE RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS PUBLICS**

Les pouvoirs publics se sont rendu compte de la nécessité de protéger davantage l'environnement en raison notamment des dégradations irréversibles constatées sur le littoral, et particulièrement au niveau des plages. Afin d'éviter la disparition des sites et de sauvegarder le littoral pour les générations futures, les personnes publiques ont entendu user d'un droit d'usage des plages (chapitre 1<sup>er</sup>) en comptant sur le rôle d'expertise de l'État (chapitre 2), car, en moins d'un siècle, le littoral a réussi à s'imposer dans le paysage administratif français.

## Chapitre 1

### LE DROIT D'USAGE DES PLAGES.

Obtenir la maîtrise foncière (auprès des propriétaires) ou un droit d'usage des plages présentes dans des sites naturels remarquables, permet de leur appliquer une gestion en adéquation avec les exigences de ces sites. Ce droit d'usage des plages a été possible grâce à la création d'établissements publics ayant la vocation de « gardes littoraux » (section 1) pour essentiellement contribuer à la protection et la conservation des espaces (section 2). Les propriétaires en accord avec les projets des gardes littoraux, peuvent signer une convention donnant à celui-ci un droit d'usage sur leurs terrains ou les vendre. Cette possibilité constitue la meilleure garantie de conserver les plages présentes dans des sites naturels remarquables.

#### **Section 1 : La création « des gardes littoraux » garant de la sécurité juridique.**

Les « gardes littoraux »<sup>719</sup> gèrent les sites naturels faisant l'objet d'une protection. Ils sont en charge de la gestion, de l'entretien et de l'accueil de ces sites. Il s'agit notamment du conservatoire du littoral qui intervient avec la collaboration d'autres acteurs (§1) pour assurer la protection et la conservation des sites (§2) en s'appuyant sur le savoir-faire, la connaissance des milieux, l'initiative et la passion du terrain.

---

<sup>719</sup> Le terme « gardes littoraux » est employé au sens figuré. « Les gardes littoraux » désignent les différents acteurs tels le Conservatoire du littoral ou encore l'ONF, qui permettent de préserver les plages, et leurs écosystèmes. Ils ont pour objectif d'entretenir, aménager, mettre en valeur les sites pour être prêt à recevoir du public. Ils ont également pour mission d'effectuer un suivi scientifique du site comme l'évolution de la faune et de la flore grâce à des inventaires réguliers et des études particulières lorsque celles-ci sont requises.

## **§1. Le rôle du conservatoire du littoral et des autres acteurs.**

Il y a eu chez les pouvoirs publics une vraie prise de conscience de la nécessité de protéger l'environnement pour les générations de demain. Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (A) et les autres acteurs (B) exercent cette action et se battent pour valoriser le patrimoine naturel de la France.

### *A. Le rôle du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres*

Le rapport Piquard de 1973 énonçait déjà l'intérêt de créer un organisme d'État ayant pour vocation de préserver, de valoriser et de restaurer l'environnement littoral dégradé. C'est dans ce but, que le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres a été créé. Ce rapport était visionnaire, car il projetait que le Conservatoire serait un acteur de premier plan des politiques en faveur du littoral et de l'aménagement équilibré du territoire. Cette perspective est concrète en France et dans les départements et régions d'Outre-mer où son action sur le littoral est importante.

Le rôle du Conservatoire est principalement lié à la maîtrise foncière, à la protection des espaces sensibles. Mais il ne s'attache pas seulement à la protection, mais également à renouer un dialogue social entre les élus locaux, les associations de protection de la nature, les scientifiques, et les usagers du littoral. Finalement, il réconcilie l'homme avec la nature en tenant compte de la mémoire des lieux.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres<sup>720</sup> est un établissement public à caractère administratif créé par la loi n°75-602 du 10 juillet 1975. Il a pour mission de mener<sup>721</sup> une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels, et de l'équilibre écologique. Il veille d'ailleurs à conserver les espaces de toute dégradation ou disparition de leur richesse et de leur diversité pour les générations futures et par là même est garant de la sécurité juridique.

---

<sup>720</sup> Art. L. 322-1 du code de l'environnement.

<sup>721</sup> Après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées.

La loi du 27 février 2002<sup>722</sup> et le décret du 29 août 2003<sup>723</sup> ont consacré l'extension des compétences du Conservatoire du littoral et lui ont donné les bases légales pour remplir pleinement son rôle de propriétaire. L'originalité du Conservatoire réside dans la légitimité de sa mission, distincte de celle de l'État, qui lui permet d'exercer ses responsabilités de propriétaire en partenariat étroit avec les collectivités territoriales (communes, départements, régions) auxquelles est confiée en priorité par convention la gestion du domaine. Cette gestion est encadrée par une réglementation relative à l'urbanisme spécifique au littoral : elle résulte des dispositions des articles L. 146-1 à L. 146-9 issues de la loi Littoral du 3 janvier 1986<sup>724</sup>.

Le Conservatoire a acquis en moyenne près de 3000 hectares par an : il est ainsi devenu propriétaire de 60.000 hectares sur 440 sites, représentant au total 810 km de rivages<sup>725</sup>. C'est pour cette raison que le Conseil d'État a déclaré d'utilité publique l'acquisition par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, de terrains situés sur la côte méditerranéenne. Cette acquisition permet de faciliter l'accès au public à cette partie du rivage, et cela dans le respect de l'équilibre écologique des sites.

Son action a considérablement évolué depuis sa création, en lien avec la production législative intense de ces dernières années : les lois de la décentralisation résultant des lois Deferre de 1982 et 1983, la loi du 3 janvier 1986 relative au littoral, ainsi que la loi de 1996 sur la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques dans les départements et régions d'Outre-mer, et enfin le développement des nouvelles règles européennes. Toutes ces lois ont contribué à modifier, adapter aussi bien qu'à moderniser les conditions et modalités d'action du Conservatoire du littoral<sup>726</sup>, lui permettant ainsi de mener une mission de réflexion sur l'amélioration de la protection des rivages français.

Le Conservatoire peut agir partout, ou tout acheter selon les quatre cas de figure suivants :

---

<sup>722</sup> Loi n° 2002- 276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (J.O du 28 février 2002).

<sup>723</sup> Décret n°2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (J.O n° 203 du 3 septembre 2003).

<sup>724</sup> Celles-ci peuvent être précisées par les Directives territoriales d'aménagement. On peut ajouter à cet ensemble : les SMVM créé par la loi du 7 janvier 1983.

<sup>725</sup> Données datant de 2011, consultées sur [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr) .

<sup>726</sup> Rapport de la Documentation française n°11/01/01, « *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral* », lettre de Monsieur le Premier ministre Lionel Jospin à Monsieur Le Pensec ancien ministre, Paris le 5 janvier 2001.

- lorsqu'un espace naturel d'intérêt patrimonial est soumis, malgré une réglementation protectrice, à des pressions constantes qui menacent son intégrité ;
- lorsqu'un site naturel, terrestre ou maritime, subit un processus d'appauvrissement et de banalisation (circulation désordonnée des voitures ou des bateaux, prélèvements incontrôlés des ressources naturelles) et qu'il est nécessaire d'organiser la fréquentation et les usages pour restaurer sa richesse écologique et esthétique ;
- lorsqu'un lieu, reconnu comme emblématique, est inaccessible au public et qu'il apparaît souhaitable de l'ouvrir ou de prévenir sa fermeture ;
- lorsqu'enfin, la maîtrise foncière publique est la condition de la pérennité d'activités économiques traditionnelles, notamment agropastorales, qui participent à la gestion de la diversité paysagère et biologique du littoral (élevage extensif dans les zones humides, viticulture dans les espaces méditerranéens exposés à l'incendie,...).

En Guadeloupe, le Conservatoire du littoral exerce deux volets d'intervention<sup>727</sup> : l'acquisition foncière et la préservation des espaces naturels.

L'acquisition foncière se fait par une stratégie de gestion globale<sup>728</sup>. Elle se réalise, soit par l'utilisation du droit de préemption<sup>729</sup> lorsque les espaces remarquables à préempter ont été repérés, soit à l'occasion de l'achat de terrains inaliénables, ainsi que le démontrent des actions menées sur les plages de Cluny à Deshaies, de Baie-Olive, de l'anse à l'eau au Moule, de Babin Morne-À-L'eau<sup>730</sup> qui font l'objet actuellement d'une stratégie spécifique ;

---

<sup>727</sup> Entretien en 2010 avec Didier LAMBERT responsable de la gestion des plages au Conservatoire du littoral de la Guadeloupe ; Voir annexe 2 p. 461.

<sup>728</sup> Afin de réaliser des acquisitions foncières, le Conservatoire du littoral de la Guadeloupe dispose d'un budget qui lui est propre.

<sup>729</sup> Un arrêt du Tribunal administratif de Nice du 29 mars 1990, *Syndicat agricole Maures-Esterel et a* (concl. Calderaro, RJE 1991/1, p. 71) a reconnu que le Conservatoire peut procéder à l'acquisition de terrains litigieux en exerçant le droit de préemption institué par les articles L. 142-1 et s. du code de l'urbanisme, qui ne font pas obstacle à ce qu'il soit autorisé à procéder à l'expropriation de ces mêmes terrains dès lors notamment qu'une telle procédure, qui ne peut être activée qu'à l'occasion d'une aliénation, ne permet pas au Conservatoire d'acquérir de façon globale l'ensemble des terrains « *de manière à construire utilement une politique de sauvegarde du site* ».

<sup>730</sup> Plages présentes sur l'archipel Guadeloupéen et gérés par le Conservatoire du littoral en raison de leur qualité paysagère.

il en est de même pour la plage de Bois-Jolan à Sainte-Anne, où des aménagements ont été réalisés par le Conservatoire, pour réduire la circulation anarchique sur la plage, qui constitue un problème majeur. Pour canaliser la circulation dans ces espaces naturels, des aires de stationnement et des cheminements spécifiques ont été réalisés ; les accès sauvages ainsi que les compactages ont été condamnés et des ornières réalisées sur les plages.

Quant à la préservation des espaces naturels, elle passe par la sauvegarde des espaces à travers une gestion foncière protectrice. L'objectif est de protéger et d'aménager, pour permettre l'accueil du public<sup>731</sup>. Toutefois, la protection environnementale doit être compatible avec le tourisme : préserver le littoral en Guadeloupe revient à préserver le développement économique de l'île ; la protection des espaces naturels permet de préserver l'activité touristique et l'activité des hôtels, comme celui de Grande Anse Deshaies qui est un support de promotion touristique pour la Guadeloupe.

Le Conservatoire peut cependant mener aussi une action répressive pour protéger la qualité d'un espace naturel. C'est le cas de l'îlet Gosier, sur lequel se trouvait depuis quelques années un restaurant contribuant à la dégradation de la plage : le Conservatoire a ordonné sa démolition, avec l'aide de différents partenaires pour mieux préserver cet îlet. Ainsi, il préserve le linéaire des espaces, en veillant à ce que les constructions n'empiètent pas sur la qualité du site. Il convient dès lors d'éviter la disparition des écosystèmes de la plage. De ce fait, la politique foncière du Conservatoire trouve un juste milieu entre la préservation de la plage et la présence de l'homme.

Mais l'action du Conservatoire ne se limite pas seulement à l'aménagement des sites ou à leur préservation. Il intervient également dans la régulation de l'occupation de l'espace, afin de lutter contre l'érosion qui est un problème récurrent. On peut citer, à titre d'exemple, la plage du Bourg de Sainte-Anne en Guadeloupe, qui est touchée par ce phénomène à cause des dégradations humaines, de la sur-fréquentation, et des commerces ambulants. D'ailleurs, une étude sur ce phénomène, menée dans le cadre du projet de SAR de la Guadeloupe, a permis de constater que le trait de côte a reculé de façon importante, notamment sous l'effet d'une exploitation sablonneuse, comme c'est le cas à l'îlet Blanc de Sainte-Rose, ou en raison de prélèvements sableux illégaux constatés par exemples sur les plages des Saintes, de Cluny, et de Nogent à Deshaies. Les phénomènes d'érosion les plus marqués sont constatés sur les

---

<sup>731</sup> D'ailleurs, la protection de l'existant est essentielle ; elle est maintenue par la délimitation de zones pour contenir les voitures afin de préserver les végétaux et les animaux. Du mobilier a également été réalisé par le Conservatoire (barbecue, carbet, bancs) pour le confort du public sur les espaces naturels.

côtes sableuses, et concernent plus particulièrement<sup>732</sup> en Grande-Terre la Pointe de la Saline, l'Anse Dumont, Sainte-Anne le bourg, la plage de Bois-Jolan et le Petit-Havre avec un fort recul du trait de côte pouvant atteindre une centaine de mètres. Par ailleurs, un recul régulier est observé depuis plusieurs années sur la plage des Raisins Clairs à Saint-François. En Basse-Terre également, de nombreux signes d'érosion sont visibles aux extrémités Nord et Sud de l'île.

L'action du Conservatoire du littoral est vaste, car il intervient aussi à Saint-Martin, île d'une superficie de 86 km<sup>2</sup>. Il a acquis, grâce à son intervention foncière, 355 hectares d'étangs et de rivages boisés sableux ou rocheux sur une quinzaine de sites naturels, tout au long des côtes françaises de l'île. Il concilie les objectifs de préservation des milieux littoraux, de protection foncière, de protection réglementaire marine et de gestion des sites. Il a d'ailleurs lié un partenariat avec la réserve naturelle nationale de l'île pour répondre à ces objectifs. Il conserve en outre, 7 petits îlets, dont 5 classés en réserve naturelle : leur protection est nécessaire, car ils comportent une biodiversité particulièrement riche ; parmi ces sites, on peut compter l'îlet Pinel composé de plages, de côtes rocheuses, et de forêts arbustives sèches dont les rares arbres se situent le plus souvent en bord de plage<sup>733</sup>.

Le Conservatoire a également une action importante sur le littoral des autres départements et régions d'Outre-mer.

C'est le cas en Guyane, puisqu'en 2002, le Conservatoire couvrait environ 3300 hectares correspondant à 5% du linéaire côtier et 12.527 hectares d'espaces préservés<sup>734</sup>. À l'ensemble s'ajoutent des réserves naturelles. C'est un littoral caractérisé par l'instabilité des rivages sous l'influence des transferts sédimentaires liés aux apports amazoniens et au courant SE-NW nord-amazonien. De plus, la pression humaine, peu importante explique, une abondante biodiversité, une richesse de la faune et de la flore et en particulier la présence d'espèces rares à l'échelle mondiale<sup>735</sup>.

---

<sup>732</sup> SAR de la Guadeloupe arrêté le 29 juin 2010, *état initial et diagnostic* (source : étude BRLi 2008, d'après BRGM 1990) p.114 ; [http://www.cr-guadeloupe.fr/upload/\\_cg971/index.html#/115](http://www.cr-guadeloupe.fr/upload/_cg971/index.html#/115).

<sup>733</sup> Brochure du Conservatoire du littoral de Saint-Martin (2009) consultée en 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

<sup>734</sup> Brochure du Conservatoire du littoral de Guyane (2008), remise à jour en mai 2013. Consultée en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

<sup>735</sup> DRIRE de la Guyane, « *schéma départemental des carrières de Guyane* », décembre 2010; <http://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-59306-FR.pdf>.

En ce qui concerne la Réunion, le Conservatoire du littoral est intervenu avec des outils fonciers pour préserver des reliquats d'espaces naturels sur le linéaire côtier, soit 210 Kilomètres. Ainsi, près de 900 hectares répartis en 16 sites sont protégés à ce jour. Une fois leur maîtrise foncière sécurisée, le Conservatoire littoral a mis en œuvre avec ses partenaires locaux des actions de conservation. Celles-ci sont de deux types : la restauration écologique, lorsque l'habitat naturel dégradé n'est pas irréparable ; et la gestion des usages. C'est pourquoi, pour préserver les espaces vulnérables, le Conservatoire de la Réunion a conclu un partenariat avec le Conseil Général afin de coordonner la gestion des sites<sup>736</sup>.

En Martinique, le Conservatoire contribue à la mise en valeur de la diversité biologique et au maintien d'espaces naturels périurbains soumis à une forte pression foncière. En 2011, 2.000 hectares sont protégés sur l'île. Le Conservatoire a pour objectif de développer l'écotourisme, de valoriser le patrimoine naturel et historique ainsi que de sauvegarder des rivages menacés. La Martinique se compose de sites diversifiés, tels que des plages de sable noir sur la face du littoral nord-atlantique, des rivages très sauvages et fortement découpés abritant différents îlets sur la face atlantique. Par contre, le littoral sud martiniquais se compose de plages de sable blanc encore préservées. Enfin, sur la côte caraïbe on retrouve des côtes volcaniques escarpées où alternent des plages coralliennes et volcaniques<sup>737</sup>.

En outre, le Conservatoire a aussi déployé une intervention foncière à Mayotte devenu récemment département et région d'Outre-mer, afin de protéger 1.708 hectares de rivages boisés sableux ou rocheux répartis sur une quinzaine de sites. Face à l'enjeu de la protection de la biodiversité, de nombreux habitats d'espèces menacées et d'écosystèmes remarquables sont préservés, telles que des plages de ponte de tortues marines. Il s'agit de sauvegarder des entités paysagères naturelles, de protéger les écosystèmes littoraux à intérêt écologique fort, et enfin d'accueillir le public sur les sites pour la découverte et la sensibilisation aux enjeux de préservation du patrimoine naturel et culturel<sup>738</sup>.

---

<sup>736</sup> Brochure du Conservatoire du littoral de La Réunion(2008), remise à jour en mai 2013. Consultée en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

<sup>737</sup> Brochure du Conservatoire du littoral Martinique (2010), remis à jour en mai 2013. Consulté en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

<sup>738</sup> Brochure du conservatoire du littoral Mayotte (2010), remis à jour en mai 2013. Consulté en décembre 2013 sur le site du [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

Lorsque le Conservatoire intervient dans une commune, il doit établir un plan de gestion. C'est un document reposant sur des principes de gestion de l'espace naturel<sup>739</sup>, lesquels permettent un état des lieux de la qualité des sites avant intervention, de sorte que des stratégies sont donc mises en place en fonction de l'état des lieux effectué. Ainsi, un certain nombre d'aménagements et d'orientations sont intégrés dans ce plan.

Toutes ces actions, conduites en métropole et dans les départements et régions d'Outre-mer, permettent d'affirmer que le Conservatoire est un outil efficace de la sécurité juridique, car il répond à un besoin des usagers du droit à travers la protection et l'aménagement des plages. Sa mission doit donc être développée et confortée. En 1995, le Conservatoire avait pour objectif, de maintenir à l'état naturel de près d'un tiers du littoral français et d'en assurer la protection, étant donné que la France est l'un des pays les plus visités au monde et que son littoral est fréquenté par près de la moitié des touristes. Aujourd'hui, le Conservatoire a atteint son objectif, puisque sa protection s'est largement étendue sur les rivages français. D'ailleurs dans l'arrêt du 12 avril 1995 *Conservatoire du littoral et des rivages lacustres* (req. n° 137300), le Conseil d'État affirme, de manière catégorique, que l'acquisition des terrains conservés par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres reste bien le meilleur moyen d'assurer la préservation définitive<sup>740</sup> d'espaces naturels sur le littoral, au profit des générations futures. Sa stratégie d'intervention doit toutefois rester une référence et être encore améliorée pour augmenter le volume d'acquisition des espaces à protéger. Il faut, par conséquent, que le Conservatoire, devienne l'acteur principal d'une gestion intégrée et cohérente des côtes.

L'étude du rapport de performance de 2009 du Conservatoire du Littoral montre, que les pistes proposées pour conforter son intervention devraient être prises en considération. Il s'agit, par exemple, de développer une politique partenariale d'intervention foncière et d'établissement de zone de préemption, mais aussi de doter les sites opérationnels de documents de planification, de participer à la gestion intégrée mer-littoral par des affectations, de développer des attributions du domaine public maritime et du domaine public fluvial, de veiller à la diversité biologique et paysagère du domaine du Conservatoire du littoral, d'achever l'état des lieux de la biodiversité et d'organiser son actualisation régulière. Il est

---

<sup>739</sup> La gestion d'un espace naturel permet à cette espace de se renouveler et d'être conservé de manière pérenne, sans être menacé par la surexploitation et la sur-fréquentation.

<sup>740</sup> L'art. L. 322-1 du code de l'environnement, définit la « *sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique* ». Les orientations du Conservatoire confirment cette définition, seulement, il intervient de façon spécifiée selon la nature des espaces.

donc essentiel de mettre en place un dispositif simple d'évaluation de l'état des sites, de formaliser le dispositif de gestion des sites, de poursuivre la restauration du patrimoine naturel et paysager ou encore de consolider le partenariat<sup>741</sup>.

Le 20 avril 2012, le contrat d'objectifs 2012-2014 a été signé : il rend compte de l'activité du Conservatoire et illustre la pertinence du dispositif établi depuis 1975. Ce contrat comporte 17 objectifs, et reprend certaines problématiques du précédent contrat. Les principales orientations visent à maintenir les acquisitions foncières tout en préparant l'intervention foncière 2030-2050 (même si celle-ci est déjà notable à bien des égards), à exercer la fonction de propriétaire en portant une attention particulière aux défis de la biodiversité et du changement climatique (opération « Visio littoral »), à renforcer l'adhésion du public à l'action de l'établissement (élaboration d'un nouveau site en 2012 opérationnel depuis la mi-2013), à participer à l'application des politiques publiques environnementales, à adapter l'établissement aux réformes institutionnelles (cf. le forum mondial de l'eau à Marseille en 2012), et enfin à consolider structurellement l'établissement (redressement de ses comptes financiers)<sup>742</sup>. Le rapport rappelle également qu'« *au moment de la création du Conservatoire du littoral par la loi du 10 juillet 1975, à l'initiative de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), la moitié des rivages français était déjà urbanisée, dont 20% de manière dense. Il a été constaté que la Côte d'Azur où le linéaire côtier, artificialisé à 92%, présentait un front bâti quasiment continu de Théoule à Menton* ». C'est pour cette raison que le Conservatoire est intervenu en vue de conserver les quelques espaces naturels restants.

Ainsi, le domaine terrestre et maritime sous la protection du Conservatoire du littoral est de 135.000 hectares soit 1000 kilomètres de rivages en métropole et en Outre-mer<sup>743</sup>. En Outre-mer, il dispose de 20.000 hectares répartis sur 130 sites dans les 5 départements (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion et Mayotte depuis 2011) et les 3 collectivités d'Outre-mer (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy).

En somme, la mission du Conservatoire s'avère efficace, et permet de protéger définitivement des sites naturels. Des travaux de restauration sont effectués, quand il est

---

<sup>741</sup> Conservatoire du littoral, Rapport de performance, « *Bilan 2009 du contrat d'objectif de 2009-2011* » ; [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN-\\_CELRL-COB\\_2009-2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN-_CELRL-COB_2009-2011.pdf)

<sup>742</sup> Conservatoire du littoral, Rapport de performance, « *Bilan 2012 du contrat d'objectif de 2012-2014* » (doc PDF). Consulté en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

<sup>743</sup> Brochure du Conservatoire du littoral, [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

nécessaire de prendre en compte la dynamique de la biodiversité, et la fragilité des écosystèmes. Le Conservatoire permet au public d'adhérer à des valeurs responsables, et donc contribue à améliorer la sécurité juridique; il intègre une démarche interdisciplinaire à travers plusieurs partenariats ; il fait en sorte d'intégrer dans les consciences, que le bien de tous doit être protégé et mis en valeur. Il est en outre primordial pour le Conservatoire d'inscrire des territoires littoraux et des plages dans le développement durable.

Au demeurant, le Conservatoire est né de la prise de conscience de « *cette évolution et du refus des pouvoirs publics qu'elle aille jusqu'à son terme sur l'ensemble du territoire* »<sup>744</sup>. Mais son action même si elle est importante, se juxtapose à celles des autres gestionnaires intervenant sur le littoral.

## B. Le rôle des autres gestionnaires

La gestion des plages, –partie intégrante du domaine publique maritime–, s'appuie sur des services et des établissements publics de l'État tels que l'ONF (1), les parcs nationaux (2), et l'Agence des 50 pas géométriques (3). Il existe plusieurs modes de gestion des plages : soit une gestion directe par l'État, soit une gestion déléguée à une collectivité ou à un établissement public de l'État en fonction de la qualité du site. En outre, même si elles ne sont pas des gestionnaires directes, les associations de protection de la nature (4), interviennent quand il y a un intérêt à protéger l'espace et à agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et produisant des effets irrémédiables sur les plages.

### 1. L'action de L'ONF

L'Office national des forêts (ONF) est un établissement public à « double visage »<sup>745</sup>, créé par la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964. Il est placé sous la tutelle conjointe du

---

<sup>744</sup> E. Lopez Directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, « *Le conservatoire pour quoi faire* », 21 août 2008 ; consulté en avril 2014 sur [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

<sup>745</sup> Bien que l'ONF soit considéré par la loi comme un établissement public à caractère industriel et commercial, le Tribunal des conflits (T. Confl., 9 juin 1986, *Commune Kurtzheim*, n° 02428), a désigné le juge administratif comme étant compétent dans le cadre d'un litige mettant en cause l'ONF, qui avait la gestion d'un bois appartenant à des propriétaires privés. Au terme de cette jurisprudence, les activités de surveillance, de protection et de conservation des forêts de l'ONF constituent une mission de service public administratif. Dans un autre arrêt le Tribunal des conflits (T. Confl., 28 mars 2011, *Groupement forestier de Beaume Haie c. Office*

ministère chargé de l'Agriculture et du ministère chargé de l'Environnement. Il est doté d'un conseil d'administration et dispose d'un budget propre.

L'ONF a pour mission de protéger, de gérer et de valoriser les forêts publiques de l'État et des collectivités. Il réalise des missions d'intérêt général, ainsi que des prestations de service pour le compte de collectivités d'entreprises ou de particuliers. Les actions de l'ONF visent à assurer la protection de la biodiversité, de la qualité paysagère, la protection contre le risque naturel, la qualité des eaux, et l'accueil du public. Dans les milieux relevant du régime forestier caractérisé par leur biodiversité et leur fragilité, les agences de l'ONF sont chargées de la surveillance, de la gestion et de l'accueil du public. Certains sites sont équipés et aménagés afin de concilier les objectifs de fréquentation et de préservation. De plus, un réseau de sentiers balisés permet de découvrir ces différents écosystèmes naturels.

La gestion des plages classées en zone naturelle par l'ONF Guadeloupe entre dans le cadre de ses missions d'intérêt général menées à la demande du Conservatoire du littoral. Dans ce cadre, lorsque l'ONF a en gestion une plage, il aménage, entretient les sentiers, met en place une signalétique et se charge de la surveillance de l'espace. Il gère les écosystèmes naturels des 50 pas géométriques remis en gestion au Conservatoire du Littoral. Il assure le gardiennage, la réalisation des travaux et la préservation de ces espaces très convoités. Ainsi, l'ONF gère la plage de l'Anse à la Barque et de Bois-Jolan à Saint-François. Il en est de même pour certaines plages du littoral de Deshaies. Des plages à Gosier sont aussi entretenues par l'ONF. Les aménagements mis en œuvre permettent de limiter la pression de la fréquentation sur les plages, de réduire les dégradations sur ces espaces, et de les valoriser en maintenant leurs écosystèmes. On doit trouver sur la plage un juste milieu entre la préservation et la présence du public. L'ONF aménage également les plages pour les personnes à mobilité réduite (notamment pour faciliter le passage des fauteuils roulants) : c'est le cas sur la plage de porte d'enfer à Anse-Bertrand en Guadeloupe. D'ailleurs, une convention a été signée entre l'ONF et le Conservatoire du littoral Guadeloupe pour la gestion

---

*national des forêts*, n° 3787), considère que « lorsqu'un propriétaire forestier privé, sur le fondement de l'article L. 224-6 du Code forestier, charge, pour au moins dix années, l'Office national des forêts à la fois de la conservation et de la régie de ses bois, il choisit de placer ceux-ci, auxquels sont alors applicables (...) les dispositions relatives à la constatation et à la poursuite des infractions au droit forestier ainsi qu'aux autorisations de défrichement, sous un régime administratif obligatoire fondé sur l'usage de prérogatives de puissance publique de l'office ». Par contre, L'ONF exerce une mission de service public industriel et commercial lorsqu'il équipe et gère une forêt, avec des contrats d'approvisionnements conclus dans ce cadre et relevant du droit privé (CE, 29 avril 1994, *GIE Groupetubois*, n° 91549). Voir sur <http://actu.dalloz-etudiant.fr/la-une/article/le-retour-de-la-jurisprudence-sur-les-etablisements-a-double-visage/h/a79fa6303db050fd686e2ae08a6b2388.html> .

écologique de certains terrains (aménagement, installation d'équipements publics, nettoyage et surveillance)<sup>746</sup>.

Mais, l'intervention de l'ONF ne se résume pas seulement à l'aménagement des sites puisqu'il a également réalisé une étude sur les pontes des tortues marines afin de concilier l'accueil du public et la présence des tortues sur les plages. Un aménagement en ce sens a été réalisé à Sainte-Rose sur la plage de Cluny<sup>747</sup>, car un arrêté du 14 octobre 2005 fi la liste des tortues marines qu'il convient de protéger sur le territoire national ainsi que les modalités de leur protection. En outre, une étude technique avait déjà été réalisée par l'ONF en janvier 2006 sur la prise en compte de l'aménagement du littoral, et la restauration écologique aux Antilles françaises. L'ONF gère ainsi 38.223 hectares de forêts publiques comprenant également des sites du Conservatoire du littoral comme la plage du souffleur à Port-Louis. Avec ses partenaires et les collectivités territoriales, l'ONF contribue au développement durable des sites guadeloupéens<sup>748</sup>.

L'ONF est donc un acteur essentiel dans la gestion des plages en France, et davantage encore dans les départements et régions d'Outre-mer. La législation encadrant son action est moins dense que celle composant l'action du Conservatoire du littoral, mais l'ONF n'en reste pas moins incontournable dans la préservation et la conservation des forêts sableuses et de la biodiversité des plages. Il est un acteur proche des usagers, qui leur rappelle la nécessité de préserver les sites. Son rôle est également indispensable pour améliorer le respect et la compréhension des règles relatives au littoral et aux plages.

## 2. L'action des parcs nationaux

Les parcs nationaux<sup>749</sup> sont des établissements publics à caractère administratif créés par la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960. Ils ont pour mission l'aménagement et la gestion des milieux naturels présentant un intérêt particulier et qu'il importe de préserver contre toute dégradation. Ils sont institués sur le territoire de tout ou partie d'une ou de plusieurs communes. Leurs paysages ainsi que, leur patrimoine faunistique et floristique font l'objet d'une protection mais aussi d'une gestion active passant par le maintien ou la maîtrise de

---

<sup>746</sup> Entretien avec Mylène Valentin, au siège de l'ONF, en mai 2010.

<sup>747</sup> ONF, séminaires « *Aménagement du littoral Guadeloupe afin de porter une réflexion sur la conciliation de l'accueil du public et la protection des tortues marines sur les plages* », à Trois-Rivières le 30 septembre, à Sainte-Rose le 21 octobre, et à Port-Louis le 18 novembre 2011.

<sup>748</sup> Voir: [www.onf.fr](http://www.onf.fr).

<sup>749</sup> M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 6<sup>e</sup> édition 2004.

l'évolution des activités traditionnelles. Le directeur de cet établissement public<sup>750</sup> exerce au cœur du parc les compétences attribuées au maire pour certaines polices, notamment en ce qui concerne la circulation, le stationnement, les cours d'eau, la destruction des animaux nuisibles<sup>751</sup>. L'intervention du parc sera différente selon le territoire. Des règles spécifiques s'appliquent dans le périmètre du parc<sup>752</sup>. Ainsi, le décret en Conseil d'État n° 90-164 du 16 février 1990, modifiant l'article R. 241-18 fi la composition du Conseil d'administration qui doit comporter des représentants des administrations intéressées, des collectivités locales, des personnalités et du personnel dont le nombre total des membres et leur répartition varient avec chaque parc<sup>753</sup>.

La loi de 2006 relative aux parcs nationaux<sup>754</sup> a cependant profondément modifié leur fonctionnement avec la mise en place d'un nouveau projet appelé « charte », intégrant une stratégie de développement durable définie avec les communes<sup>755</sup>. Cette charte<sup>756</sup> a permis la création d'une nouvelle gouvernance, composée d'élus majoritaires au sein d'un Conseil d'administration, et d'un Conseil économique, social et culturel (CESC)<sup>757</sup>.

En Guadeloupe<sup>758</sup>, cette loi s'applique grâce à deux décrets : un simple décret daté du 3 juin 2009<sup>759</sup> et relatif au cadre juridique du cœur du parc ; et un décret en Conseil d'État qui

---

<sup>750</sup> Néanmoins, l'art. 4 de la loi du 22 juillet 1960 (Art. L.333-8, C.env) relatif à la création des parcs nationaux ne contraint pas à l'institution d'un établissement public. Seulement, l'article 13 du décret du 31 octobre 1961 (article R. 241-15, C.rur.) prévoit que l'aménagement, la gestion et la réglementation des parcs nationaux soient mis en gestion auprès d'un établissement public national, lequel doit représenter les collectivités locales intéressées.

<sup>751</sup> Art. L. 331-10 du code de l'environnement.

<sup>752</sup> Art. L. 331-4 et s. du code de l'environnement.

<sup>753</sup> En Guadeloupe, il se compose de 58 membres, dont 10 représentants de l'Etat, 28 représentants des collectivités territoriales, 19 personnalités et un représentant du personnel élu avec son suppléant. Dans les Ecrins France métropolitaine il se compose de 53 membres dont 13 fonctionnaires et 19 élus. Pour l'ensemble des parcs, les élus ont 34% des sièges et l'Etat 24%.

<sup>754</sup> Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

<sup>755</sup> Les communes peuvent adhérer librement à cette charte.

<sup>756</sup> Selon la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, la charte s'impose au SCOT.

<sup>757</sup> On peut noter qu'à la Réunion, en 2012, le conseil économique, social et environnemental régional (CESER) s'est prononcé en assemblée plénière sur le projet de charte du parc national.

<sup>758</sup> Le parc national de la Guadeloupe a été institué, délimité et réglementé par le décret n°89-44 du février 1989.

<sup>759</sup> Le décret n°2009-614 du 3 juin 2009 a été publié pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Guadeloupe afin de poser le cadre juridique composé de la délimitation englobant l'ensemble des communes au cœur du parc. Ces communes se composent aussi de communes littorales. D'ailleurs, Le conseil d'administration a délibéré en séance du 18 novembre 2011 (Délibération N°D-11-038) sur les modalités d'application de la réglementation fixée dans le cœur du parc national de la Guadeloupe.

a officialisé la charte de territoire fin 2012. Au regard de ce texte, il apparaît là une volonté de prendre en compte l'espace naturel dans son intégralité. Pour l'élaboration de la charte du parc, le Conseil d'administration du parc national a lancé une importante concertation auprès des acteurs locaux avec près de 200 réunions organisées. L'objectif était de présenter cette charte aux habitants, de répondre aux interrogations que cette démarche peut susciter, d'identifier parmi les projets communaux les partenariats potentiels, et d'initier les projets pilotes de développement durable au niveau local. La charte comprend une définition claire du caractère du parc national<sup>760</sup>, un diagnostic, des enjeux pour les territoires, des objectifs au cœur du parc, des orientations pour l'aire d'adhésion et l'aire maritime adjacente.

La connaissance du patrimoine naturel et paysager est primordiale. C'est pour cela que le parc a développé les principes suivants : 1. savoir en user sans en abuser ; 2. faire vivre sa culture caribéenne accompagnée d'une économie durable favorisant un développement endogène ; et 3. mettre en cohérence les politiques publiques dans le souci d'une meilleure prise en compte de l'environnement mais aussi du bien-être de la population locale. Les activités du parc sont encadrées par différentes règles : les règles de protection du milieu naturel; celles relatives aux travaux, ou encore à certaines activités de loisir, de pêche ou de chasse, mais aussi qui concernent certaines activités de travaux réalisées en forêt. En outre, 21 communes interviennent au sein du parc dont 15 partiellement au cœur de ce dernier, ce qui explique qu'il définit une grande zone de solidarité écologique, terrestre et marine<sup>761</sup>.

Les parcs nationaux peuvent intervenir aussi sur le littoral et notamment sur les plages comme c'est le cas du parc national de la Guadeloupe à propos de certaines plages dont la gestion lui a été déléguée par le Conservatoire du littoral<sup>762</sup>. D'ailleurs, l'article L. 331-19 (I) du code de l'environnement précise que « *Les inspecteurs de l'environnement mentionnés à l'article L. 172-1, affectés dans les parcs nationaux, sont habilités à constater dans la zone maritime des parcs nationaux* » et des réserves naturelles confiées en gestion aux organismes chargés de ces parcs les infractions aux réglementations intéressant la protection de cette zone ». Les procès-verbaux sont adressés aux autorités administratives ou judiciaires selon les procédures prévues pour les infractions constatées. Ce qui revient à dire que la loi a permis au parc national d'apporter une protection efficace aux espaces dont il a en charge l'entretien, en

---

<sup>760</sup> Le caractère du parc national est son fondement, et l'élément majeur de la charte de son territoire. Il comprend tous les éléments qui composent le patrimoine naturel et paysager du parc national. Il représente également les caractéristiques du territoire qu'il convient de préserver.

<sup>761</sup> Est ainsi renforcée la réserve de biosphère de la Guadeloupe désignée par l'Unesco en 1992. Consultation en décembre 2013 du site [www.parcnationaux.fr](http://www.parcnationaux.fr).

<sup>762</sup> Les espaces du Conservatoire du littoral sont conjointement gérés par le parc national et l'ONF (entretien avec un agent responsable au parc national de la Guadeloupe en 2012).

détruisant tout ce qui peut nuire au milieu<sup>763</sup>. Il en est ainsi des plages<sup>764</sup> qu'il aménage<sup>765</sup>. Tout comme l'ONF, le parc s'est investi dans la protection des tortues marines<sup>766</sup>, l'éradication des rats sur les îlets ou encore dans l'inventaire des orchidées endémiques à la Guadeloupe.

En outre, le parc a montré sa volonté de donner un nouveau visage au littoral en mobilisant les moyens humains par une impulsion des collaborations avec les communes littorales intéressées afin de réhabiliter les sites les plus dégradés<sup>767</sup>. De plus, la Direction de la mer gère les occupations temporaires sur le domaine du parc, notamment dans les zones de mouillage et apporte dans la pratique une amélioration de la sécurité juridique en favorisant sur le terrain une meilleure application de la législation en vigueur.

Il convient de noter que si le parc intervient directement sur les plages en Guadeloupe, en dépit de la signature de la charte en 2012, les objectifs des autres parcs nationaux dans les départements et régions d'Outre-mer font apparaître une certaine différence. C'est le cas en Guyane dont le parc (qui atteint une superficie de 1 359.078 ha) est en charge principalement de la forêt tropicale amazonienne<sup>768</sup> et n'intervient donc pas réellement sur les plages. Quant au parc de la Réunion, il a une superficie de 105. 447 ha, et il entretient des relations avec l'Unesco concernant le patrimoine mondial ; le projet de ce parc avait pour but, de développer les initiatives et l'implication de tous pour la protection des espaces naturels<sup>769</sup>.

En résumé, les parcs nationaux garantissent la beauté des écosystèmes exceptionnels par une protection conjointe. Les 10 parcs nationaux français ont intégré une nouveauté dans

---

<sup>763</sup> C'est le cas d'une habitation qui se trouvait sur l'îlet Christophe.

<sup>764</sup> Il en est ainsi de la plage de Kahouanne et tête à l'anglais, de celle de Malendure, de l'îlet blanc, de l'îlet Caret, de l'îlet Pigeon et des parties du Grand Cul de Sac Marin intégré dans le parc national de la Guadeloupe par le décret n° 2006-619 du 3 juin 2009 (tous ces sites sont, classés en réserve naturelle).

<sup>765</sup> Afin de limiter les impacts du tourisme, le parc a réalisé des aménagements sur l'îlet pigeon composé d'une petite plage. Il en est de même pour l'îlet caret qui est en partie dépendant du Conservatoire du littoral. En outre, afin d'éviter trop de pression sur cet îlet, un contrat de partenariat entre le parc national de la Guadeloupe et les opérateurs de îlets pigeon pour une pratique durable des activités de plongée, a été institué pour les contraindre à respecter et protéger au mieux l'espace. Il s'occupe également de la signalétique sur les espaces naturels comme les plages.

<sup>766</sup> Le parc se base sur l'arrêté du 14 octobre 2005 fixant la liste des tortues marines protégées sur le territoire national et les modalités de leur protection afin de lutter contre leur extermination.

<sup>767</sup> Ainsi, la présence des maires dans le Conseil d'administration facilite les actions de développement durable sur les espaces sensibles.

<sup>768</sup> Consulté en décembre 2013 sur le site [www.parcnationaux.fr](http://www.parcnationaux.fr).

<sup>769</sup> Consulté en décembre 2013 sur le site [www.parcnationaux.fr](http://www.parcnationaux.fr).

leur régime juridique : l'évolution des aires protégées<sup>770</sup> afin de faire des parcs des outils permettant de renforcer les objectifs du développement durable des espaces. On peut affirmer que les parcs nationaux ont donc un rôle aussi important que le Conservatoire ou encore l'ONF, même si la loi ne lui donne pas autant d'autonomie que le Conservatoire pour intervenir sur le littoral.

En Outre-mer, ces différents acteurs collaborent pour une meilleure gestion du littoral. Il en est de même de l'agence des 50 pas géométriques.

### 3. Le rôle de l'Agence des 50 pas géométriques

L'Agence des 50 pas géométrique est un établissement public d'État à caractère industriel et commercial. Son conseil d'administration est composé d'élus, de hauts fonctionnaires de diverses spécialités, et de scientifiques. Cet établissement a été créé pour une durée de vie de 10 ans. Afin de mettre un terme aux problèmes liés aux occupations sans titre sur la zone des 50 pas géométrique en Martinique et en Guadeloupe<sup>771</sup>, des transferts progressifs et contrôlés des terrains appartenant au domaine public maritime ont été mis en place au bénéfice des communes et des occupants privés.

L'Agence intervient pour aménager et régulariser les constructions en arrière plage se trouvant dans la zone des 50 pas géométriques, principalement dans les espaces urbains de cette zone. La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des 50 pas géométriques dans les départements et régions d'Outre-mer prévoit en son article 5 que chacune des agences est administrée par un conseil d'administration dont le décret désigne le président. Ses ressources proviennent de subventions versées par les collectivités territoriales, de redevances d'occupation du domaine public de l'État dues au titre des parcelles des espaces urbains, ou des secteurs occupés par une urbanisation diffuse, ainsi que des produits de cession respectifs de la ta spéciale d'équipement perçue au titre de l'agence des 50 pas

---

<sup>770</sup> A.-R. Teiira Cavaltante, « Les effets du nouveau régime des parcs nationaux sur le parc national de la Guadeloupe : constat d'avancées facultatives d'une réforme pour les « Grecs et Toyens », revue électronique Etudes Caribéennes, août 2011; <http://etudescaribeennes.revues.org/3587>.

<sup>771</sup> On peut prendre l'exemple des plages de Sainte-Rose sur lesquelles la zone des 50 pas géométriques a été délimitée, annexe 4 p. 461.

géométriques de la Guadeloupe prévue par l'article 1609 C du code général des impôts<sup>772</sup>. Le législateur, en adoptant la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des 50 pas géométriques dans les départements et régions d'Outre-mer, a voulu régler la situation des occupants sans titre sur le littoral antillais. Même si cette loi n'a pas eu le résultat escompté, elle a permis de créer ces agences, pour régulariser la situation des différents espaces par la création de zones à protéger ou à exploiter et réduire ainsi l'insécurité juridique existante dans la zone des 50 pas géométriques.

Conscient que les occupations foncières se sont développées au fil du temps sur la bande des 50 pas géométriques, l'État a engagé une politique de régularisation des occupants sans titre. À cette occasion, l'agence sert d'outil de coopération entre l'État et les communes afin de mettre en place leur démarche de régularisation foncière<sup>773</sup>.

D'autres acteurs sont essentiels dans le droit des plages ; il s'agit des associations de protection de la nature qui ont su s'imposer pour faire respecter les règles relatives à la protection du littoral.

#### 4. Les associations de protection de la nature.

Les associations de protection de la nature ont un rôle fondamental pour les pouvoirs publics, puisqu'elles diffusent l'information en matière d'environnement. Leur mission est en effet primordiale pour mieux faire connaître les enjeux, les orientations de la politique

---

<sup>772</sup> Consulté en décembre 2013 sur le site [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

<sup>773</sup> On peut citer à titre d'exemple l'île de Saint-Martin dont les occupations sans titre de son domaine public ont fait l'objet pour certains, d'une régularisation par l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe. Ces dossiers de demande de régularisation auraient du être normalement traités par l'agence des 50 pas géométrique avant le changement de statut de l'île en collectivité d'Outre-mer (loi n°2007-224 du 21 février 2007). Après l'évolution statutaire de Saint-Martin, l'État lui a transféré les terrains situés dans la zone des 50 pas dont il avait la gestion (excepté ceux acquis par le Conservatoire du littoral et protégée par la réserve naturelle). Il appartient donc à la collectivité, et non plus à l'agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe, de statuer sur les demandes de régularisation des occupants sans titre. Les demandes ont été finalement examinées le 4 mars 2015 par la Commission des 50 pas géométriques créé en 2009 à Saint-Martin. Plusieurs quartiers sont concernés notamment le Grand Case et Cul-de-sac. 137 dossiers ont été étudiés et ont en grande majorité reçu un avis favorable. Cependant 800 dossiers sont toujours en attente d'un avis. D'ailleurs, une famille installée dans la zone des 50 pas géométriques a mobilisé les Conseils des quartiers situés proche de cette zone pour obtenir leur régularisation. Saint-Martin n'est pas un cas isolé, puisqu'en Guadeloupe 3000 dossiers sont en attente de régularisation par l'agence des 50 pas géométrique. Voir, Delphine Gavach, « 50 pas géométriques : on avance ! », revue électronique St. Martin's Week, mars 2015 ; [www.stmartinweek.com](http://www.stmartinweek.com).

environnementale, et pour sensibiliser (par des tracts, des affiches, des conférences) par la formation et la diffusion<sup>774</sup>.

Les associations gestionnaires de l'environnement peuvent proposer à l'administration la création d'espaces protégés. Il est d'ailleurs prévu que des associations puissent gérer des réserves naturelles<sup>775</sup>. Elles peuvent avoir également en gestion par convention, des espaces naturels sensibles acquis par le département<sup>776</sup>, de même que des immeubles acquis par le Conservatoire du littoral<sup>777</sup>. En outre, une association peut éventuellement appuyer l'action d'un parc national.

De plus, le rôle des associations dans les contentieux a énormément évolué. Elles sont capables de constituer des dossiers sur les atteintes à l'environnement. Toutefois, des manquements du droit à la participation ne leur offrent pas assez de latitude pour intervenir à temps dans une affaire. Jusqu'à la loi Barnier du 2 février 1995 (art 8), l'agrément n'avait aucune valeur,<sup>778</sup> mais depuis l'entrée en vigueur de l'article L. 142-1 du code de l'environnement, les associations possèdent l'« intérêt à agir ». Cette mutation les contraint à se consacrer particulièrement à la protection de l'environnement pour exploiter cet agrément. L'association peut ainsi, engager la responsabilité de l'État à la suite « *de l'annulation d'un acte illégal par le juge* », mais aussi pour faute résultant d'une absence d'action ou d'une carence dans la surveillance et le contrôle des établissements polluants, ou encore en cas d'abstention dans l'application de la réglementation<sup>779</sup>. En vertu de l'article L. 142-2 du code de l'environnement, les associations de l'environnement agréées peuvent également provoquer l'action publique, soit en saisissant le juge d'instruction, soit en utilisant la procédure de la citation directe. Le privilège qui leur est accordé a permis de faire évoluer le contentieux devant les tribunaux : il permet ainsi, de condamner la délinquance environnementale publique, puisque les parquets reculent quand il s'agit de poursuivre des élus ou des personnes publiques en la matière<sup>780</sup>. Elles peuvent dès lors se constituer partie civile pour demander réparation du préjudice moral indirect relevant de la commission d'une infraction pénale environnementale. La réparation du préjudice écologique est mieux prise en

---

<sup>774</sup> M. Prieur, *op. cit.*, p. 268.

<sup>775</sup> Art. 25 de la loi du 10 juillet 1976 n°76-629 relative à la protection de la nature et art. R. 242-18 du Code rural.

<sup>776</sup> Art. L. 142-10 du code de l'urbanisme.

<sup>777</sup> Art. 2 al. 5 de la loi n°72-602 du 10 juillet 1975 ; Art. L.322-9 du code de l'environnement.

<sup>778</sup> T A Orléans 26 novembre 1991, *Assoc. Vigilance et cadre de vie*, RJE 1992-3, p. 397.

<sup>779</sup> M. Prieur, *op. cit.*, p. 268.

<sup>780</sup> X. Braud, « *Les prérogatives confiées aux associations : 30 ans d'hésitation ?* » in M-P Camproux-Duffrene et M. Durousseau (dir.), *La protection de la nature après la loi du 10 juillet 1976*, PU Strasbourg, 2007.

compte, même s'il est difficile d'obtenir réparation et encore plus de faire exécuter la décision de justice. La réparation se fait le plus souvent par l'octroi de dommages et intérêts, habituellement symboliques. D'ailleurs, les recours engagés par les associations permettent de prévenir le dommage écologique. Les associations peuvent aussi saisir le juge d'une action civile en raison de l'engagement de la responsabilité civile. L'accès au juge judiciaire est très privilégié par le législateur mais très peu utilisé par les associations. Par contre, jusqu'en 1995, l'agrément ne produisait aucun effet devant le juge administratif<sup>781</sup>, car il était délimité et mesuré. L'action contentieuse des associations est donc essentielle, car elle contribue à faire respecter les règles relatives aux plages et à stabiliser les situations existantes.

Toutefois, le contentieux de l'urbanisme reste faible. Les recours sont très rares. Les élus y sont confrontés certaines fois, ce qui conduit le plus souvent à l'annulation des autorisations-litigieuses. En 2005, le rapport Pelletier a permis de présenter des propositions pour une meilleure sécurité juridique des autorisations de l'urbanisme. Ce rapport a permis de mettre en exergue la régression du niveau du contentieux pénal d'urbanisme<sup>782</sup>. Dans les départements et régions d'Outre-mer, l'ASSAUPAMAR (l'Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais) a permis de faire évoluer les mentalités et l'action du juge administratif. Elle est intervenue pour interpeller les autorités sur la loi Littoral afin qu'elles fassent respecter le libre accès et la circulation sur le littoral lors d'une manifestation le 29 janvier 2007. L'ASSAUPAMAR a également alerté la Cour européenne sur l'application de la loi Littoral. Malgré cette évolution, force est de constater qu'en raison du désintéressement de l'opinion publique à l'égard du désastre écologique actuel et du manque d'assise des associations, l'administration et le législateur n'ont pas beaucoup mis en avant l'agrément qui peut servir de contre-pouvoir. On peut citer à titre d'exemple, la loi de 1976 sur la protection de la nature : elle avait pour rôle d'apporter une définition claire des critères de l'agrément mais a manqué à sa mission. C'est pourquoi, le législateur a voulu améliorer l'efficacité de cet outil en le réformant en 1995, mais, cela n'a pas permis la totale intégration de l'agrément dans la pratique administrative des associations.

---

<sup>781</sup> X. Braud, *op. cit.*, p. 273.

<sup>782</sup> Le Gouvernement a publié une ordonnance (n°2013-638 du 18 juillet 2013) relatif au contentieux de l'urbanisme avec de nouvelles dispositions. Cette ordonnance tend à réduire les recours abusifs, renforce « l'intérêt à agir », permet l'octroi de dommages et intérêts et impose l'enregistrement des transactions prévoyant le désistement en contrepartie d'un avantage matériel. Elle élargi aussi le pouvoir du juge en créant la possibilité de régularisation. Cependant, l'amélioration du traitement devant les tribunaux ne peut pallier totalement à l'insécurité juridique existant dans le fond du droit de l'urbanisme (Cf. site [www.dalloz-actualite.fr](http://www.dalloz-actualite.fr), consulté le 12/12/2014).

Le législateur est intervenu afin d'envisager de manière plus appropriée l'usage, l'aménagement, la protection du littoral – et par la même des plages–, en mobilisant les intervenants. Toutefois, au travers de notre étude, nous avons pu constater que la mission de chacun des acteurs doit être renforcée, notamment celle du Conservatoire du littoral qui est un acteur incontournable de la gestion des plages. Afin de conserver les espaces, ces acteurs utilisent différents instruments notamment des statuts de protection ayant vocation à encadrer leur gestion.

## **§2. La protection et la conservation des espaces.**

Les « gardes littoraux » sont incontournables dans la protection et la conservation des espaces. Afin de mener à bien leur mission, ils disposent d'instruments : le classement et l'inscription des sites protégés (A) ainsi que d'outils de protection et de conservation du littoral et des plages (B).

### **A. Le classement et l'inscription des sites protégés.**

La loi Littoral dispose d'un éventail d'outils de protection réglementaires qui a permis d'améliorer la gestion foncière des différents acteurs intervenant sur les plages. Ces outils se traduisent par de nombreuses mesures, les statuts de sites classés (1), de réserves naturelles (2), la convention de RAMSAR (3), les espaces naturels (4) (c'est-à-dire des espaces remarquables, les espaces naturels gérés par l'ONF, ainsi que ceux auxquels ces statuts ne s'appliquent pas), les espaces naturels sensibles (5), les arrêtés de biotopes (6), les ZNIEFF (7), et enfin les zones d'urbanisation diffuse et déjà urbanisées (8), qui méritent d'être décrites.

#### **1. Les sites classés.**

Le régime de protection des sites et monuments naturels repose sur la loi du 2 mai 1930. Il permet de protéger par décision administrative les sites et les monuments naturels,

dont l'intérêt paysager, artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque exceptionnel justifie une politique rigoureuse de conservation par le biais d'un classement. Certains sites ne bénéficient que d'une mesure d'inscription (sur l'inventaire des sites)<sup>783</sup>. En Outre-mer, il en existe huit, dont cinq en Guadeloupe : la pointe des châteaux, l'Anse à la Barque à Saint-François, la Grande anse à Deshaies, la Baie de Pompierre et le Pain de sucre aux Saintes. Ces sites sont classés et gérés par le Conservatoire du littoral pour la plupart, et reçoivent chaque année de nombreux visiteurs. Une politique de gestion spécifique est mise en place. Des opérations partenariales permettent la réhabilitation de ces territoires prestigieux.

## 2. Les réserves naturelles (loi de 1976).

Les réserves naturelles sont créées pour répondre aux enjeux de protection des éléments remarquables de la biodiversité et de la géo-diversité<sup>784</sup> recensés par l'inventaire national du patrimoine naturel. Les réserves naturelles sont des outils de protection réglementaire directement issus des engagements européens et internationaux pris par la France. Elles correspondent à des zones de superficie limitée qu'il faut préserver afin de protéger la faune, la flore, le sol, les eaux, les minéraux et fossiles, sur ou sous terre et en mer. Elles ont vocation, selon l'article L. 332-1 du code de l'environnement, à préserver les espèces animales ou végétales, de même que l'habitat en voie de disparition sur tout ou partie du territoire présentant des qualités remarquables.

La décision de classement d'une réserve naturelle nationale est prononcée par décret après consultation des collectivités locales concernées, pour assurer la conservation d'éléments du milieu naturel. Il faut souligner, que sur les 22 réserves naturelles recensées sur le littoral au niveau national, 8 réserves créées dans les DROM ont largement bénéficié des classements de protection. En outre, la trentaine de projets de classement en cours d'instruction concerne pour un tiers le littoral majoritairement de l'Outre-mer. En Guadeloupe, il existe une réserve naturelle, Petite terre, gérée par le Conservatoire du littoral.

Les réserves naturelles de la loi de 1976 protègent donc les territoires littoraux et marins les plus riches de la France.

---

<sup>783</sup> Art. L. 341-1 et s. du code de l'urbanisme.

<sup>784</sup> La diversité des espaces.

### 3 .La convention de RAMSAR.

La convention de RAMSAR est une convention internationale sur les zones humides signée le 2 février 1971. Cette convention vise à assurer l'utilisation rationnelle et durable des ressources en zones humides, ainsi que leur conservation pour le présent et le futur. Elle permet, notamment la désignation des zones humides d'importance internationales. La France y a adhéré, et s'est engagée, dès 1986, à enrayer la tendance à la disparition des zones humides, et à favoriser leur conservation. Ce sont les DREAL qui réalisent le dossier technique sous l'égide du préfet ; ce dossier est ensuite validé par le ministre chargé de l'Environnement, et par le comité national RAMSAR mis en place par ledit ministre.

On peut citer en exemple la Guadeloupe qui possède un site classé RAMSAR. L'objectif est de préserver cette zone humide et d'éviter sa disparition. Cet espace guadeloupéen, logé au nord entre la Basse-Terre et la Grande-Terre, héberge le plus vaste ensemble de milieux inondés des Petites Antilles : ceux-ci doivent notamment leur étendue et leur diversité à la présence d'une longue barrière récifale (la Grande Caye), qui ferme le lagon et le protège des houles marines. Cette zone est gérée par le parc national de la Guadeloupe, puisqu'il présente un grand intérêt écologique exceptionnel reconnu au niveau international.

### 4. Les espaces naturels.

La protection des espaces naturels en Guadeloupe se fait par le Conservatoire du littoral qui est en charge de la majorité de ces espaces. « *Les espaces naturels délimités selon les modalités de l'article L. 89.1, sont remis en gestion au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres pour être gérés* » (cf. article L. 89-7 de la loi de 1996). Les plages de la Guadeloupe sont pour la plupart des espaces naturels. L'objectif est de sauvegarder au maximum la qualité des paysages et la beauté des sites pour favoriser le développement et la promotion touristique.

Il existe trois types d'espaces naturels :

- les espaces naturels remarquables :

Ils sont régis par l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme. En effet, « *pour se voir appliquer la protection de l'article L. 146-6 par l'effet du g de l'article R. 146-1, la plage doit remplir trois conditions cumulatives : elle doit d'abord être inscrite sur un site inscrit ou classé au titre de la loi du 2 mai 1930, deuxièmement, être au nombre des parties naturelles de ce site inscrit, enfin troisièmement constituer un site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel* ». Les secteurs urbanisés ou altérés par l'activité humaine n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

Certaines plages en Guadeloupe en raison de leur paysage remarquable, de leur qualité ou de leur valeur biologique ou écologiques, entrent dans le champ d'application de cet article. Ces plages sont des espaces naturels gérés par le Conservatoire du littoral<sup>785</sup>. Toutefois, le SMVM de la Guadeloupe n'a pas vocation à identifier de façon exhaustive l'ensemble de ces espaces de façon à les protéger au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Par ailleurs, le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables est venu compléter la liste des aménagements légers, réalisables en espaces remarquables et préciser les conditions dans lesquelles ces équipements peuvent être réalisés.

- Les espaces naturels gérés par l'ONF, à composante de forêt domaniale ou de forêt sèche :

La forêt est définie par le ministère de l'Agriculture comme « *les formations végétales dominées par des arbres et arbustes d'essence forestière issues de graines ou de rejets, quel que soit leur âge, dont le couvert apparent est d'au moins 10 % de la surface du sol* »<sup>786</sup>. La loi d'orientation sur la forêt n°2001-602 du 9 juillet 2001 rappelle, que la mise en valeur de la protection des forêts est reconnue d'intérêt général.

---

<sup>785</sup> Afin d'acquérir des terrains repérées comme étant des espaces naturels remarquables, le Conservatoire du littoral passe une convention avec les services des domaines pour utiliser son droit de préemption.

<sup>786</sup> Ph. Malingrey, *Introduction au droit de l'environnement*, 5<sup>e</sup> éd., Editeur Tec et Doc, Lavoisier, 2011, p. 101.

En Guadeloupe, certaines plages, en raison de leurs caractéristiques forestières, sont gérées par l'ONF. Celui-ci les aménage dans le cadre de sa mission d'intérêt général. Il s'agit, par exemples, de la plage de Bois-Jolan sur laquelle on retrouve des mancelliniers, et des raisiniers, des plages à Deshaies, ou encore d'autres plages sur lesquelles on trouve de la végétation, ou des forêts littorales sableuses.

- les espaces n'entrant dans aucune des précédentes catégories, comme les plages gérées par les communes :

Les autres plages sont gérées par la commune<sup>787</sup> qui devra s'assurer de leur entretien et de leur aménagement. Si bien que le maire utilisera ses pouvoirs de police pour faire respecter la réglementation, car il est considéré comme le gardien de la légalité et peut être rendu responsable des accidents qui peuvent y survenir.

Le maire d'une commune littorale dotée de plages doit veiller au respect du droit de chacun et à la propriété de tous ; il doit organiser le travail de celui qui tire ses revenus de cet environnement, assurer la sécurité et l'assistance si nécessaire des personnes contre les risques auprès du rivage. Afin de faire prévaloir l'intérêt général, il utilisera pour faire face à ses responsabilités des instruments de régulation. C'est à ce titre qu'il peut également intervenir pour réglementer les ventes ambulantes sur la plage<sup>788</sup>, à condition qu'il n'établisse pas une interdiction générale pour toute la durée de la saison, ce qui serait contraire au respect de la liberté de commerce et de l'industrie<sup>789</sup>.

## 5. Les espaces naturels sensibles (ENS).

Institués par la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985, les espaces naturels sensibles (ENS) sont définis par la jurisprudence comme des espaces dont le caractère naturel est menacé et rendu vulnérable, actuellement ou potentiellement, soit en raison de la pression urbaine ou du

---

<sup>787</sup> En Guadeloupe, on peut prendre l'exemple de la plage des galbas (espace naturel non urbanisé) et du Bourg de Sainte-Anne gérées par la commune de Sainte-Anne ainsi que la plage de Roseau à Capesterre-Belle-Eau gérée par sa commune.

<sup>788</sup> CE, 24 juillet 1987, *Ville d'Hendaye*, req. n° 62683.

<sup>789</sup> CE, 5 avril 1991, *M. Auclair*, req. n°84 395; 11 juin 1984, *Ville de Saint Tropez c/ Auclair*, req. n° 40259.

développement des activités économiques et de loisirs, soit en raison d'un intérêt particulier, eu égard à la qualité du site ou aux caractéristiques des espèces végétales ou animales qui s'y trouvent. Les ENS, qui relèvent de la compétence du département, visent à préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels, des champs d'expansion des crues, et à assurer la sauvegarde des habitats naturels<sup>790</sup>.

## 6. Les arrêtés de biotopes.

Un biotope est une aire géographique bien délimitée, caractérisée par des conditions particulières (géologiques, hydrologiques, climatiques, sonores). La loi du 10 juillet 1976 permet au préfet de prendre des arrêtés de protection de biotopes. Le préfet prend l'avis de la commission départementale des sites ainsi que de la chambre départementale d'agriculture, et lorsque de tels biotopes sont situés sur des terrains soumis au régime forestier, l'avis du directeur régional de l'Office national des forêts est requis.

Les arrêtés de biotopes peuvent concerner des espaces tels que des mares, des marécages, des marais, des haies, des bosquets, des landes, des dunes, des pelouses ou toutes autres formations naturelles, peu exploitées par l'homme et nécessaires à l'alimentation, la reproduction, le repos ou à la survie d'espèces protégées. Aucune enquête publique, aucune consultation préalable des communes propriétaires concernées n'est nécessaire. D'ailleurs, plusieurs arrêtés de biotopes ont été pris pour protéger des plages de ponte de tortues en Guadeloupe.

## 7. Les ZNIEFF.

Les zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique (ZNIEFF) sont des espaces naturels inventoriés en raison de leur caractère remarquable. L'inventaire ZNIEFF est un programme d'inventaire naturaliste prévu par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 dite loi Bouchardeau. Une ZNIEFF ne constitue par une mesure de protection réglementaire mais un simple inventaire. La désignation d'une ZNIEFF repose notamment

---

<sup>790</sup> Art. L. 142-1 du code de l'urbanisme.

sur la présence d'espèce ou d'association d'espèces à fort intérêt patrimonial. L'inventaire est mis en œuvre dans les départements et région d'Outre-mer en 1984.

Les ZNIEFF ne constituent pas des actes administratifs exécutoires. Ils ne peuvent donc s'imposer aux autorités compétentes en matière d'urbanisme<sup>791</sup>. Ce sont pour autant « *des actes administratifs, plus précisément des documents administratifs, garantissant sont accès à toute personne de caractère non nominatif* »<sup>792</sup>. Lorsque ces inventaires sont réalisés, ils sont communicables au public, mais ne font pas l'objet d'une vraie publicité. Cette mise à disposition du public a pour objectif d'améliorer leur connaissance et, donc, leur prise en compte des projets d'aménagement du territoire<sup>793</sup>.

La délimitation des ZNIEFF a pour objectif « *de prendre en compte l'ensemble des populations des espèces concernées tout en conservant une certaine unité d'habitat. Les contours ont ainsi été généralement établis sur la base des variations de l'occupation ou de l'usage des sols et des limites écologiques. La délimitation est toujours très précise quand il s'agit de petites ZNIEFF, elle peut être très précise pour de grandes ZNIEFF lorsque le contraste est marqué (grand massif forestier vs plaine agricole ou étangs vs plaines ou garrigues) ou plus approximative lorsque l'unité est composite en termes d'occupation du sol (massif montagneux par exemple). Si le tracé d'une limite peut s'appuyer sur quelques principes généraux, il doit le faire dans des situations très variées* »<sup>794</sup>. Cette délimitation du périmètre du ZNIEFF est périlleuse d'autant plus qu'elle se compose de nombreuses entités écologiques.

---

<sup>791</sup> L. Le Corre et A. Noury, « *Un inventaire du patrimoine naturel : les ZNIEFF* », R.J.E., 4/1996, p 392. Voir aussi Direction régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon, « *Le juge et les ZNIEFF, Analyse multicritère de la jurisprudence 20 ans après* », Bureau d'étude de la nature & de l'environnement, mai 2005 (Cf. site [http://www.languedoc-roussillon.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/ZNIEFF\\_Jurisprudence\\_cle73649b.pdf](http://www.languedoc-roussillon.developpementdurable.gouv.fr/IMG/pdf/ZNIEFF_Jurisprudence_cle73649b.pdf) , consulté le 11 septembre 2015).

<sup>792</sup> Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal modifiée par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (J.O. 13 avril 2000). Selon l'avis de la CADA du 19 février 2004 (n° 20040796), tout document administratif tels que les ZNIEFF ou les ZICO (les zones importantes pour la conservation des oiseaux) sont communicables de plein droit à une personne privée propriétaire d'un terrain proposé au réseau Natura 2000. Voir Direction régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon, *ibid.*

<sup>793</sup> Leur communication est assurée au titre de l'art. 5 du décret n° 91-1139 du 4 novembre 1991 relatif à l'organisation et aux missions des DIREN, aux termes duquel « la direction régionale de l'environnement organise, coordonne et, le cas échéant, assure le recueil, le regroupement, l'exploitation et la diffusion de l'ensemble des données et des connaissances relatives à l'environnement ». Voir Direction régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon, *ibid.*

<sup>794</sup> R. Mathevet, J. Lepart et P. Marty, « *Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la Biodiversité* », Revue électronique du Développement durable & territoires, Vol. 4 n° 1, avril 2013 ; <https://developpementdurable.revues.org/9649>.

Depuis 2001, 20 ZNIEFF de type I<sup>795</sup> ont été créées en Guadeloupe, ce qui représente un effort de patrimonialisation considérable. Sur ces 20 ZNIEFF, 10 concernent des espaces littoraux qui entrent dans le périmètre du SMVM, 5 sont des ZNIEFF marines (avant 2001, seules 3 ZNIEFF marines existaient).

L'inventaire des ZNIEFF fait l'objet d'un contentieux administratif riche : en 2005 cela représente 77 décisions de l'ordre administratif. L'opposabilité de l'inventaire à des décisions et/ou activités individuelles peut également ressortir de la compétence du juge judiciaire. La majorité des requérants sont des associations de protection de la nature. Par leur recours, les associations ont permis au juge administratif de se prononcer sur « *le caractère plus ou moins normatif des ZNIEFF* »<sup>796</sup>, notamment lorsque les collectivités publiques se sont montrées peu soucieuses de faire respecter la voie contentieuse<sup>797</sup>.

## 8. Les zones d'urbanisation diffuse et déjà urbanisées.

Il existe d'autres zones qui sont le plus souvent en arrière plage, telles que les zones d'urbanisation diffuse ou déjà urbanisées. Les espaces d'urbanisation diffuse ont été créés par la loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des 50 pas géométriques dans les DROM. C'est une décision de jurisprudence de la Cour administrative d'appel de Paris<sup>798</sup> qui a permis d'interdire, en dehors des espaces urbanisés, l'accueil d'activités économique. Elles correspondent aux constructions précaires édifiées le plus souvent sans autorisation dans les 50 pas géométriques.

---

<sup>795</sup> Les ZNIEFF de type I, de superficie réduite, sont des espaces homogènes d'un point de vue écologique et qui abritent au moins une espèce et/ou un habitat rares et menacés, d'intérêt aussi bien local que régional, national ou communautaire ; ou ce sont des espaces d'un grand intérêt fonctionnel pour le fonctionnement écologique local.

<sup>796</sup> Direction régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon, *op. cit.*, p. 281.

<sup>797</sup> Direction régionale de l'environnement Languedoc-Roussillon, *op. cit.*, p. 281.

<sup>798</sup> CAA Paris, 5 avril 1994, *Commune du Robert c/ Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, AJDA 1994, req. n° 93PA0006.

- Les zones d'urbanisation diffuse :

Le tribunal de Fort de France avait considéré que des terrains, situés à 50 et 100 m de maisons d'habitation et déjà occupés par des constructions légères s'inséraient dans un secteur d'urbanisation diffuse<sup>799</sup>. La gérance de cette zone a été remise à l'agence des 50 pas géométriques qui régularise les terrains identifiés au niveau de la Guadeloupe.

L'article L. 154-4 du code de l'urbanisme, ouvre les secteurs en cause à certaines affectations sous réserve d'un certain nombre de conditions : les secteurs occupés par une urbanisation diffuse et situés à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune peuvent être affectés à des équipements touristiques et hôteliers. L'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes<sup>800</sup> sont autorisés.

L'article L. 156-4 pose des conditions assez strictes aux affectations précitées : les secteurs concernés doivent être identifiés dans le chapitre du SAR valant SMVM<sup>801</sup>. Il est spécifié dans le SMVM que « *Dans les secteurs de la bande littorale occupés par une urbanisation diffuse en 1996 et à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, il est possible d'implanter, sous conditions, certains équipements d'intérêt général, des opérations de logement social et touristiques, des activités commerciales et artisanales.* ». Toutefois, dans toute la bande littorale, il est obligatoire de préserver les plages, les espaces boisés, les parcs et jardins publics.

Des mesures compensatoires permettent le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre et la préservation de l'accès et de la libre circulation le long du rivage. Les espaces proches du rivage, occupés par une urbanisation diffuse, sont représentés en gris clair sur les cartes du SMVM. Le chapitre valant SMVM du projet de SAR stipule que « *les secteurs d'urbanisation diffuse dans les espaces proches du rivage pourront être ouverts à l'urbanisation compte tenu de l'existence et de l'intensité des risques naturels dans la zone où ils se situent* ». Les limites de ces espaces ne se confondent pas avec celles du périmètre du présent chapitre valant schéma de mise en valeur de la mer, qui ne les définit pas. Il appartient

---

<sup>799</sup> TA Fort-de-France, 22 mars 1990, *Assoc. de sauvegarde du patrimoine antillais*, req. n° 216-88-V.

<sup>800</sup> Dernier al. de l'art. L. 156-4 du code de l'urbanisme.

<sup>801</sup> CE, 18 octobre 2006, *min. délégué aux libertés locales*, req. n° 264292.

aux collectivités locales, sous le contrôle du juge de l'excès de pouvoir, de définir les limites de ces espaces et de les cartographier dans les plans locaux d'urbanisme.

- Les espaces déjà urbanisés :

Les espaces déjà urbanisés, se définissent par la présence de construction entourant le terrain d'assiette et sa desserte par un accès à une voie publique. Selon la Cour d'appel de Paris « *ne constitue cependant pas un espace urbanisé de la bande littorale des 50 pas géométrique la présence dans la zone, d'un habitat diffus et anarchique caractérisé par des habitations précaires* »<sup>802</sup>. Pour respecter dans les DROM la règle de continuité de l'article L.146-4 I du Code de l'urbanisme, la notion de secteurs situés au droit des parties actuellement urbanisées de la bande littorale des 50 pas géométriques doit s'entendre, comme des secteurs équipés ou occupés situés en contiguïté avec les parties actuellement urbanisées. Cet article ne fixe aucune limite à l'urbanisation. Les seules restrictions ne peuvent émaner que du juge administratif. Il est clair que la volonté est de permettre l'exploitation économique du littoral afin de développer les départements et régions d'Outre-mer.

L'aménagement des espaces urbanisés est prévu en Outre-mer. La loi du 3 janvier 1986 prévoit en effet leur aménagement et leur cession aux occupants et aux organismes sous certaines conditions. En Guadeloupe, la zone des 50 pas concerne 4.780 hectares dont 796 hectares de terrains publics de l'État, en espaces urbanisés ou urbanisation diffuse gérés par l'agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques. Par ailleurs, l'article 4 de la loi de 1996 précise qu'elle est créée pour 10 ans. Elle constitue un instrument de coopération entre l'État et les communes. Le domaine de compétence de ces agences s'étend aux espaces urbains et aux secteurs occupés par une urbanisation diffuse délimités par des modalités prévues à l'article L. 5112-1 du code général de la propriété des personnes publiques<sup>803</sup>, et mis gratuitement à leur disposition par l'État. L'agence régularise des personnes occupant ces espaces, ayant acquis des titres de propriétés dans les années cinquante. Elle a un rôle d'aménageur, car elle réalise des aménagements et des études pour mener à bien sa mission. Toutefois, la DDE qui fait maintenant partie de la DEAL, intervient également dans la gestion des espaces urbains afin de réaliser les aménagements. C'est le cas sur la plage de Sainte-Anne du Bourg où, en concertation avec la

---

<sup>802</sup> CAA de Paris, 5 avril 1994, *Commune de Robert*, n°93-25/ AJDA 1994, p. 478.

<sup>803</sup> Cet article remplace l'article L 89-1 du code du domaine de l'État abrogé par l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 (JORF 22 avril 2006), en vigueur depuis le 1er juillet 2006.

commune, un aménagement a été mis en place pour les personnes qui ont des commerces ambulants afin éviter qu'elles ne s'installent de façon définitive.

Les espaces déjà urbanisés<sup>804</sup> doivent être pris en compte dans les documents d'urbanisme tels que le PLU ou encore le SCOT. Il en est ainsi des orientations du chapitre valant SMVM annexé au SAR qui tiennent compte des espaces déjà urbanisés. On y retrouve aussi des dispositions concernant la capacité d'accueil. Ainsi, l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme précise que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte des impératifs de la protection des milieux et de la fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. Voilà pourquoi, les objectifs fixés par les collectivités dans leurs documents locaux d'urbanisme sont réalisés en fonction des exigences de maintien de l'équilibre des milieux terrestres et marins.

L'article L. 156-3 (et III) du code de l'urbanisme énonce l'interdiction d'ériger des constructions dans certains espaces protégés. Certaines conditions précises que les terrains situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune comprise dans la bande littorale (définie à l'article L. 156-2) sont préservés lorsqu'ils sont à usage de plage, d'espaces boisés, de parcs ou encore de jardins publics. Il en est de même des espaces restés naturels. En dehors de ces conditions, les parties actuellement urbanisées de la bande littorale des 50 pas géométriques, les secteurs situés au droit de ces parties, les équipements touristiques et hôteliers, les commerces ainsi que toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par la nécessité économique de desserte de voie maritime peuvent être affectés par le PLU (art L. 156-3 II).

L'analyse des articles du code de l'urbanisme en lien avec les zones d'urbanisation diffuse et urbanisées fait apparaître que le législateur avait la volonté de favoriser le développement du littoral urbanisé dans les DROM, dans la mesure où les textes ouvrent la possibilité d'étendre l'urbanisation au-delà des espaces urbanisés, à condition que ces espaces soient équipés, ce qui reste pourtant interdit en métropole.

Dans le cas des plages, certaines se retrouvent partagées entre deux zones : urbanisées et diffuses, comme la plage de la Caravelle qui est gérée par plusieurs intervenants. Sur une des portions de cette plage, est installé un hôtel ; l'autre portion appartient à la commune. Il

---

<sup>804</sup> Les dispositions concernant les espaces déjà urbanisés sont codifiées à l'art. L. 156-3 du code de l'urbanisme.

en est de même pour l'hôtel Fort Royal qui dispose d'une plage située dans un espace déjà urbanisé.

Les classements et inscriptions des sites ont permis toutefois de doter les acteurs des moyens indispensables pour gérer les plages, qu'elles soient naturelles ou déjà urbanisées. Le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement ont donc permis de créer un dispositif de règles pour gérer les espaces. Cependant, en raison du manque de clarté dans la gestion des espaces, le gouvernement a décidé d'en améliorer « *la lisibilité* ».

Les outils de protection des espaces naturels étant très nombreux, un projet de loi sur la biodiversité<sup>805</sup> a été lancé afin de simplifier leur gestion en cas de superposition de protections. Ce projet présenté en Conseil des ministres le 26 mars 2014 prévoit d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances afin de réaliser une expérimentation d'une durée de quatre ans pour la gestion des espaces protégés. Le projet ne compte pas réduire le nombre d'outils de protection (précédemment cités), mais à le but de réduire le « *manque de lisibilité dans la gestion de ces espaces* ». Trois mesures de simplification sont prévues : la première mesure prévoit la désignation d'un gestionnaire unique pour les espaces concernés; la deuxième mesure envisage de fédérer les instances consultatives existantes en « *une instance consultative type sociétal et une instance consultative scientifique et technique à ces espaces* »; enfin, la dernière mesure a pour objet de réaliser un document unique « *synthétisant les orientations, engagements et mesures de protection des espaces concernés* ». Ce document « *pourra être rendu opposable si cela apparaît pertinent* ».

Au-delà du classement et des inscriptions des sites, il existe des outils de protection et de conservation du littoral et des plages issus du droit de l'urbanisme et de l'environnement.

## B. Des outils de protection et de conservation du littoral et des plages.

Le droit de l'urbanisme a une finalité d'intérêt général : il a vocation à encadrer l'évolution physique de l'urbanisation, en particulier sur le littoral. La majorité des règles régissant l'utilisation du littoral sont du reste issues du code de l'urbanisme. Le champ

---

<sup>805</sup> Projet de loi sur la biodiversité n° 1847, déposé le 26 mars 2014. Consulté en novembre 2014 sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

d'application de celui-ci peut être apprécié à différents points de vue : au niveau spatial, quant à sa mise en œuvre sur les espaces littoraux; et au niveau matériel, quant aux modes d'utilisation et d'occupation du littoral. Les règles d'urbanisme s'appliquent à tous les espaces terrestres et maritimes côtiers, et peuvent être relativement contraignantes par rapport à la qualité des sites. Ces règles empruntent, pour leur mise en œuvre, les outils de planification habituels, et notamment les PLU (anciens POS) de la loi du 13 décembre 2000. Les dispositions particulières insérées dans le code de l'urbanisme concernant le littoral ont pour objet de limiter les nouvelles possibilités de construction et d'en prévoir la localisation, par l'intermédiaire des documents locaux de planification réglementaire, lesquels doivent être compatibles avec elles. Il existe deux strates différentes de règles : les règles d'urbanisme « de droit commun » qui s'appliquent sur les espaces littoraux ; et les dispositions d'urbanisme particulières, qui sont prises et complétées par le mécanisme de protection de la loi de 1986<sup>806</sup>. Ainsi, la législation sur l'aménagement du territoire<sup>807</sup> propose l'élaboration de schémas régionaux ou interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire, qui peuvent avoir une incidence forte sur l'urbanisme littoral. De plus, le législateur renforce le niveau de l'intercommunalité avec la création des SCOT. Sur le littoral, la loi du 13 décembre 2000 rend quasiment obligatoire leur adoption en décidant par exemple qu'« *en l'absence d'un SCOT applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les PLU ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation* »<sup>808</sup>.

On peut donc affirmer que le droit de l'urbanisme occupe une place essentielle dans le régime régissant le littoral et par là même les plages, car il apporte une protection primordiale des différents espaces littoraux et réglemente également leur accès. Pour éviter des problèmes de cohérence dans son application, un lien a été établi entre lui et d'autres législations du régime juridique du littoral.

À côté de ce droit, se place également le droit de l'environnement qui joue un rôle important dans le régime des plages. C'est un droit « à la protection de l'environnement », qui s'est développé plus tardivement que le droit de l'urbanisme. Mais ces dernières années, la législation qui entoure l'environnement a proliféré très rapidement au niveau national, international et communautaire. Après avoir subi pendant longtemps des dégradations,

---

<sup>806</sup> Art. L. 146-1 à L. 146-9, L. 160-6-1, L. 160-7, L. 111-1-4 et L. 121-7-1 (articles concernant les sections régionales de conchyliculture) et R. 146-1 et R. 146-2 du code de l'urbanisme.

<sup>807</sup> Issue du code général des collectivités territoriales.

<sup>808</sup> Art. L. 122-2 du code de l'urbanisme.

l'environnement est devenu une préoccupation de premier ordre pour les pouvoirs publics. Le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme concilient des approches communes de protection du littoral : le droit de l'urbanisme encadre l'aménagement et la protection du littoral, tandis que le droit de l'environnement encadre l'action des divers intervenants<sup>809</sup> chargés de la gestion et de la valorisation des différents espaces en fonction de leur statut<sup>810</sup>. La logique environnementaliste l'emporte sur celle de l'urbanisme. Avec les enjeux de protection de l'environnement, la législation du littoral est devenue à dominante protectrice.

D'autres corps de règles interviennent également dans ce régime : le droit de propriété des personnes publiques quant à la gestion du domaine public, le droit du tourisme quant à l'aménagement et la protection du littoral. Le code des collectivités territoriales permet de réglementer l'action des communes sur le littoral avec la mise en place de différents outils.

On constate donc que le régime juridique réglementant l'exploitation des plages se compose de règles très variées, utilisées par les acteurs pour intervenir dans ces milieux. À ces différentes règles, viennent se greffer de multiples procédures pour mener à bien des opérations d'aménagement et de conservation.

On peut citer en exemple des outils du droit de l'urbanisme utilisés par le Conservatoire du littoral comme la procédure d'acquisition à l'amiable ou encore le droit de préemption permettant de préserver les espaces. Concernant la procédure d'acquisition à l'amiable<sup>811</sup>, le Conservatoire procède de la manière suivante : il négocie avec le propriétaire pour acquérir le bien ; ensuite, il s'oriente vers le service des domaines pour fixer le prix des transactions; À peu près, 80% des acquisitions se font à l'amiable, et ces acquisitions représentent 60% de la surface des terrains acquis<sup>812</sup>. Quant au droit de préemption<sup>813</sup>, il peut être utilisé dans trois types de zones à l'intérieur de son champ de compétence : les zones de préemption délimitées par le Conseil général au titre des espaces naturels sensibles ; celles délimitées à l'initiative du Conservatoire du littoral ainsi que celles des zones d'aménagement

---

<sup>809</sup> Les communes littorales, le Conseil national du littoral ou encore le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, le conseil des rivages.

<sup>810</sup> Espaces naturels remarquables, espaces naturels sensibles, sites classés ou encore plages artificielles (Art. L. 321-4 du code de l'urbanisme) etc. ....

<sup>811</sup> Art. L. 322-5 et R. 243-3 du code de l'environnement.

<sup>812</sup> D. Berthelot Maître de conférence à l'institut d'urbanisme et d'aménagement régional (IUAR) d'Aix-en-Provence, fiche sur le conservatoire du littoral. Consulté en décembre 2013 sur [www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/conservatoire-du-littoral](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/conservatoire-du-littoral).

<sup>813</sup> Art. L.142-1 et s du code de l'urbanisme, L. 333-4 et R. 243-4 du code de l'environnement.

différé (ZAD). En effet, le Conseil général définit des zones de préemption, accompagnées éventuellement d'une interdiction de construire, de démolir ou de camper, en accord avec le conseil municipal concerné, quand la commune est dotée d'un POS ou d'un PLU, ou avec le préfet dans le cas contraire.

Le département peut aussi acquérir à l'amiable ou exproprier. En Guadeloupe, le Conseil général n'a pas encore utilisé son droit de préemption pour les plages. Rappelons les termes de l'article L. 142-1 du code de l'urbanisme : « *Afin de préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et d'assurer la sauvegarde des habitats naturels selon les principes posés à l'article L. 110, le département est compétent pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non.* ». L'article L. 142-3 ajoute qu'« *au cas où le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est territorialement compétent (cf. 3- Champ d'application), celui-ci ou, à défaut, la commune, peut se substituer au département si celui-ci n'exerce pas le droit de préemption.* ». Le Conservatoire du littoral peut donc se substituer au département, à l'intérieur des espaces naturels sensibles délimités par ce dernier. Lorsque le propriétaire d'un terrain situé dans la zone de préemption a, l'intention d'aliéner, il adresse au Président du Conseil général (aujourd'hui conseil départemental) une déclaration d'intention d'aliéner (DIA). Dès que cette déclaration est reçue, une copie est transmise au Conservatoire du littoral, ainsi qu'au Président du Conseil de rivage pour information. Le président du Conseil général dispose d'un délai de deux mois pour informer le propriétaire de son intention de préempter ou non. Une copie de sa décision est ensuite transmise au Conservatoire ainsi qu'au Président du Conseil de rivage<sup>814</sup>. Dans le cas où, le département renonce à préempter, le Conservatoire a un délai de 75 jours à compter de la réception de la DIA par le Conseil général pour notifier au propriétaire son intention de préempter ou non<sup>815</sup>. Une copie de la décision est adressée au président du Conseil général, maire ou au président de l'EPCI compétent. En cas de renoncement du Conservatoire, la commune (ou l'EPCI) dispose de 3 mois à compter de la réception de la DIA par le Conseil général pour exercer son droit de préemption : une copie de sa décision est adressée au Président du Conseil général et au Conservatoire du littoral. Pour les zones de préemption délimitées par le Conservatoire, celui-ci exerce de plein droit les compétences du département. Par ailleurs, le droit de préemption du Conservatoire du littoral prévaut sur celui du Conseil général. Le Conservatoire est l'acteur principal dans la gestion

---

<sup>814</sup> D. Berthelot, *op. cit.*, p. 288.

<sup>815</sup> En vertu des arts. R.213-8 et R.213-9 du code de l'urbanisme.

des espaces naturels sensibles en Guadeloupe. Le directeur du Conservatoire exerce les attributions du Président du Conseil général en vertu des articles R. 142-8 à R. 142-18 du code de l'urbanisme relatifs à la procédure de préemption<sup>816</sup>.

En outre, le Conservatoire peut aussi préempter dans les ZAD, notamment en vue de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine non bâti sur les espaces où il est compétent. L'expropriation est également un outil qui peut être utilisé par le Conservatoire du littoral, lorsque la procédure à l'amiable n'a pas fonctionné. Dans ce cas, il demande au préfet de procéder à l'expropriation. Toutefois, cette procédure est très peu utilisée en métropole, puisqu'elle ne représente que 16 % des acquisitions. En Guadeloupe la procédure d'expropriation représente 35 ha de superficie acquise en 2012 (les Monts Caraïbes)<sup>817</sup>. À cette procédure, s'ajoute également celle « des dons et legs », qui sont un bon moyen d'acquérir des terrains : le Conservatoire peut en effet recevoir des dons et legs de terrains, qui sont exonérés du droit de mutation à titre gratuit<sup>818</sup>, selon l'article 17 du décret n° 75-1136 du 11 décembre 1975, les dons et legs font partie des ressources du Conservatoire<sup>819</sup>.

La dation de paiement est encore également un bon moyen d'acquérir des espaces littoraux : les contribuables devant acquitter des droits de mutation à titre gratuit (droits de succession notamment) ou de droits assimilés peuvent remettre à l'État des œuvres d'art, des livres, des objets de collection et des documents de valeur artistique ou historique ; mais ils peuvent aussi remettre des espaces naturels littoraux au Conservatoire.

Lorsque le Conservatoire a acquis les terrains, il les classe dans son domaine propre quand ils constituent un ensemble pouvant permettre la mise en place d'un plan de gestion. Ce domaine propre permet de conserver et de préserver la qualité des sites. En effet, l'acquisition, l'expropriation ainsi que les autres outils cités ci-dessus ne sont pas les seuls puisque l'aménagement permet aussi de protéger ces espaces.

Ainsi, le Conservatoire a mis en place en Guadeloupe un programme d'intervention sur certains sites pour les préserver et leur redonner un état naturel. De même, des travaux ont

---

<sup>816</sup> Art. L. 142-3 al.9 du code de l'urbanisme.

<sup>817</sup> Conservatoire du littoral, Rapport de performance, Contrat d'objectifs 2012-2014.

<sup>818</sup> Art. 2 de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

<sup>819</sup> Actuellement, ils représentent 1% de ses ressources.

été effectués pour condamner les accès sauvages<sup>820</sup>. En outre, un programme de restauration écologique a été effectué sur la plage de Mambia à Sainte-Rose, sur celle de Cluny, et à l'Anse Nogent afin de préserver leur qualité paysagère. Il s'agissait de restaurer et de renforcer les infrastructures dégradées pour poursuivre la préservation des milieux et des habitats de tortues entreprise par le Conservatoire il y a quelques années. Des enclos de régénération de la végétation présente sur ces sites ont été restaurés. À Marie-Galante, la plage de l'Anse de Mays sur la commune de Saint-Louis a fait aussi l'objet d'une protection par le Conservatoire du littoral : la bande des 50 pas géométrique est traversée par la route; la plage est moyennement fréquentée, et doit conserver un aspect naturel qui doit être renforcée, car la forêt sableuse et sèche en arrière plage est dégradée ; pour la préserver, ont été réalisées une mise en défense, une aire de stationnement ainsi que la mise en place d'enclos<sup>821</sup>. Enfin, un dernier exemple mérite d'être cité, celui de l'aménagement de la plage de la Chapelle d'Anse-Bertrand afin d'améliorer les conditions d'accueil du public et d'animation du site, d'en faciliter l'accès (stationnement et amélioration des voies d'accès), de protéger et de reconstituer la végétation de bord de mer (programme de replantations, délimitation de zone de régénération) et d'offrir un cadre à l'organisation de compétition nationale et internationale de surf.

Le Conservatoire du littoral a la compétence pour délimiter la zone des 50 pas géométriques par la réalisation de bornages. C'est le cas à l'Anse la Chapelle et à l'Anse Colas où ont été implantées 60 bornes. Il en est de même de l'Anse Ballet à Marie-Galante, dans le but de mieux gérer les occupations illicites de la zone des 50 pas géométriques (cabanes en tôles ou en dur) et les occupations agricoles.

Le Conservatoire intervient aussi pour sensibiliser la population en érigeant des panneaux thématiques sur les écosystèmes du littoral pour les sites de Guadeloupe. L'objectif est à la longue, de les implanter sur d'autres sites appartenant à l'ONF comme cela a été fait sur la plage des Galets, et sur celle des Trois îlets.<sup>822</sup>

Pour conclure, les "gardes littoraux" disposent effectivement d'outils pour préserver, et aménager en ce sens les plages ; néanmoins, leur définition nécessite d'être juridiquement éclaircie. En outre, la loi Littoral n'a pas permis de déterminer la portée juridique des différentes notions et principes intégrés dans les documents d'urbanisme. Ce vide juridique a

---

<sup>820</sup> Conservatoire du littoral, Rapport d'activité – *Bilan 2009 et perspectives 2010 (nouveaux sites d'intervention)*, Section locale Conseil des rivages français d'Amérique.

<sup>821</sup> Conservatoire du littoral, *ibid.*

<sup>822</sup> Conservatoire du littoral, *ibid.*

créé des difficultés dans la gestion des plages<sup>823</sup>, car il est à la source d'une insécurité juridique pour les communes et les demandeurs d'autorisations individuelles<sup>824</sup>. C'est pour cela qu'il serait d'un grand intérêt de mettre en œuvre une *gestion intégrée* afin d'utiliser et d'aménager durablement les plages.

## Section 2

### Une gestion intégrée :

#### entre aménagement et utilisation durable des plages.

La gestion intégrée des zones côtières est un outil de gouvernance des espaces littoraux visant à assurer un développement durable (§1), ce qui permet d'améliorer la gestion des plages. Elle se traduit par une concertation entre les acteurs (§2).

### **§1. La gestion intégrée et le développement durable.**

Cette gestion intégrée définit des enjeux, des réflexions et des actions cohérentes afin de mieux appréhender la complexité des espaces littoraux. Une gestion intégrée des plages s'impose, fondée sur l'aménagement et l'utilisation écologiques des plages (A) ainsi que sur l'élaboration d'instruments normatifs et institutionnels assurant la participation des acteurs (B).

#### A. L'aménagement et l'utilisation écologiques des plages.

L'expansion de l'urbanisation au sein des communes littorales, notamment en arrière plage ou au bord du rivage, a été largement contenue par la loi Littoral. Néanmoins, au regard

---

<sup>823</sup> Toutefois, les juridictions administratives ont permis par leur jurisprudence d'éclaircir l'application des dispositions de la loi Littoral. On peut citer en exemple la qualité *d'espace proche* du rivage, dont la définition a été précisée par une décision du Conseil d'État du 3 mai 2004, *Barrière*, req. n° 251534 : aux termes de cette décision la délimitation des « *espaces proches du rivage repose sur des critères de distance, covisibilité et de caractéristiques des espaces qui séparent la mer du terrain en cause* ». Voir L. Prieur et la DDE du Finistère, *La loi littoral et son contentieux administratif* ; [www.crach.fr/.../loi\\_littoral\\_et\\_son\\_contentieux\\_administratif.pdf](http://www.crach.fr/.../loi_littoral_et_son_contentieux_administratif.pdf).

<sup>824</sup> J.-M. Becet, *Les documents d'urbanisme littoraux*, Coll. dossier d'expert / Techni.Cités, 2010

de notre analyse<sup>825</sup>, nous avons pu constater que la mise en œuvre de cette loi est « handicapée » par son manque de clarté, et d'accessibilité, ce qui a facilité les comportements déviants dans l'aménagement et l'utilisation des plages.

Or, il s'agit de développer des comportements raisonnés dans l'utilisation des espaces. D'autant que l'aménagement s'avère de plus en plus adapté à l'environnement. Les acteurs favorisent les aménagements légers et biodégradables comme le bois pour ne pas laisser d'impact sur les lieux. Ce sont les opérations ponctuelles associant les différents acteurs qui permettent une utilisation écologique des plages. Les installations ne peuvent plus être construites sans ignorer le « caractère naturellement dynamique » des plages.

Force est pourtant de constater que la plage disparaît graduellement. Dans l'Union européenne, un quart des côtes est menacé par l'érosion côtière du littoral<sup>826</sup>, ce qui représente 20.000 kilomètres<sup>2</sup>. Il est primordial, selon les acteurs, de prendre en compte les principes de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)<sup>827</sup> dans les politiques de gestion de l'érosion des plages<sup>828</sup>. Cette gestion intégrée des zones côtières se base sur les orientations européennes en matière de développement durable et tend à améliorer les politiques publiques relatives au littoral. Effectivement, réformer ces politiques par la concertation permettra de mieux associer les acteurs et les citoyens dans l'aménagement et l'utilisation durables des plages. Il s'agit de gérer « *non plus les effets mais les causes des phénomènes* » d'érosion à travers des politiques publiques efficaces<sup>829</sup>.

Le SDAGE RMC (Schéma Directeur d'Aménagement de Gestion des Eaux du bassin Rhône-Méditerranée-Corse) « *reconnait le phénomène d'érosion et d'accumulation*

---

<sup>825</sup> Cf. *supra*, Première partie.

<sup>826</sup> Cela fait l'objet d'un suivi précis, cf. H. Rey Valette, S. Roussel, L. Henichar, et al. , « *Les modalités de gestion de l'érosion côtière au regard des principes de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : Vers l'intégration de la perception des acteurs et des usagers* », Actes du colloque pluridisciplinaire « le littoral : subir, dire, agir », Lille –France 16-18 janvier 2008.

<sup>827</sup> La gestion intégrée des zones côtières est une démarche et un outil de gouvernance des territoires littoraux. Elle promeut à travers le développement durable, une gestion intégrée de l'espace et des ressources, en tenant compte des enjeux terrestres et marins d'une zone littorale définie comme territoire cohérent de réflexion. Elle est née à la suite du Sommet de Rio (1992) et de l'approche de l'agenda 21.

<sup>828</sup> Ce que fait par exemple le département de l'Hérault (sur les plages de Villeneuve-lès-Maguelone). Voir H. Rey Valette, Ph. Carbonnel, S.Roussel, et al. , « *L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française* », la revue électronique en sciences de l'environnement Vertigo, 2006.

<sup>829</sup> H. Rey Valette, Ph. Carbonnel, S.Roussel, et al. , *ibid.*

*sédimentaire comme étant, à l'origine, un processus naturel d'évolution morphologique du littoral. Ce phénomène (...) est lié au fonctionnement des milieux littoraux et des milieux continentaux (apport fluviaux)''*<sup>830</sup>. Le bassin Rhône méditerranée et le bassin de Corse ont mis en œuvre un guide technique afin d'informer et de sensibiliser les acteurs du littoral sur phénomène d'érosion du littoral. Le recul du trait de côte n'est pas un phénomène récent, mais il a pris une grande ampleur au cours de ces dernières décennies, en raison de la détérioration des écosystèmes des plages, et de facteurs naturels et humains qui peuvent avoir pour conséquence la disparition de l'espace. Les avancées ou les reculs du trait de côte sont dus à un mouvement perpétuel des matériaux (sable, graviers ou galets)<sup>831</sup>. Les politiques de gestion du littoral, et principalement des plages, doivent être adaptées à l'évolution des traits de côte et à leur impact sur les milieux. La pression humaine et urbanistique n'est pas la seule cause de ce phénomène, car les changements climatiques ont eux aussi des répercussions sur la fragilité des espaces.

Le milieu et ses spécificités doivent être abordés différemment. Il convient, d'abord, d'appréhender la dynamique sédimentaire, de déterminer ensuite les déplacements qui en résultent, d'évaluer et enfin de quantifier, les volumes par le biais d'un bilan sédimentaire.

Les communes littorales ont répondu au phénomène de l'érosion par la construction d'ouvrages (en forme épis et/ou de brise-lames), ce qui a eu des effets positifs. Toutefois, ces ouvrages ont perturbé les courants de dérives littorales et ont créé un transfert du phénomène d'érosion sur les plages voisines. Il y a désormais une vraie prise de conscience du fait qu'on ne peut plus agir comme dans le passé, car le problème de l'érosion s'est aggravé. Certaines communes proposent d'intégrer des zones de stockage et de déstockage du sable en amont (avant dune) et en aval (partie émergée) de façon à obtenir des zones autonomes (cellules sédimentaires qui constituent la plage), et cela afin d'améliorer le processus sédimentaire qui a du mal à se faire, et d'éviter justement que ce transfert ne continue de se propager entre les plages.

Il est, dans ce cas, nécessaire d'améliorer les politiques de gestion de construction d'ouvrages, de défense, de régénération des plages ou de rechargement en sable. Il est également essentiel de mettre en place des actions de sensibilisation et de concertation entre les acteurs et les populations des communes littorales concernées par ce phénomène.

---

<sup>830</sup> Guide technique n°\_9, *Bassin Rhône méditerranée et bassin corse*, connaissance et gestion de l'érosion du littoral, mars 2005.

<sup>831</sup> Guide technique n°\_9, *ibid.*

Les acteurs ont proposé d'intégrer les trois phases des politiques de protection de l'environnement<sup>832</sup> :

- la gestion centrée sur les effets dans une logique de maîtrise de la nature;
- la prise en compte des causes par l'étude à une échelle plus large de l'ensemble des processus physiques ;
- la prise de conscience du caractère global et interactif de l'érosion côtière qui s'inscrit dans une logique de développement durable.

Le département de l'Hérault s'est inscrit dans cette démarche avec la mise en place de deux types d'enquêtes : l'une auprès des acteurs entre février et mars 2007 ; et l'autre, auprès des usagers entre mai et août 2007. Possibilité lui était ainsi offerte d'étudier les besoins prioritaires en matière d'aménagement des plages sur le département. Au regard de ces deux enquêtes, les plages sont appréhendées différemment, selon que l'on se positionne du côté des acteurs ou du côté des usagers. Les associations de l'environnement parlent de la plage comme d'un « actif naturel dégradé », alors que les acteurs liés à l'économie et les élus observent la plage comme un lieu de détente et de loisir. Quant aux acteurs porteurs d'intérêt<sup>833</sup>, ils s'intéressent principalement à son rôle environnemental; il en est de même des associations et des acteurs gestionnaires. Tous ces exemples montrent bien que la pluralité des visions des acteurs intervenant sur le domaine public ne facilite pas toujours sa gestion. Les différentes perceptions recouvrent, entre autres, la composante environnementale du développement durable, les plages appréhendées comme réserve de biosphère, patrimoine social et espace de rencontre économique touristique, ainsi que comme vecteur des bienfaits de la mer et donc de bien-être. Les usagers peinent à qualifier le rôle des plages. Pour eux, elles représentent un facteur d'attractivité important. Il est à noter que 82,7 % des résidents des communes littorales ont choisi ce type de communes en raison de la présence d'une plage à proximité. Au final, les plages apparaissent pour pratiquement tout le monde comme un lieu de détente et de repos, associé à des pratiques de sociabilité. Les plages privées attirent moins les usagers ; seuls 8% des usagers aiment les plages sauvages, alors que 58% les préfèrent

---

<sup>832</sup> H. Rey Valette, S. Roussel, L. Henichar, et al., *op. cit.*, p. 293.

<sup>833</sup> Il s'agit du lobbying environnemental composé d'élus et de décideurs publics aux enjeux environnementaux.

aménagées, et les autres s'intéressent principalement aux activités. Au vu de tous ces éléments, il faut admettre la nécessité d'instituer des règles relatives à la fréquentation des plages et de favoriser leur acceptation par la population. Ainsi, les acteurs sont favorables à développer les politiques de recul stratégique, car, comme les usagers, ils souhaitent le maintien des fonctions environnementales de la plage (74% des usagers, 44% des acteurs). De plus, les politiques publiques sont plus favorables au développement durable des sociétés qu'à l'optimisation du cadre et de la qualité de vie des hommes<sup>834</sup>. La *gestion intégrée* des ressources et des espaces s'est totalement propagée et fait largement partie des débats. Il conviendrait d'amener une réflexion sur la gestion *participative* par les acteurs des espaces éco-touristiques comme les plages. Les populations doivent être totalement associées aux démarches effectuées par les acteurs afin d'améliorer les comportements déviants sur le littoral et principalement sur les plages. Afin de les mobiliser autour de la problématique de préservation de l'espace « plage », il convient de les sensibiliser et de les impliquer dans la conservation, la protection et la valorisation des ressources faisant partie de leur patrimoine dans un processus de développement durable. Cette démarche permettrait ainsi, d'améliorer la sécurité juridique.

Dans les îles, la démarche doit être différente, car l'insularité « engendre d'importantes spécificités qui font de ces milieux, des espaces et des territoires aux équilibres écologiques et sociaux particulièrement fragiles »<sup>835</sup>. L'Europe essaie d'instaurer une gestion intégrée des zones côtières sur le littoral et dans les politiques publiques, afin d'établir une vision d'ensemble de l'état côtier en juxtaposant « environnement et développement ». Cette démarche mériterait d'être étendue aux DROM, car même si ceux-ci bénéficient d'aides spécifiques visant à compenser les difficultés issues de leur exigüité et de leur « spécificité insulaire », leur situation demande une attention toute particulière des pouvoirs publics, notamment pour limiter les pressions humaines et les conflits d'usage. En effet, depuis 2006, l'ODIT France<sup>836</sup> a engagé avec le ministère chargé de l'Environnement,

---

<sup>834</sup> J.-M. Breton, « Aires protégées, gestion participative des ressources environnementales et développement touristique durable et viable dans les régions ultrapériphériques » (doc PDF consulté en 2011), n°12 Avril 2009 Etude caribéenne, revue.org.

<sup>835</sup> C. Bouyer, C. Fortin, N. Lombard et al. , « Le développement durable du tourisme dans les territoires insulaires français et la valorisation touristique des espaces naturels littoraux métropolitains » (doc PDF consulté en 2011), n°11 Etude caribéenne, décembre 2008, revue.org.

<sup>836</sup> L'ODIT France est un groupement d'intérêt public régi par la loi n° 92- 645 du 13 juillet 1992 et le décret n° 93-237 du 22 février 1993 relatif aux groupements d'intérêts publics constitués pour favoriser des activités de développement ou d'intérêt commun dans le domaine du tourisme. L'OFIT est né de la fusion de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT), de l'Observatoire national du tourisme (ONT) et du Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (SEATM). L'OFIT aide, par le biais du conseil et de l'ingénierie,

un ensemble de travaux de réflexion et d'études sur les territoires insulaires ainsi que sur le développement durable du tourisme<sup>837</sup>. Ainsi, maîtrisé et bien administré, le tourisme contribue au développement des « économies locales insulaires ».

L'utilisation et l'aménagement durable des plages sont à juste titre au cœur des réflexions actuelles. Toutes les études menées à ce jour (et notamment celles précédemment citées) permettent d'affirmer que, forte heureusement, les gestionnaires des plages ne se soucient pas que des intérêts économiques liés à celles-ci mais également de leur bonne utilisation. C'est en ce sens qu'il convient de mettre en place des instruments normatifs et institutionnels efficaces pour conforter leur participation à cette démarche et améliorer la sécurité juridique.

## B. La création d'instruments normatifs et institutionnels assurant la participation des acteurs.

Le Conservatoire du littoral a organisé un atelier littoral du 26 au 27 septembre 2007 sur la protection du littoral et du développement durable afin de mettre en œuvre des outils assurant une participation des acteurs. L'intérêt est de valoriser et de protéger le patrimoine naturel en adaptant les instruments normatifs à la plus petite échelle du niveau local.

La place du Conservatoire du littoral est « *source de légitimité institutionnelle* » et politique<sup>838</sup> dans le modèle de « *l'éco-développement planifié* »<sup>839</sup>. Il s'agit de mettre en œuvre des actions pour émettre un diagnostic au niveau environnemental, juridique et organisationnel, mais aussi d'inscrire les plages dans une démarche de développement durable au cœur des villes pour lesquelles elles représentent le poumon des activités touristiques et économiques. Les outils de la démarche participative, sont des outils de proximité, facilement utilisables, car ils peuvent intégrer les enjeux de façon transversale.

---

des partenaires publics et privés du tourisme à concevoir, adapter ou développer le contenu de leur offre touristique afin qu'elle reste compétitive et en adéquation avec la demande. Voir [www.odit-france.fr](http://www.odit-france.fr).

<sup>837</sup> C. Bouyer, C. Fortin, N. Lombard et al, *op. cit.*, p. 296.

<sup>838</sup> H. Rey Valette, S. Roussel, L. Henichar, et al, *op. cit.*, p. 293.

<sup>839</sup> J.-B. Narcy, Ch. Michel et C. Bouteloup, « *Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? L'exemple du Conservatoire du Littoral et de ses partenaires gestionnaires* », revue électronique Développement durable & territoires, 2008 ; Cf. site <https://developpementdurable.revues.org/6163>, consulté le 11 septembre 2014.

Il serait judicieux de mettre en œuvre une convention de développement durable entre les différents acteurs institutionnels et de l'environnement afin de créer une gestion raisonnée et écologique des plages. Ce projet pourrait concerner différentes zones représentant des attraits exceptionnels ayant besoin d'être protégés. Cette convention instituerait un cadre juridique concernant la préservation des espaces, leur biodiversité unique ainsi que leur caractère maritime. Une zone de coopération entre les différents acteurs serait un bon moyen de la conforter. Le pilotage de cet accord reposerait sur un partenariat entre l'État, les communes littorales, le Conservatoire, les parcs nationaux, l'ONF, les associations de l'environnement et le Conseil général pour les espaces naturels sensibles. Cette convention pourrait également intégrer les personnes privées ayant des activités commerciales sur le domaine public maritime. L'essentiel est de prendre en considération le rôle que jouent les plages dans l'environnement : comme on l'a déjà souligné, celles-ci ne constituent pas simplement un espace de loisir et de détente, mais sont d'abord et avant tout un milieu composé d'écosystèmes ayant un rôle biologique important dans l'environnement.

Pour répondre aux problèmes qui se posent sur le domaine public maritime, il conviendrait aussi de mutualiser les moyens. La collaboration entre les différents intervenants permettrait de mieux gérer les conflits d'usages qui se posent sur le domaine public maritime. L'État aurait la lourde tâche de concilier les objectifs des différents acteurs et de responsabiliser leurs actions sur le domaine public maritime : cela permettrait de limiter les abus et de favoriser le développement durable des territoires.

Il existe d'autres instruments susceptibles d'être mis en place et/ou qui sont progressivement développés.

Citons d'abord « l'écorégion marine » préconisée par Jean-Marie Becet. Cette notion prend une place de plus en plus importante quant à la spatialisation des problématiques de gestion des écosystèmes<sup>840</sup> ; elle représente les régions biogéographiques présentant des caractéristiques écologiques homogènes.

Citons encore les outils de maîtrise foncière utilisés par le Conservatoire du littoral, au titre des espaces naturels sensibles, ou encore par les parcs nationaux qui passent par une voie réglementaire ; mais certains autres dispositifs passent par la voie contractuelle : il s'agit des

---

<sup>840</sup> J.-M. Becet, *op.cit.*, p. 292.

plans de restauration de la faune et de la flore sauvage, les opérations « grands sites », Natura 2000, et les parcs naturels régionaux.

Actuellement, pour illustrer des propos, l'on peut noter que « *la dégradation des écosystèmes marins guadeloupéens* »<sup>841</sup> fait l'objet d'une attention plus grande, notamment dans le Grand-Cul-Sac-Marin qui a connu des politiques de coopération concernant l'aménagement et la protection. Cependant, ces politiques de coopération devraient être mieux adaptées aux milieux. C'est le cas des Pyrénées-Atlantiques, où l'objectif est d'acquérir, d'équiper en aménageant léger et d'ouvrir les espaces au public. La loi du 18 juin 1985 encadre cette politique de protection. À cet effet, une loi départementale sur les espaces verts a été mise en place, que le Conseil général des Pyrénées-Atlantiques veut étendre à tout le département. Il lui est permis de délimiter des périmètres de préemption sur la côte basque au même titre que le Conservatoire du littoral. On peut retenir aussi l'exemple de la plage verdoyante d'Erretegia (commune de Bidart).

Par ailleurs, un décret n° 2014- 483 relatif aux conseils maritimes ultramarins et aux documents stratégiques de bassin maritime a été adopté le 13 mai 2014<sup>842</sup>. Il intéresse les personnes concernées par la gestion de la mer et des littoraux Outre-mer. En effet, selon ce décret : « *la stratégie nationale pour la mer et le littoral se décline en outre-mer par des documents stratégiques de bassin maritime. Cette stratégie a vocation à coordonner toutes les politiques sectorielles s'exerçant en mer ou sur le littoral* ». L'intérêt du texte est de préciser les conditions dans lesquelles les bassins maritimes ultramarins<sup>843</sup> sont gouvernés et comment leurs documents stratégiques sont élaborés. Des Conseils maritimes seront créés dans chaque bassin maritime ; ils tiendront compte des enjeux de chaque territoire et pourront être saisi de toute question relative aux politiques sectorielles s'exerçant en mer ou sur le littoral. Cette innovation permettra, à terme, d'améliorer la coopération au niveau local avec le pouvoir déconcentré et le pouvoir décentralisé, concernant la gestion du littoral.

---

<sup>841</sup> A-L Transler, P. Saffache et D. Moullet, « *Vers une prise de conscience de la dégradation des écosystèmes marins guadeloupéens* », Numéro 6 (Avril 2007) L'écotourisme dans la Caraïbe ; [etudescaribeennes.revues.org/505](http://etudescaribeennes.revues.org/505).

<sup>842</sup> Ce décret a été pris en application de l'article 166 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

<sup>843</sup> L'article R. 219-1-15 du code de l'environnement crée les bassins maritimes : le bassin des Antilles (Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy) ; le bassin « Sud Océan Indien » (la Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises) ; le bassin Guyane ; et le bassin Saint-Pierre et Miquelon.

Un nouvel organe dédié à la gestion a en outre été récemment créé. Le 22 janvier 2015 Ségolène Royal, ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, ainsi que Alain Vidalies, secrétaire d'État chargé des Transports, de la Mer et de la pêche, ont en effet installé, un comité national de suivi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte relative à l'érosion côtière. Les travaux de ce comité sont dans la perspective de préparer la Conférence Paris Climat et dans le prolongement des débats de la table ronde sur le Climat (lors de la Conférence en novembre 2014). Ce comité a pour mission d'assurer les échanges sur les différentes actions de la stratégie nationale, de faire des propositions pour la mise en œuvre d'une politique de gestion intégrée du trait de côte cohérente avec les autres politiques publiques qui s'appliquent sur le littoral en Métropole et en Outre-mer.

Ainsi, des mesures urgentes et prioritaires vont pouvoir voir le jour en 2015 afin d'anticiper les phénomènes d'érosion littorale. Il s'agit, par exemple, d'élaborer la première cartographie nationale sur le trait de côte, la mise en place d'un réseau national des observations du trait de côte, la réalisation d'un atlas national de référence pour la connaissance de la dynamique des côtes françaises, la réalisation d'un plan d'actions reprenant les enseignements de 5 expérimentations en cours pour initier la relocalisation des activités et des biens et la recomposition spatiale des territoires menacés par les risques littoraux<sup>844</sup>. Les missions de ce réseau national des observations du trait de côte devront être complémentaires et non similaires à celles de l'IFREMER qui est incontournable dans l'observation du phénomène d'érosion. L'importance de ce réseau est évidente : il y a en effet un véritable enjeu pour les collectivités littorales et l'État d'anticiper l'évolution du littoral afin de mieux le préserver.

Pour améliorer les politiques de gestion des espaces, confiées aux communes qui disposent de personnel pour les entretenir et les nettoyer<sup>845</sup>, il est essentiel également de coordonner les objectifs de mise en œuvre entre les acteurs au niveau communal et intercommunal : cela permettra à terme d'assurer une meilleure sécurité juridique.

---

<sup>844</sup> <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Installation-du-comité-de-suivi-de,42012>; consulté le 14 avril 2015.

<sup>845</sup> Département des Pyrénées-Atlantiques ; [www.cg64.fr/](http://www.cg64.fr/) ; consulté en décembre 2013.

## §2 La coordination des objectifs entre les acteurs.

La coordination crée une proximité et fluidifie les relations entre les acteurs : elle facilite les actions des gestionnaires sur les plages, car elle assure des objectifs tant au niveau intercommunal (A) qu'au niveau local (B).

### A. Au niveau intercommunal

La réforme de l'intercommunalité a commencé en France il y a fort longtemps par la mise en place des premiers syndicats de communes en 1880, chargés de la gestion de services publics ou d'activités débordant la limite territoriale.

Dans les DROM, cette réforme a pris du temps à se mettre en place. Celle-ci impose aux communes de faire partie d'un groupement intercommunal. En janvier 2011, 14 des 32 communes de la Guadeloupe n'appartenaient à aucun établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Ce retard n'a pas permis à l'échelon de l'archipel la mise en place d'un SCOT, outil de planification créé par la loi SRU du 13 décembre 2000<sup>846</sup>. C'est d'autant plus regrettable que la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a prévu que dans les communes littorales, le SCOT pourra comporter un chapitre individualisé valant SMVM sur le modèle déjà établi du SAR dans les DROM, étant au surplus rappelé qu'aux termes de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme lors de l'élaboration du chapitre individualisé valant SMVM, le préfet est consulté sur la compatibilité du périmètre de ce schéma avec les enjeux « *d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral* ». Rappelons encore que la charte des parcs nationaux et régionaux s'impose aux SCOT.

L'intercommunalité s'est véritablement développée depuis quelques années, depuis la loi Chevènement du 12 juillet 1999, et a couvert la totalité du territoire (au moins métropolitain) fin décembre 2012 suite à la loi du 16 décembre 2010.

---

<sup>846</sup> Art. L.122-1 et s., R.122-1 et s. du code de l'urbanisme.

L'intercommunalité permet d'associer les acteurs de l'environnement avec les groupements intercommunaux afin de pouvoir mettre en place cet outil de planification qu'est le SCOT et de développer ainsi une démarche cohérente susceptible de donner à la loi Littoral un contenu concret à l'échelle intercommunale. Par ailleurs, dans les domaines de compétences des communautés d'agglomération<sup>847</sup>, l'adoption d'un SCOT permet d'apporter une protection et une mise en valeur de l'environnement ainsi que du cadre de vie. Et établir ce schéma, donne lieu à une meilleure coordination des acteurs à différents niveaux de la gestion de l'espace naturel et permet d'assurer une meilleure prise en compte de la biodiversité des plages. Sa pérennité ne s'établit que par une contractualisation entre les différentes communes qui participent au schéma. Les communes pourront alors avoir dans leur périmètre d'intervention une meilleure place dans la gestion des zones, puisqu'elles auront en charge d'assurer –dans le cadre de ce schéma –, la répartition géographique des aménagements et des protections, ce qui confortera le rôle des documents d'urbanisme dans la gestion intégrée du littoral et indirectement des plages. Attendu que, le SCOT<sup>848</sup> permettra de déterminer les grands équilibres des espaces urbanisés, des espaces naturels mais aussi des espaces d'urbanisation diffuse notamment dans la zone des 50 pas géométriques, cela permettra, par conséquent, de concilier –de façon équilibrée–, l'aménagement et la protection à l'échelle des territoires concernés par une évolution importante et durable<sup>849</sup>. D'autant que, la loi pose la règle de constructibilité limitée dans les communes non couvertes par un SCOT, et situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

Aussi peut-on recommander de passer à un autre stade que le SAR avec l'établissement d'un SCOT intercommunal dans les DROM.

Dans les faits, le SCOT n'existe pas encore en Guadeloupe départements et régions d'Outre-mer. Il fera certainement l'objet de modulations spécifiques qui prendront en compte le contexte particulier et le caractère insulaire de cet archipel, dans le cas où des communes littorales seront englobées dans le chapitre valant SMVM. Ce schéma pourra prendre en compte le littoral et ses plages selon une démarche cohérente. Il permettra de donner un contenu concret à la loi Littoral à l'échelle de l'intercommunalité dans ces départements.

---

<sup>847</sup> En Guadeloupe, il existe cinq Communautés d'agglomération: la Communauté d'agglomération Nord-Basse-Terre, la communauté d'agglomération Sud-Basse-Terre, la Communauté d'agglomération du Nord-est Grande-Terre, la Communauté d'agglomération du Sud Grande-Terre/Cap Excellence et la Communauté de Commune de Marie-Galante. En Martinique, il existe la Communauté de l'espace sud et la Communauté du Centre de la Martinique.

<sup>848</sup> Le SCOT est opposable au PLU et à la Carte communale.

<sup>849</sup> Commissariat général au développement durable – Service de l'observation statistique, « *Les outils d'urbanisme de gestion et de l'aménagement* », mai 2011.

On mesure le chemin à parcourir encore en Outre-mer par rapport à la métropole. En 2011, en effet, près de 80% des communes littorales métropolitaines sont situées dans le périmètre d'un SCOT. Depuis fin 2008, on dénombre 74 SCOT qui ont au moins une commune littorale dans leur périmètre. 45 sont en cours d'élaboration, 21 sont approuvés et 8 sont en révision. Toutes les communes de Poitou-Charentes, du Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont concernées par un SCOT approuvé ou en révision<sup>850</sup>. Ce taux est plus faible pour le littoral du Nord-Pas-de-Calais, de Haute-Normandie et des pays de la Loire. Quant aux communes littorales de la Corse, elles n'étaient pas concernées fin 2008 mais depuis 2014 le syndicat mixte de Balagne mène une réflexion à travers des ateliers thématiques afin d'élaborer un SCOT. On constate ainsi, que la dynamique de mise en œuvre d'outils de planification intercommunale est récente, puisqu'en 2014 61% des SCOT littoraux sont en cours d'élaboration. En outre, 4 SMVM dans le cadre du SCOT ont été adoptés, au sein de 60 communes littorales métropolitaines, représentant 6,5% des communes littorales; plusieurs SMVM sont en cours d'étude sur les trois façades maritimes (la façade atlantique, la façade Méditerranéenne, et la façade Manche-Ouest). D'ailleurs, les réflexions des comités opérationnels du Grenelle de la mer, visent à accompagner ces projets afin de permettre l'incorporation du SMVM dans la gestion intégrée des zones côtières.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, au plan national, le nombre de SCOT sur le territoire français a bondi de 21% par rapport à la fin de l'année 2013. En 2015, on compte donc : 271 SCOT opposables et au total 448 SCOT approuvés<sup>851</sup>.

Dans les départements et régions d'Outre-mer, la situation est beaucoup plus contrastée, puisqu'en 2014 les communes littorales de la Martinique et de la Réunion font partie d'un SCOT (à l'échelle du département) alors qu'aucun SCOT n'a été mis en place en Guadeloupe<sup>852</sup>. En Guyane, 5 communes littorales appartiennent au périmètre d'un SCOT.

Même si l'élaboration du SCOT n'a pas encore vu le jour en Guadeloupe, d'autres possibilités sont offertes pour préserver les plages : il en est ainsi d'un syndicat intercommunal créé spécifiquement pour la mise en valeur des sites et des plages par un arrêté du 8 mars 1968<sup>853</sup>, et dont l'investigateur de ce projet est l'ancien maire de Pointe-à-Pitre,

---

<sup>850</sup> Commissariat général au développement durable – Service de l'observation statistique, *Ibid.*

<sup>851</sup> Cf. site <http://www.territoires.gouv.fr/schema-de-coherence-territoriale-scot>, consulté le 12 septembre 2015.

<sup>852</sup> Néanmoins, la DEAL Guadeloupe a organisé du 18 au 20 novembre 2014 une formation sur la possibilité de mettre en place un SCOT littoral en Guadeloupe.

<sup>853</sup> Arrêté du 8 mars 1968 autorisant la création dans le département d'un syndicat intercommunal pour la mise en valeur des sites et des plages de la Guadeloupe ; Voir annexe 1 p. 461.

Monsieur Henri BANGOU. Le syndicat est composé de plusieurs communes adhérentes : les Abymes, Bouillante, Capesterre-Belle-Eau, Capesterre de Marie-Galante, Deshaies, Gosier, Goyave, Grand-Bourg, Petit-Bourg, Petit Canal, Point-à-Pitre, Pointe Noire, Port-Louis, Sainte-Rose, Terre de Bas, Terre de Haut et Vieux-Habitant. Selon le président de ce syndicat, il n'existe aucune autre expérience de ce type en Outre-mer. La répartition des charges est effectuée entre les communes adhérentes au syndicat. Chaque commune est représentée, au sein du comité du syndicat, par deux délégués désignés dans les conditions fixées par l'arrêté. Le syndicat a réalisé un travail de prévention, de sensibilisation pour préserver la propreté des plages ainsi que la protection de leur écosystème. Le syndicat s'est énormément investi, entre autres dans le nettoyage des plages à l'époque de l'invasion des algues « Sargasse » qui a été à l'origine de la mauvaise qualité des eaux de baignade, de même que sur la qualité des sites. Le nettoyage des plages affectées a été possible grâce au financement du Conseil général, du Conseil régional et des Services de l'État. Les travaux ont principalement concerné les plages de Gosier (Saline, et Saint-Félix), Porte d'enfer, Plage de l'Autre bord, Plage de Bananier, et Plage de Roseau. Le syndicat assure aussi la sécurité de certaines plages, par l'aménagement de postes de secours. Par contre, seules les communes adhérentes peuvent bénéficier de son intervention. Le syndicat travaille en étroite collaboration avec l'ONF et le Conservatoire pour garantir la qualité de l'environnement et des espaces des communes adhérentes. Actuellement, il est menacé de disparaître avec l'évolution de l'intercommunalité et la création de la nouvelle carte intercommunale initiée par le Schéma départemental de coopération intercommunal<sup>854</sup>.

Pour conclure, la mise en œuvre d'un mécanisme de planification à l'échelle intercommunale est l'occasion de mieux prendre en compte des phénomènes qui vont au-delà des communes soumises à la loi Littoral, s'il faut considérer que la pression urbanistique sur certains bords de mer, le coût élevé du foncier, et l'occupation de résidents en arrière-pays ne sont pas sans conséquence sur le trait de côte. Pour pallier tous ces problèmes, la réalisation d'un SCOT exigera l'instauration d'une coopération intégrée non seulement sur le plan économique, mais aussi sur le plan humain. C'est pour cela qu'il est indispensable que les collectivités, assurent –par la création ou l'utilisation d'instruments adaptés au niveau local– une maîtrise foncière.

---

<sup>854</sup> L'arrêté n° 2011-1532 du 30 décembre 2011 prévoit que ce syndicat a vocation à être dissous.

## B. Au niveau local.

Les différents acteurs intervenant au niveau local se doivent être solidaires pour renforcer les partenariats entre les territoires, supports de leur développement. Le territoire devient alors un système dynamique élaboré à partir de relations durables et pérennes dénuées de complexité dans l'intention de délimiter un périmètre d'intervention, et de stratégie communes de l'espace. Dans ce but, il est nécessaire d'intégrer l'espace, dans un processus de résolution des problèmes à partir de variables identifiées. Celles-ci pourront l'être, d'une part, par la dynamique de l'espace et répertoriées au niveau juridique, d'autre part.

Afin de développer leurs actions, les acteurs doivent mettre au point des instruments d'évaluation et de suivi de la qualité des plages<sup>855</sup>. Des bases de données permettraient de favoriser leur l'interaction. De plus, l'instauration de règles au niveau national prenant exemple sur les directives européennes relatives à la qualité des eaux de baignade, contribueraient à réduire les dégradations sur les plages. Il conviendrait, pour concrétiser ces hypothèses, d'établir des critères en fonction d'analyses propres à chaque plage, en consultant le gestionnaire de chaque site, les usagers et les professionnels. Ces évaluations se baseraient sur des données quantitatives et qualitatives, de même que sur la base d'enquêtes photographiques réalisées sur la qualité des espaces. En conséquence, la synergie entre les règles et l'évaluation de l'état de l'espace observé ne peut qu'être encouragée.

Pour sa part, l'action publique devra se substituer au gestionnaire afin de mieux cerner le risque de disparition des espaces. Les acteurs, prendront dès lors en compte les enjeux prioritaires et permettront ainsi de préserver les fonctions environnementales des plages. Par ailleurs, la mise en place d'actions sur leur gestion, devra instaurer un périmètre variable, favorisant la proximité avec le citoyen. Néanmoins, il faudra veiller à ce qu'elle ne puisse pas être un frein dans la coordination entre les acteurs. La loi du 27 février 2002 montrait déjà l'intérêt de se rapprocher du citoyen. Pourtant, l'absence de sécurité juridique des différents textes de loi encadrant l'exploitation des plages les a éloigné des citoyens. Il s'agit donc désormais de rechercher une meilleure efficacité législative et administrative de la gestion des sites. C'est pour cela que, les coordinations au niveau local doivent s'articuler autour de

---

<sup>855</sup> V. Duvat, « *La qualité des plages au cœur des enjeux de développement : la situation des îles de l'Océan Indien (Réunion, Maurice, Seychelles)* », N°7/2008 décembre 2008/Février 2009 ; [echogeo.revues.org/8993](http://echogeo.revues.org/8993).

l'identification des missions dévolues aux différents acteurs : la proximité ne concerne pas en effet que les citoyens, mais intéresse en priorité les collectivités territoriales, l'État et ses établissements publics.

Ces différentes formes de coordinations soulèvent des interrogations en rapport avec les besoins à l'échelon local et intercommunal dans la gestion des espaces. Des relais locaux et intercommunaux pourraient voir le jour à l'initiative des acteurs étatiques et locaux, l'intérêt étant de favoriser une globalisation territoriale et consensuelle, vecteur de rapprochement entre les citoyens et les pouvoirs publics pour une meilleure efficacité des politiques publiques.

La concertation est la base de la coordination des acteurs. Celle-ci est d'ailleurs bien présente dans les projets de « développement durable » et déjà dans la Déclaration de Rio de 1992, qui soulignaient que l'ouverture au public du processus de décision conduit à une meilleure prise en compte de l'environnement.

Même si le concept de « *concertation* » est abordé de façon différente selon les acteurs, qui peuvent notamment en effet, ne pas lui attribuer la même finalité (ce qui peut être source de tensions).

Le processus de concertation doit être développé, car il permet un changement dans la façon d'aborder le projet de départ dans son ensemble. Car, dès le début, les phénomènes négatifs intervenant sur l'espace concerné seraient abordés, ce qui apporterait des changements nécessaires à la régulation des conflits et laisserait la place à un dialogue raisonné. Ce processus permettrait donc, sans aucun doute, d'améliorer la prise en compte de la protection des espaces par les citoyens. En outre, les plages ont été jusque-là les parents pauvres des outils de planification ; il est temps de changer la donne en créant des documents de planification uniquement réservés à leur protection et à leur aménagement. Un comité de gestion des sites composé, des différents acteurs en charge de la gestion, de l'aménagement, de la mise en valeur et de la protection des sites à savoir le Conservatoire, l'ONF, les parcs nationaux, les collectivités territoriales, les acteurs institutionnels ainsi que les associations de protection de la nature, et de l'environnement, pourrait faciliter la mise en place de ce projet.

## Conclusion du Chapitre 1<sup>er</sup>

---

Face à la dégradation constante de l'environnement, les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité de mettre en place des outils performants pour lutter contre la délinquance écologique et pour préserver les espaces les plus fragiles. Toutefois, la prise de conscience de la nécessité de préserver ces espaces n'est pas très évidente par les individus lambda.

La politique environnementale a pris son envol avec le développement des « gardes littorales », l'investissement de l'État et des associations qui luttent pour la protection des espaces avec pour l'objectif clair de faire avancer les mentalités et de toucher les élus encore passifs devant la mauvaise utilisation de l'environnement. Néanmoins, afin de pallier cette entrave, il conviendrait de créer des documents de planification uniquement réservés aux plages. Cela passe par une indispensable concertation entre les acteurs et les citoyens. On ne peut nier les progrès dus à la législation mise en place dans ce domaine. Cependant, même si la route semble longue, on peut reconnaître que les choses avancent, notamment, au niveau juridique. Les facteurs de risque amèneront certainement la législation à adopter de nouvelles mesures face à la multiplicité des changements qui peuvent survenir sur les plages, le littoral et les côtes.

## Chapitre 2

### LA FONCTION D'APPUI ET D'EXPERTISE

#### DES POUVOIRS PUBLICS.

Les pouvoirs publics ont montré leur volonté de réaffirmer leur rôle de gardien du domaine public maritime à travers la protection de celui-ci. Afin d'atteindre leur objectif, ils peuvent compter sur leurs services déconcentrés, qui font fonction d'appui et d'expertise auprès des services décentralisés, pour que ceux-ci afin mènent au mieux leur politique d'aménagement du littoral (section 1), notamment en facilitant la compatibilité entre l'aménagement et la protection du littoral (section 2).

#### Section 1

##### La mise en œuvre de la politique d'aménagement du littoral

##### au niveau déconcentré et décentralisé.

La mise en œuvre de la politique d'aménagement du littoral se manifeste par l'application que peuvent en faire les services déconcentrés et décentralisés (§1), mais aussi par la révision des règles relatives au littoral (§2).

#### **§1. L'application par les services déconcentrés et décentralisés.**

La politique d'aménagement du littoral a pris de l'ampleur depuis l'adoption de la loi Littoral du 3 janvier 1986. Cette politique est principalement impulsée par les services déconcentrés de l'État (A) et par les services décentralisés (B). Cette politique demande encore à être améliorée.

## A) Au niveau des services déconcentrés.

Selon J.B Albertini, la déconcentration se définit « *comme la politique ayant pour objet de rationaliser l'exercice des compétences de l'État en aménageant les rapports entre les administrations centrales et les échelons territoriaux dans le sens d'une plus grande délégation de responsabilité consentie à ces derniers* »<sup>856</sup>. La déconcentration par conséquent, « *ne vise qu'à donner un pouvoir de décision à des autorités locales de l'État, représentant celui-ci dans des circonscriptions administratives, départements, arrondissements, communes, et depuis 1964, régions* »<sup>857</sup>. Les services déconcentrés sont donc coordonnés, par des autorités déconcentrées qui représentent l'État au niveau local.

L'État s'est pleinement engagé par le biais de ses services déconcentrés, dans une politique d'aménagement du littoral. Grâce à la réorganisation administrative de ses services, son rôle a pu évoluer dans cette politique d'aménagement. Les services départementaux (ex DDE/DDEA) ont une action importante sur les plages, notamment en Outre-mer. Par ailleurs, des plans de protection des sites sensibles dans le cadre des plans « polmar-terre »<sup>858</sup> ont été mis en place. En outre, les services déconcentrés au niveau du département ont eu la possibilité d'instaurer à titre préventif, à proximité des zones les plus vulnérables, lorsque cela est possible, des dispositifs permettant la pose de barrage. Les personnels également ont été formés à l'utilisation de matériaux de lutte à terre et de protection des zones vulnérables<sup>859</sup>.

À vrai dire, les services déconcentrés interviennent, particulièrement les Directions départementales des affaires maritimes (DDAM)<sup>860</sup>, pour assurer avec les moyens disponibles, la défense des zones vulnérables : pose de barrages côtiers et élimination des

---

<sup>856</sup> J-B. Albertini, « *Contribution à une théorie de l'État déconcentré* », école de la faculté de droit Bruylant-Brulles, 1<sup>er</sup> janvier 1989.

<sup>857</sup> P. Bodineau et M. Verpeaux, « *Histoire de la décentralisation* », Que sais-je, Presse universitaire de France, août 1997.

<sup>858</sup> Instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre les pollutions du milieu marin, JORF n°79 du 4 avril 2002 page 5877, texte n° 3.

<sup>859</sup> Un projet de loi n°1870 a été déposé le 10 avril 2014 à l'Assemblée nationale visant à rendre obligatoire le déclenchement du plan « Polmar Terre » en cas de pollution « *nécessitant la mobilisation rapide de moyens humains et techniques* ». Ce projet de loi propose donc d'activer le plan dès qu'une pollution des rivages « *entraîne la fermeture des plages, la mobilisation des personnels et la mise en œuvre technique du ramassage de substances polluantes le pétrole et dérivés* ». [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com) et [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

<sup>860</sup> Ces directions ont été regroupées dans les Directions départementales des territoires et de la mer qui mettent en œuvre les politiques publiques d'aménagement et de développement durable des territoires et de la mer. Ces Directions ont été instituées par le décret n°2004-1484 du 4 décembre 2009 qui est un texte essentiel de la RéAtE.

substances polluantes dans la frange maritime côtière, notamment. Ils participent aussi au nettoyage des plages avec d'autres administrations, des services des collectivités territoriales et des entreprises privées.

Par ailleurs, d'autres services déconcentrés ont un rôle important au niveau des plages. C'est le cas des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL ou des ex/DIREN). Ils mettent en œuvre les dispositions spécifiques d'intervention dans la frange littorale, ordonnées par l'autorité maritime et le préfet de département. Comme tout service déconcentré, la DEAL est placée sous l'autorité directe du préfet (préfet de région en l'occurrence), et applique les décisions prises par l'administration centrale au niveau territorial.

Les DEAL se sont énormément investies dans la politique d'aménagement et de protection de l'environnement : elles aident les collectivités dans la mise en place de leurs outils de planification; c'est notamment le cas pour le SAR du département de la Guadeloupe. Mais elles se sont aussi investies dans la réalisation des agendas 21 locaux dans les communes. Elles aident également les collectivités territoriales à concilier l'enjeu national de protection du littoral, avec leurs nouvelles compétences en matière d'urbanisme et notamment d'aménagement. Tous les acteurs sont conscients de la pression foncière et de sa conséquence (notamment l'occupation illégale) sur le domaine public maritime. Les DEAL permettent alors, lorsque la stratégie des collectivités locales est mal établie, de leur apporter des orientations en termes d'aménagement. Les DEAL ont aussi la compétence d'encadrer les SMVM et les PLU. Ce service déconcentré est aussi chargé d'apporter un conseil aux collectivités territoriales, quant à la mise en compatibilité du SAR, des PLU, et des permis construire. Il convient d'ajouter que la DEAL est le service référent pour la délivrance des autorisations d'occupation temporaire (AOT) sur le domaine public maritime : toutes les procédures sont traitées par elle; celle-ci se basera sur le projet d'intérêt général, le risque naturel et mesure les impacts de cette occupation. Il convient de souligner que l'administration a toujours recommandé de ne pas utiliser l'AOT pour fonder un engagement ou encore pour établir un ouvrage permanent. En outre, la politique de gestion intégrée est également menée par la DEAL qui intervient dans le désenclavement des plages en Guadeloupe, de sorte qu'elle réalise une procédure d'impact afin de suivre les conséquences de l'érosion sur l'environnement. C'est ainsi qu'une procédure d'impact a été mise en œuvre pour connaître les précautions à prendre lors de la construction d'un établissement d'accueil aux personnes âgées prévu sur la plage de Bois-Jolan. La DEAL participe aussi, à la gestion coordonnée sur les espaces en termes de cellules sédimentaires. Par ailleurs, elle s'est investie

dans le projet de sentier littoral prévu par le décret du 28 octobre 2010 relatif à la servitude de passage le long du littoral dans les départements et régions d'outre-mer. En Guadeloupe, ce service a voulu réaliser des plans de cheminement pour que le sentier puisse rejoindre l'agglomération. En réalité, il est difficile de le réaliser en raison des propriétés privées existantes qui bloquent les accès au bord de mer ; il n'empêche qu'un constat a permis de dresser les passages et passerelles empruntables<sup>861</sup>. La DEAL met aussi à disposition des maires une cellule d'expertise en lien avec la Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), l'Agence régionale de la santé (ARS) et la Direction de la mer pour la réalisation de leurs diagnostics ciblés et conseillés sur les terrains lors des opérations de nettoyage et d'épandage.

D'autres services déconcentrés représentent l'action de l'administration centrale dans les régions et les départements. Il existe aussi les directions régionales et départementales des Affaires Maritimes qui sont des services déconcentrés des affaires maritimes, et qui ont été intégrés, au niveau départemental, dans les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) depuis 2009. Ces DDTM sont attachées au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, et constituent une administration chargée du contact avec les usagers de la mer, les professionnels ou les plaisanciers: elles sont placées sous l'autorité du préfet de département, et interviennent également pour le compte du préfet maritime qu'elles représentent dans leur circonscription, étant rappelé que celui-ci est en charge de la police et de la coordination de l'action de l'État en mer. Les services déconcentrés des affaires maritimes sont répartis sur l'ensemble du littoral métropolitain et d'Outre-mer, et composés de la manière suivante : quatorze directions régionales (DRAM), vingt-cinq directions départementales des affaires maritimes (DDAM), quatre services des affaires maritimes outre-mer (SAM), et des antennes de proximité. La direction régionale s'intéresse principalement à l'action économique pour les entreprises de pêche et cultures marines ainsi que de la formation maritime ; en interne, elle assure la gestion des moyens humains et financiers des services<sup>862</sup>.

On peut citer également, les unités littorales des affaires maritimes (ULAM) placées sous l'autorité des directeurs départementaux des affaires maritimes, qui constituent, en

---

<sup>861</sup> D'ailleurs, une servitude de passage des piétons le long du littoral est en projet dans la commune du Moule. L'enquête publique a commencé le 15 janvier 2015 et s'est terminée le 16 février 2015.

<sup>862</sup> Données transmises en août 2011 par M. Bazin, juriste au siège du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres à Rochefort.

complément des moyens hauturiers (patrouilleurs et vedettes régionales de surveillance), une composante majeure du dispositif de contrôle et de surveillance. Unités polyvalentes qui peuvent intervenir aussi bien à terre qu'en mer, elles sont réparties sur la quasi-totalité du littoral métropolitain et partiellement dans les départements et régions d'Outre-mer ; elles sont équipées de vedettes côtières et d'embarcations semi-rigides, de moyens légers, affectés aux opérations demandant rapidité, et discrétion, et peuvent être déployées de jour comme de nuit en tout point du littoral. Les agents des ULAM sensibilisent quotidiennement les plaisanciers sur la réglementation en vigueur qui comporte des droits mais aussi des devoirs.

Les différentes strates de services déconcentrés –du fait des réductions opérées par la RéAtE–, peuvent-elle faciliter l'application de la loi Littoral ? Le Conseil général de l'environnement et du développement durable a réalisé, en 2012, un audit thématique sur « *l'application de la loi littoral par les services de l'État* »<sup>863</sup>. Cet audit a concerné les 26 directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ainsi que 6 directions départementales des territoires (DDT) en charge de l'application de la loi Littoral. Un premier constat a été soulevé par cet audit : le manque de lisibilité de la politique de protection du littoral portée par la loi de 1986. Le deuxième constat relève des difficultés d'appréciation dans l'application des dispositions particulières du code de l'urbanisme au littoral. Par ailleurs, l'ensemble des services avaient soulevé la difficulté d'identifier un interlocuteur chargé du suivi de la politique littorale au niveau de l'administration centrale depuis 2008. En outre, le manque d'animation des services de l'État a créé une disparité dans l'application de la loi Littoral. La mission chargée de cet audit fait remarquer que les services déconcentrés ne sont plus « *porteurs d'une politique spécifique d'aménagement en faveur du littoral* », et que, « *les politiques publiques multiples* » ont une « *déclinaison territoriale qui n'est pas toujours cohérente* ». De plus, la plupart des services déconcentrés ne ressentent plus « *l'impulsion thématique littorale de la part des services centraux* ». Il convient également de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme avec les lois Grenelles. En conclusion, il est essentiel, comme le souligne la mission, de redonner aux grands principes de la loi Littoral leur lisibilité pour améliorer la stratégie nationale relative au littoral et par là même aux plages.

Les services déconcentrés intervenant sur le littoral sont tout de même relativement nombreux. Ce qui montre la volonté des pouvoirs publics d'utiliser des moyens importants en

---

<sup>863</sup> A. Helias, B. Creuchet, A. Dufourmantelle, F. Gadbin et al., Audit thématique sur « *l'application de la loi littoral par les services de l'État* », Rapport n° 007707-01, sept. 2012 ; Doc. PDF consulté en septembre 2014.

vue de gérer au mieux les conflits d'usage sur le littoral. À cela, s'ajoute leur mission de conseil auprès des collectivités territoriales pour que celles-ci puissent être plus performantes dans la gestion de leur littoral, sachant qu'elles possèdent –grâce à la décentralisation–, une liberté dans l'encadrement de leurs affaires locales. Mais, malgré tous leurs efforts, il reste visiblement un long chemin à parcourir.....

## B. Au niveau des services décentralisés.

Les services décentralisés ont bénéficié d'un transfert de compétences de l'État aux collectivités territoriales. Le législateur a ainsi reconnu, l'existence de certains intérêts locaux. Toutefois, la gestion de ces intérêts doit être confiée à des entités ayant effectivement une certaine liberté par rapport au pouvoir central.

Dans la gestion des plages, le maire occupe une place prépondérante.

Le maire est d'abord titulaire sur son territoire de la police administrative générale, qui a pour mission d'assurer la salubrité publique, le bon ordre, la sûreté et la sécurité publique. La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer (jusqu'à la limite des eaux). Même si les plages sont la propriété de l'État étant donné qu'elles sont incorporées à son domaine public maritime, elles sont placées sous le pouvoir de police des maires qui sont rendus responsables des accidents pouvant survenir sur les lieux si le domaine ne fait pas l'objet d'une attribution à un gestionnaire privé. C'est pour cela que le régime de leur concession, n'est pas totalement égalitaire, dans la mesure où les communes bénéficient d'une priorité étendue aux groupements qu'elles forment entre elles<sup>864</sup>.

Le maire est le gardien de la légalité<sup>865</sup> sur la plage naturelle et publique du bord de mer. Il doit, à ce titre, faire face aux contraintes géographiques liées au milieu. Ces contraintes comprennent l'action de la mer et la dépendance de la plage à l'égard du milieu environnant qui implique une gestion des pressions foncières, de la circulation et de la protection du patrimoine notamment à une échelle qui dépasse la circonscription communale.<sup>866</sup> De plus, le

---

<sup>864</sup> L. 2124-4 du CGPPP.

<sup>865</sup> Art. L. 131-2 et s. du Code des communes abrogé par la loi n°96-142 du 21 février 1996 - art. 12 (V) *JORF* 24 février 1996.

<sup>866</sup> C. Bersani, « *Le maire, la plage et la loi* », *Etudes foncières* n° 85, 1999-2000.

maire doit veiller au respect du droit de tous, organiser le travail des plagistes qui tirent leur revenu de cet espace, faciliter les loisirs des estivants qui sont en demande d'équipements, garantir la sécurité et porter assistance aux personnes si nécessaire.

Le maire peut déléguer la gestion de la plage à un concessionnaire privé, dans l'intérêt économique de la station balnéaire par exemple, en lui confiant l'équipement, l'entretien et l'exploitation de cette dernière. Il en est de même pour la qualité des eaux de baignade et le respect des mesures de sécurité des usagers, le tout sous le contrôle de la commune<sup>867</sup> pour garantir un service public des bains de mer. Le maire a aussi pour mission la gérance du domaine si celui-ci a fait l'objet d'un transfert de gestion<sup>868</sup>. Enfin, le maire peut, en vertu de l'article L. 2213-2 du code général des collectivités territoriales, déployer la police spéciale du bord de l'eau jusqu'à 300 mètres du rivage afin de réglementer les activités des engins de plage et des engins non immatriculés.

La plage est un enjeu dans l'économie touristique de la commune. La gestion de cet espace offre la possibilité de mener à bien un projet local. Pour le prévoir, il faut régler la situation des occupations sans autorisation et sans titre<sup>869</sup>. Le gestionnaire du domaine public maritime se doit donc d'agir pour faire cesser de telles infractions, puisque ces occupants sans titre ne bénéficient d'aucun droit acquis.

Les services de l'État considèrent que les communes sont les plus aptes à assurer la gestion des plages. Cette intendance peut être regardée comme une délégation de service public au regard de la loi Sapin du 29 janvier 1993. Il serait intéressant que la commune soit reconnue responsable au premier titre de la gestion du domaine public maritime en raison de sa mission de police générale. Le Conseil d'État, dans un avis n° 337-704 du 15 octobre 1985, a considéré que le maire, dans l'exercice de ses pouvoirs, doit s'assurer de la propreté des rivages de la mer, prendre les mesures nécessaires pour éviter l'accumulation des déchets et y remédier en cas de besoin. C'est dans le cadre de cette mission que le maire peut intervenir

---

<sup>867</sup> CAA Marseille, 7 juillet 2005, *M. Lopez*, req. n° 01MA01214 corroborant l'arrêt du CE du 21 juin 2000. *SARL Plage « Chez Joseph »*, req. n° 212100.

<sup>868</sup> Art. L. 2123-3 et s. du CGPPP.

<sup>869</sup> À titre d'exemple une circulaire du préfet du Var du 21 février 1996 a pu faire état d'accords illicites d'établissements de plage, ce que confirmèrent des annonces de *Var-Matin* ou du *Provençal*.

pour organiser les ventes ambulantes sur la plage<sup>870</sup>, sans émettre une interdiction générale pour toute la durée de la saison, afin de ne pas contrevenir à la liberté du commerce et de l'industrie<sup>871</sup>.

Au regard de toutes ses missions, le maire peut voir sa responsabilité retenue. Sa mise en examen est systématique dès qu'il y a un accident. Même si la commune peut conclure avec une personne privée un contrat de sous-concession dans le but de permettre à celle-ci d'exercer une activité de location de matériels de plage, elle a l'obligation en compensation, de garantir le libre accès du public à la plage ainsi que la continuité du passage le long du littoral. La commune effectue ainsi un contrôle précis de l'exploitation de la plage. Cependant, cela reste difficile pour les maires de rester vigilants en raison de la multitude des tâches qui leur incombent. En effet, la loi Littoral, au lieu d'imposer des normes précises, a laissé libres les communes littorales pour gérer l'urbanisation et la préservation des milieux naturels dans leur territoire. C'est pour cela, qu'au niveau local, des mesures peuvent être décidées au sein des services déconcentrés afin d'obtenir une meilleure adéquation des différentes politiques qu'ils mettent en pratique.

Le département dans le cadre de ses prérogatives, peut, quant à lui, voter un taux de la part départementale de la ta d'aménagement<sup>872</sup> en ce qui concerne les sentiers figurant sur le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée<sup>873</sup>, pour acquérir, aménager, et gérer certains espaces naturels sensibles (ENS), sous réserve que l'aménagement ou la gestion envisagées maintient ou améliore la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels. De plus, si ces espaces sont boisés, il est possible pour un département, une commune, un établissement public de coopération intercommunale ou le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, d'acquérir à l'aide de la ta départementale, des espaces naturels sensibles dès lors que l'ouverture au public est organisée dans les conditions prévues par l'article L. 142-10 du code de l'urbanisme.

La région intervient, à son niveau, dans l'aménagement du territoire et la planification en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable, qui sont sources d'attractivité et de compétitivité pour les territoires. Le développement régional et la

---

<sup>870</sup> CE, 24 juillet 1987, *ville d'Hendaye*, n° 62683.

<sup>871</sup> CE, 5 avril 1991, *Auclair*, req. n° 84395 ; 11 juin 1984, *Ville de Saint-Tropez c/Auclair* req. n° 40259.

<sup>872</sup> Art. L. 331-1 et suivants ainsi que l'article R. 331-1 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>873</sup> Art. L. 311-3 du code du sport.

protection de l'environnement sont complémentaires et non contradictoires. Ce qui est totalement vrai pour l'Aquitaine ou encore les départements et régions d'Outre-mer qui disposent d'un patrimoine naturel et remarquable diversifié. L'efficacité de la politique régionale repose sur les enjeux partagés entre les acteurs locaux. La région a pour compétence, les parcs nationaux et les réserves naturelles. Elle intervient aussi dans l'éducation à l'environnement et au développement durable grâce aux initiatives régionales et locales prises. Au cours du Grenelle de l'environnement, les régions<sup>874</sup> ont pris position, afin de devenir « chef de file », en matière d'environnement; elles souhaitent favoriser la coordination des politiques publiques et organiser des espaces de mutualisation avec les autres collectivités locales<sup>875</sup>.

Les services déconcentrés et décentralisés ont donc des compétences pour encadrer l'exploitation des plages. Néanmoins, des règles claires, applicables au littoral rendraient certainement leur mission plus efficace.

## **§2. Une politique plus respectueuse du littoral et des plages.**

Une politique plus respectueuse du littoral et des plages, ne peut être élaborée qu'avec la volonté de tous les acteurs intervenant sur ces espaces. Mais, cela implique de prendre en compte le concept de développement durable dans les règles applicables aux plages (A) et de réviser la loi Littoral afin de mieux assurer l'équilibre entre développement et protection (B).

---

<sup>874</sup> La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi NOTRe (publié au *J.O* du 8 août 2015) confie de nouvelles compétences aux régions. La région sera en charge de l'aménagement durable du territoire. Elle rédigera d'ailleurs, le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) dans lequel figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise de la valorisation de l'énergie, logement et déchet.

<sup>875</sup> Information consultée en décembre 2013 sur [www.regionsmagazine.com](http://www.regionsmagazine.com).

## A. La prise en compte du concept de développement durable dans les règles applicables aux plages.

Une politique d'aménagement respectueuse du littoral doit intégrer les notions d'équité, de développement durable, de cohésion sociale, d'économie et d'environnement afin d'« assurer le développement aujourd'hui, sans léser les générations futures »<sup>876</sup>. Le manque jusqu'à présent d'une véritable évaluation des politiques publiques de l'État sur le littoral<sup>877</sup>, nuit en particulier à l'efficacité des pratiques d'aménagement. Pourtant les services déconcentrés interviennent au niveau territorial afin que les collectivités territoriales respectent effectivement la politique d'aménagement de l'État.

Ainsi, selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 95-115 du 4 février 1995<sup>878</sup> modifié par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire<sup>879</sup> : « la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire concourt à l'unité de la nation, aux solidarités entre citoyens et à l'intégration des populations. Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire, la politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement »<sup>880</sup>.

C'est en vertu de ces dispositions que les pouvoirs publics se sont d'avantage impliqués dans la préservation du patrimoine naturel de la France. Certaines villes, telles que Nice, ont décidé d'avoir un littoral exemplaire, respectant les principes du développement

---

<sup>876</sup> A. Merchelbagh, « la politique d'aménagement du littoral en France depuis quarante-cinq ans : « laisse Beton » », les 9<sup>ème</sup> Entretiens Science et Ethique : le littoral et les avancées scientifiques, Océanopolis, Brest, 7 au 8 oct.2005.

<sup>877</sup> Depuis 2012, le Gouvernement a lancé une modernisation de l'action publique (MAP) qui remplace la révision générale des politiques publiques (RGPP). Elle consiste à fournir une évaluation des politiques publiques. D'ailleurs, un secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a été créé pour mettre en œuvre la réforme de l'État. Il doit être un lieu d'expertise et d'excellence en matière de transformation des politiques publiques et des administrations. Seulement, certains pensent que la MAP est une « RGPP déguisée » et n'apportera rien de plus en terme d'évaluation des politiques publiques. Le 6 novembre 2014, un bilan a été réalisé par une équipe d'experts qui s'est réuni le temps d'une journée afin d'échanger sur la démarche d'évaluation des politiques publiques (EPP) lancée fin 2012. Il apparaît tout de même que le SGMAP a accompagné 60 évaluations destinées à améliorer l'efficacité, l'efficience et la cohérence de l'action publique.

<sup>878</sup> JORF, 5 février 1995, p. 1973.

<sup>879</sup> JORF 29 juin 1999, p. 9515.

<sup>880</sup> P-Y. Chicot, « Les rapports centre-périphérie : construction, déconstruction et reconstruction de l'État », in *De la réforme territoriale à la réforme de l'État*, Textes réunis par Nicolas Kada, PUG mai 2011.

durable du territoire. Il est indispensable que d'autres régions suivent son exemple, afin de garantir la qualité optimale des espaces « plage » par un usage raisonné, d'y instaurer un équilibre respectueux de l'environnement.

Pour ce faire, il faut d'abord limiter le nombre de commerces sur les plages naturelles, et réduire l'installation d'équipements aux abords du rivage, car ils causent des dégradations sur le bord de mer. À cet égard, l'on peut citer à titre d'exemple l'installation d'une douche en béton construite en bordure de la plage de la datcha au Gosier, et qui visiblement la dégrade; ce type d'équipements doit au contraire être installé en retrait des plages, afin que celles-ci puissent garder un aspect naturel.

Établir des mesures pour réguler l'exploitation outrancière des plages est donc, une bonne réponse à la dégradation et l'érosion de leur milieu. Il en est ainsi, des chartes de respect de l'espace (charte de GIZC, charte paysagère), qui pourraient être mises en place pour limiter un mauvais usage des plages. D'autre part, afin de mieux maîtriser l'urbanisation du littoral, des outils de planification spatiale pourraient aussi et davantage en limiter l'impact. On pourrait instaurer, dans ce cas, un schéma d'aménagement prenant en compte la sensibilité et la variabilité des espaces. Ces solutions permettraient de limiter l'étalement urbain en zone littorale et de la favoriser en centre-ville. Il faudrait donc procéder à la destruction de toute bâtisse trop proche du rivage et limiter la régularisation de certaines constructions sur le littoral. Par ailleurs, la détérioration des plages nécessite la mise en œuvre d'actions aux niveaux local et national à partir des documents stratégiques. Les associations de l'environnement peuvent à cet égard apporter leur contribution par la sensibilisation des populations à la préservation des espaces, de la faune et de la flore. Il s'agit en effet d'encourager aussi la démocratie participative locale autour de projets favorisant un littoral plus écologique<sup>881</sup>. La formation est également un bon moyen pour éduquer de nouveaux citoyens sensibles à la préservation de leur littoral : de nouvelles formations et « des bonnes pratiques » en matière de pêche, d'aménagement des plages et de protection des espaces durables pourraient ainsi voir le jour. La création d'un observatoire du mouvement des traits de côte au niveau national permettrait d'observer l'évolution du phénomène d'érosion et d'accumulation sédimentaire sur les plages. L'information et la sensibilisation des acteurs du littoral mais aussi des usagers des plages sont essentielles, car elles favoriseraient la mise en cohérence des politiques littorales.

---

<sup>881</sup> Les projets pourraient valoriser les espaces ayant une valeur biologique importante par le biais d'évaluations biologiques des espaces et pour les plus touchés par l'érosion, réaliser une reconstitution de leur végétation. Il serait également nécessaire de réaliser des plans de gestion des plages.

Dans certaines régions, les études démontrent la volonté d'améliorer la gestion des côtes. C'est le cas en Camargue, où les différents acteurs tendent de diverses manières (table ronde, séminaire, conférence) d'avoir une approche concertée du milieu. On peut noter aussi, que dans les Bouches du Rhône, un syndicat mixte en charge de la protection contre les inondations fluviales et maritimes sur l'île de Camargue a été créé : il assure la maîtrise d'ouvrage d'une étude opérationnelle pour la gestion à long terme du littoral. Quant au département du Gard, il a réalisé un schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la Petite Camargue gardoise afin d'intégrer les problématiques d'évolution des traits de côte, et il est favorable à une gestion durable du cordon dunaire.

Un autre exemple d'opération menée pour réguler les problématiques de l'évolution du trait de côte peut être cité. C'est le cas, de la plage des Lecques à Saint-Cyr-sur-Mer (Var) qui constitue l'une des plus belles plages de sable de l'Ouest varois: cette opération a contribué largement au développement touristique de celle-ci<sup>882</sup>.

Le littoral n'est pas un lieu statique, c'est pour cela qu'il faut étendre les connaissances à son sujet afin de caractériser la vulnérabilité des plages concernées, de restaurer les espaces touchés, et d'apporter des réponses durables au problème de l'érosion. Il est donc primordial d'effectuer un état des lieux des ouvrages déjà installés sur les plages, pour entamer ces travaux de réflexion. On peut, à cet égard mettre en avant le Languedoc-Roussillon, qui a depuis quelques années mené des approches globales sur la gestion du littoral, par la réalisation entre autres d'un « *schéma d'orientation pour la protection, la restauration et la gestion des plages* »<sup>883</sup>. Mais la véritable réflexion a été menée par les acteurs, au cours de travaux de pilotage de la Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral Languedoc-Roussillon (LR), pour l'élaboration « *du plan de développement durable du littoral* ». Le travail réalisé a conduit à des orientations stratégiques pour la gestion du littoral du Languedoc-Roussillon (LR). Ainsi, l'un des objectifs du CPER 2000-2006 était de définir la gestion partagée à l'échelle régionale du littoral, d'élaborer des schémas directeurs pré-opérationnels pour maîtriser les cellules sédimentaires<sup>884</sup> homogènes, et de réaliser un plan de

---

<sup>882</sup> Cette plage était en effet l'objet d'une érosion importante ayant contribué au recul du trait de côte d'une dizaine de mètres en 20 ans. Après l'analyse des facteurs d'érosion, une étude courantologique et sédimentologique a facilité la compréhension des causes du phénomène et l'arrêt d'une partie de l'aménagement. Depuis, un suivi topographique et bathymétrique est effectué deux fois par an.

<sup>883</sup> Il a été créé en 1995.

<sup>884</sup> Correspond à une portion du littoral fonctionnant de façon assez indépendante avec les secteurs voisins.

prévention des risques littoraux afin d'identifier les risques pour l'adapter aux règles d'urbanisme.

L'Aquitaine est aussi un bon exemple, car une stratégie régionale de gestion de Bande Côtière a été créée en 2012. C'est une stratégie pour la gestion du risque d'érosion aux horizons 2020 et 2040. Le projet a été initié en 2009 et finalisé en 2012<sup>885</sup>. Cette stratégie s'est appuyée sur des sites tests : Lacanau, Contis et Ciboure. Après avoir récolté les résultats, la stratégie propose à l'ensemble des acteurs publics du littoral aquitain une vision partagée permettant de faire face aux risques d'érosion côtière<sup>886</sup>. Elle met en avant le principe de prévention, développe la connaissance et la culture du risque. Cette stratégie n'a pas de valeur réglementaire mais permet d'orienter les politiques publiques. Des réflexions locales pourront affiner cette stratégie.

Jean-Jack Queyranne secrétaire d'État à l'Outre-mer, avait fait dès 1999 une déclaration sur l'importance de la protection et la gestion durable des récifs dans le cadre de la gestion intégrée des zones côtières dans les DOM TOM. En 2006, le ministre de l'Écologie et du Développement durable, Nelly Olin, devait faire quant à elle, une déclaration sur la politique de la mer, la protection du littoral et des milieux maritimes ainsi que sur la création des parcs naturels marins. En 2009, a été lancé le Grenelle de la Mer<sup>887</sup>, avec pour objectif de compléter les engagements du Grenelle de l'environnement concernant la mer et le littoral, en couvrant comme thème la mer et sa contribution au développement d'activités durables. Le Grenelle de la Mer propose notamment d'appliquer plus strictement l'esprit de la loi Littoral dans les régions ultramarines à travers les schémas d'aménagement régionaux (SAR) ou encore de mettre en place une politique foncière volontariste destinée à lutter contre l'urbanisation excessive du littoral et de la saturation estivale. Les engagements préconisent également que l'accueil touristique soit délocalisé dans l'arrière-pays. Par ailleurs, une proposition soulève la nécessité de lutter contre la transformation de zones de camping en résidences permanentes. À ce titre, il est proposé d'élaborer un plan de développement du tourisme durable<sup>888</sup> dans les régions ultramarines en vue de favoriser les initiatives liées à la

---

<sup>885</sup> Information récoltée sur [www.littoral-aquitain.fr](http://www.littoral-aquitain.fr) en décembre 2013.

<sup>886</sup> Cette stratégie a été présentée par le ministère de l'Écologie le 2 mars 2012, et a donné lieu localement à une gestion durable de la bande côtière. Elle est constituée de quatre documents : une introduction générale, une présentation de la sensibilité régionale à l'érosion côtière, un document d'orientations et d'actions (pièces majeure, de la stratégie de gestion de la bande côtière), et un guide de l'action locale.

<sup>887</sup> Les quatre tables-rondes se sont tenues les 10 et 15 juillet 2010.

<sup>888</sup> D'ailleurs, la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite Loi NOTRe prévoit un plan régional de prévention et de gestion des déchets ainsi qu'un schéma régional

mer mais aussi la protection de l'environnement<sup>889</sup>. Enfin, l'engagement 21 considère qu'il y a un intérêt à reconnaître et protéger les espaces sensibles.

Tous ces exemples montrent bien la volonté des pouvoirs publics de mettre en place par –une expertise fine des milieux–, des outils stratégiques permettant une protection et une utilisation raisonnée du littoral. L'homme, pendant longtemps, n'a pas été conscient des dommages qu'il pouvait causer au littoral. Une évolution est fort heureusement intervenue au niveau national et local. Toutefois, afin d'améliorer encore les comportements et mettre en place une gestion cohérente du littoral entre développement et protection, devraient aussi intervenir une révision de la loi Littoral.

## **B. La révision de la loi Littoral : vers un meilleur équilibre entre développement et protection.**

La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi Littoral, votée à l'unanimité par le Parlement et rentrée en vigueur le 3 janvier 1986, avait pour objectif de protéger les espaces littoraux, de réglementer les constructions ainsi que l'accès au rivage de la mer. Le littoral étant en effet un atout important pour la France, il doit, en conséquence, être mieux préservé. Pourtant, ce littoral s'est progressivement détérioré, en raison des changements climatiques, de l'élévation du niveau de la mer mais encore voire surtout de la pression humaine.

Les acteurs qui interviennent dans la gestion du littoral et qui concourent à son amélioration doivent dès lors trouver un équilibre dans leurs implications et leurs actions. Il est donc nécessaire d'équilibrer les responsabilités des différents acteurs intervenant sur les plages, car ils sont devenus au fil du temps incontournables dans la protection du littoral. Leurs missions ont été facilitées par cette loi de 1986. Toutefois, après des rapports, quelques décrets et circulaires, ainsi qu'un bilan général partagé en 2007, l'application de la loi Littoral et de ses grands principes s'avère incertaine, même si elle a tout de même eu des effets bénéfiques sur les espaces, en raison de la protection qu'elle a pu leur apporter. Néanmoins, sa révision semble nécessaire pour une meilleure définition des espaces, des outils utilisés

---

d'aménagement et de gestion durable du territoire. Cependant ces documents ne prennent pas en compte le développement du tourisme durable sur le littoral.

<sup>889</sup> L'une des tables-rondes, suggérait en outre de moduler les installations des ports de plaisance en liaison avec les ports de pêche afin d'intégrer la pression saisonnière.

(notions d'urbanisation, de continuité, de hameau, d'espaces proches du rivage, de la plage), mais aussi pour une réduction des contentieux juridiques.

Le 27 février 2008, le Ministre de l'Écologie Jean-Louis Borloo, en déplacement sur le littoral Varois, avait cependant exclu toute révision de la loi Littoral, estimant que « *la bataille du littoral est cruciale pour la sauvegarde de la planète* »<sup>890</sup>. Le Ministre a déclaré à propos de la loi Littoral : « *Il y a une pression forte pour que l'on détricote cette loi, mais ça ne sert à rien de spéculer sur son éventuelle révision car on ne l'atténuera pas* ».

Pourtant comme souligné précédemment, l'audit réalisé par le ministère de l'Écologie portant sur l'application, par les services de l'État, des dispositions de la loi Littoral relevant du code de l'urbanisme rendu public en décembre 2012, et le rapport du Conseil général de l'écologie et du développement durable (CGEDD) ont mis en évidence le fait que la politique littorale n'a pas une grande lisibilité en raison des dispositions éparses contenues dans divers codes et de la grande distance entre ses dispositions textuelles et leur application par les collectivités. Ces divergences sont aussi dues à la multitude des contextes institutionnels et politiques des collectivités et à leur appréciation divergente des dispositions de la loi Littoral concernant notamment la bande des 100 mètres, les espaces proches du rivage, la qualification d'espaces urbanisés, et l'extension d'urbanisation en continuité.

Réviser la loi permettrait de rendre la notion « plage » plus visible, d'abord en donnant une définition juridique de celle-ci mais aussi des autres éléments abordés par la loi.

Cela réduirait les erreurs ou les différences d'interprétation. Pour certains préfets interrogés lors de cet audit, la loi Littoral reste « hasardeuse ». Cette loi est parfois qualifiée d'« imprécise », ce qui engendre une insécurité juridique. Pour les élus, elle est un frein au développement économique. Pour atténuer l'absence d'application de la loi, et impacter les collectivités les plus récalcitrantes, l'État a élaboré une importante documentation administrative. Ainsi, une circulaire de mars 2006 instaurait déjà un contrôle approfondi des documents d'urbanisme; le but était d'affaiblir le contentieux sur les actes individuels regardés comme contradictoires.

Le comité français de L'IUCN, propose des solutions pour améliorer l'application de la loi Littoral. Il parle d'abord d'élaborer une stratégie nationale, et ensuite, de définir une vision « prospective » et « stratégique » à partir du bilan interministériel.

---

<sup>890</sup> Information récoltée sur [www.actu-environnement.com](http://www.actu-environnement.com) en décembre 2013.

Pour l'Outre-mer, il conviendrait de mettre en place une réflexion sur la politique foncière menée dans les DROM, afin de lutter contre les pressions exercées sur les plages. Il s'agirait également de revoir les missions de l'agence des 50 pas géométriques et de développer davantage l'action du Conservatoire du littoral dans les COM. Le but est de mieux tenir compte des spécificités juridiques insulaires des départements et régions d'Outre-mer.

En outre, certains préconisent une loi-cadre sur la mer afin de conforter la loi Littoral. D'autres appellent à une mise en œuvre mutualisée de cette loi afin de renforcer la concertation, la planification et la décentralisation. Cependant, l'inflation législative n'est pas une solution ; par contre, réviser la loi Littoral serait un bon moyen d'améliorer son champ d'application et son efficacité.

Les élus attendaient avec impatience la création du Conseil national de la mer et des littoraux<sup>891</sup>. Le Conseil s'est installé depuis le 18 janvier 2013 au Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie. Celui-ci est constitué de parlementaires, des collectivités territoriales maritimes de la Métropole et d'Outre-mer, de représentants des établissements publics intéressés, et des membres de la société civile, représentatifs des activités et des usages du littoral. Le Conseil a un rôle de proposition auprès du gouvernement qui peut le saisir pour avis concernant tout sujet relatif au littoral. Il doit être associé au suivi de la loi Littoral. En outre, le rapport annuel d'évaluation que le Gouvernement devait présenter, aux termes de l'article 41 de la loi Littoral, n'a été élaboré qu'une fois en 18 ans. Ce dernier sera établi sur proposition du Conseil national de la mer et des littoraux.

Par ailleurs, deux sénateurs estimant nécessaire de créer une institution dont l'autorité et la représentativité seraient incontournables, et qui aurait pour mission de contrôler l'ensemble des normes applicables ou susceptibles d'être appliquées aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, ont déposé en ce sens une proposition de loi<sup>892</sup>. Celle-ci a abouti à la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements

---

<sup>891</sup> Le Conseil de la mer et des littoraux a été créé par la loi Grenelle 2 n° 2010-788 du 12 juillet 2010, suite au Grenelle de la mer. Il est le successeur de l'ancien Conseil national du littoral créé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

<sup>892</sup> Sénat, Proposition de loi n° 119 (2012-2013), Proposition faite dans le prolongement des États généraux de la Démocratie Territoriale qui se sont déroulés le 4 et 5 octobre 2012, et au cours desquels la question des normes et leurs conséquences sur les politiques publiques locales ont été mis en exergue.

publics<sup>893</sup>. Ce conseil interviendra aussi comme référent dans l'évaluation de l'application de la loi Littoral<sup>894</sup>.

Il a aussi été proposé, à juste titre, d'améliorer la planification locale par le biais de documents d'urbanisme plus performants. Dans ce cas, il faut respecter les compétences des collectivités territoriales, en supprimant le SMVM autonome de l'État qui concurrence les documents réalisés par les collectivités. Il y a un intérêt à simplifier les objectifs décentralisés, pour faciliter l'application du droit commun.

La question est d'ailleurs revenue récemment à la surface, puisque le Sénat a publié un rapport sur la loi Littoral le 21 janvier 2014<sup>895</sup>. Ce dernier dresse comme constat que cette loi est difficile d'application à cause de son absence de territorialisation. Le rapport avance également que la bonne application de la loi dépend de la compréhension de sa finalité et de ses objectifs. De plus, la loi Littoral n'est pas une loi de protection mais plutôt une loi « *transversale d'aménagement et de mise en valeur des activités* », une loi de « *garde et de géographie* », ce qui empêche les excès de l'urbanisme. C'est une loi d'inspiration anglo-saxonne qui ne trouve pas sa place dans notre système « *légitimiste d'inspiration romano-germanique* » qui suppose la définition de règles précises et de périmètre rigide. Ce système repose sur une obligation de moyens et sur le juge. Les principales critiques de cette loi évoquent un manque d'hétérogénéité, d'iniquité et d'incohérence. Les principales régions touchées par ces problèmes sont : la Manche, le Var, les Côtes d'Armor ou encore la Charente Maritime. Les griefs sont alimentés par le manque de vision et de pilotage par l'État de l'aménagement du littoral. Le rapport fait encore observer que « *cette loi s'inscrit dans un espace juridique qui est aujourd'hui saturé par le cumul de normes protectrices de tous ordres parfois contradictoires* ». De surcroît, les notions abordées par la loi sont imprécises<sup>896</sup>. On peut citer, à titre d'exemples, la notion de *capacité d'accueil* pour laquelle les rapporteurs proposent qu'une méthode d'évaluation partagée de cette capacité soit présentée dans la nouvelle circulaire en cours d'élaboration, car elle n'avait pas été évoquée dans la circulaire Perben du 14 mars 2006 ; par ailleurs, cette circulaire doit permettre de développer une gestion stratégique des contentieux. En outre, la rigidité des limites communales est aussi relevée, car elle crée une inégalité d'application des dispositions d'urbanisme particulières au

---

<sup>893</sup> JORF du 18 octobre 2013, p. 17147.

<sup>894</sup> P. Gélard, « *L'application de la « loi littoral » : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire* », Rapport d'information n° 421 (2003-2004) fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois, 21 juillet 2004, consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr) en décembre 2013.

<sup>895</sup> Rapport du Sénat n° 297 du 21 janvier 2014, au nom de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi littoral.

<sup>896</sup> Cela est lié à leur application cumulative.

littoral entre les citoyens<sup>897</sup>. Il en est de même des activités économiques installées sur le littoral (l'agriculture ou encore l'hôtellerie de plein air), qui sont en difficulté. Le rapport soulève aussi des problèmes institutionnels qui freinent la réforme de cette loi. On peut noter, par exemple, l'absence d'études de législation comparée, ou encore le manque de réflexion d'ensemble. Ce n'est pas la seule problématique, puisque les services de l'État sont souvent condamnés à cause des erreurs liées au retard d'application de la loi Littoral. Ces services veulent garder le monopole de la gestion du littoral en refusant toute réforme qui irait vers une décentralisation de la loi Littoral, ce qui explique l'absence de concertation avec les élus locaux. Cela a conduit certains à publier leurs documents d'urbanisme très rapidement ce qui a engendré des difficultés d'application des dispositions. C'est pour cela que la sécurisation juridique des documents d'urbanisme est une priorité pour les services de l'État. Ainsi, la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR)<sup>898</sup>, est intervenue afin d'accélérer la caducité des POS non transformés en PLU au 31 décembre 2015. Cela permettra certainement, une meilleure application de la loi Littoral.

À tout cela, s'ajoute la contrainte du juge de devoir interpréter cette loi en raison de l'absence de territorialisation des notions d'urbanisme contenues dans celle-ci. Les rapporteurs ont donc proposé de ne pas modifier les notions, mais d'intervenir sur les procédures qui conditionnent leur mise en œuvre concrète. Il a été aussi préconisé des solutions procéduraires, telles que l'allègement des charges contentieuses ou encore l'interprétation de la loi par les élus locaux. Il en est de même, de la mise en place d'un recensement des difficultés posées par la loi Littoral dans le cadre de l'appel à projet sur le recul stratégique d'activités ainsi que l'amélioration des modalités du contrôle administratif. Les rapporteurs recommandent aussi la création de chartes régionales d'aménagement du littoral qui permettraient de « *revenir à l'esprit initial de la loi littoral* ». C'est un document qui se déclinera à l'échelle régionale et qui interprétera l'ensemble des dispositions de cette loi. Par ailleurs, il a été souligné que le rôle protecteur du Conservatoire n'est plus à démontrer ; toutefois, il y a un intérêt à ce que des servitudes environnementales soient introduites comme outils alternatifs à l'acquisition foncière par le Conservatoire, afin de lui permettre de poursuivre sa mission « *en mobilisant moins de fonds à surface constante* ». Les rapporteurs ont enfin proposé d'introduire une véritable régulation financière du littoral.

Au vu de toutes ces propositions, ce rapport permet de revoir le volet juridique de la loi Littoral et d'apporter ainsi des solutions sur le terrain pour ceux qui interviennent au

---

<sup>897</sup> Article L. 146-1 du code de l'urbanisme qui soumet l'application de la loi littoral à trois catégories de communes : les « riveraines », les « estuariennes » et les « volontaires » qui correspondent au 1<sup>er</sup> janvier 2013 à 1212 communes littorales.

<sup>898</sup> Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014.

quotidien. Les parlementaires ont aussi réaffirmé leur rôle de législateur à la place du juge administratif. Néanmoins, les plages n'ont pas été abordées dans le cadre de cette loi, alors qu'un titre entier régleme leur exploitation. Il conviendrait certainement d'envisager la rédaction d'un rapport d'information sur le décret relatif aux concessions de plage pour traiter de cette question.

Afin d'améliorer l'interprétation « *trop restrictive de ce texte par le juge administratif* » et mieux répondre à l'esprit initial du législateur de 1986, une proposition de loi<sup>899</sup> vise à décentraliser la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, en créant des chartes régionales d'aménagement. L'objectif est de pallier à l'absence de « *territorialisation de la loi littoral* » qui fait peser « *des contraintes inégales sur les concitoyens* ». Ces chartes devront être élaborées à l'initiative du conseil régional ou d'au moins 30% des communes littorales de la région afin de prendre en compte la diversité des littoraux de la France. Elles seront élaborées en associant l'État, les départements, les communes et les groupements à fiscalité propre. Le Conseil national de la mer et des littoraux se verra confier un rôle d'arbitre dans l'élaboration des projets de charte. Le but est de faciliter l'application de la loi Littoral en permettant de trouver un juste milieu entre préservation du littoral et développement économique. Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales devront être compatibles avec les chartes régionales d'aménagement. Le Conseil national de la mer et des littoraux doit être saisi du projet dans un délai de 3 ans suivant la décision de son élaboration. Espérons que ces chartes permettront réellement de faciliter l'application de la loi Littoral et ne viendront pas s'ajouter à la multitude d'outils juridiques complexifiant la lisibilité des textes relatifs au littoral et aux plages. Par ailleurs, les chartes resteront facultatives, puisqu'elles seront élaborées de façon discrétionnaire par les conseils régionaux. Ces chartes permettront-elles d'éclaircir –effectivement– toutes les notions à l'origine d'une insécurité juridique et de nombreux contentieux ? Rien dans la proposition de loi ne fait état d'une telle considération. En outre, l'ensemble des documents d'urbanisme devront être compatibles avec ces chartes, alors que bon nombre de régions françaises ainsi qu'en Outre-mer ne sont pas dotées de PLU ou de SCOT.

En conclusion, même si la loi visant à créer les chartes régionales d'aménagement est adoptée, ces chartes ne régleront pas totalement l'insécurité juridique présente dans le droit du littoral et par là même des plages. Ces chartes permettront simplement d'améliorer la

---

<sup>899</sup> R. Couderc, J. Bizet, Ph. Bas, Ch. Revet, et al, *Proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, n° 667, 1<sup>er</sup> juillet 2014 ; document PDF consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

concertation des acteurs du littoral et donc des plages. Encore une fois, seule une révision de la loi permettra d'améliorer la sécurité juridique du droit en place.

Il est donc essentiel de faire progresser la sécurité juridique au sein de la loi Littoral, afin de réduire le nombre de recours en annulation liés à son application. Il conviendrait aussi d'améliorer cette sécurité juridique dans les documents d'urbanisme et de réduire les délais de recours en référé-suspension. Pour changer les comportements, il est nécessaire de créer une opposabilité directe à la loi des autorisations individuelles. Il faut en particulier, mieux adapter les règles d'urbanisme, afin de permettre un équilibre plus satisfaisant entre la protection, le développement et l'aménagement.

Le sénateur Josselin de Rohan, au nom de la Commission des affaires économiques du Sénat avait déclaré dans son rapport en 1985<sup>900</sup> : « *Le littoral est une réalité géographique et économique beaucoup plus complexe et diversifiée que ne le laissait supposer le dispositif qui nous est présenté. Sa gestion s'accommodera difficilement de la rigidité du texte que l'on se propose de lui appliquer (...). Votre commission s'étonne de l'angélisme réducteur du projet de loi qui tendrait à privilégier, si on allait au bout de sa logique, le ramassage du varech dans des espaces vierges, sur le développement économique* ».

Cette critique a été retenue par les groupes de travail du Sénat (au nom de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral) ; une meilleure adaptation des règles à la diversité des territoires sur lesquels ces règles s'appliquent est en effet désormais davantage recherchée. C'est ainsi que le groupe de travail du sénat (au nom de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi Littoral) a mené une réflexion sur l'application de la loi Littoral, car celle-ci ne laisse pas assez de champ d'intervention aux documents d'urbanisme et oblige les collectivités territoriales à élaborer une planification pour réaliser des aménagements. C'est en particulier une réalité concernant les plages. Il serait donc intéressant d'effectuer une étude sur le contenu de certains PLU et SCOT, afin de vérifier que l'aménagement effectué sur les espaces est compatible avec la protection du littoral des communes situées aux abords des plages. Il s'agit de mieux répondre aux enjeux environnementaux et de régler le problème des constructions érigées sur le littoral avant la loi Littoral de 1986. Le groupe de travail juge primordial d'étendre au deuxième paragraphe (II) de l'article L. 146-4, l'exception des espaces

---

<sup>900</sup> P. Gelard, *op. cit.*, p. 324.

urbanisés posée pour la bande des cent mètres, et de le rédiger ainsi: « *En dehors des espaces urbanisés, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage...* ». « *Une telle disposition permettra (it) de densifier l'urbanisation, et non pas d'urbaniser des zones de constructions diffuses* »<sup>901</sup>.

Quant aux espaces remarquables, ils présentent un « *intérêt exceptionnel unique, rare* » nécessitant un « *régime de protection renforcé* », ce qui n'est pas assez lisible dans la loi, même si ces espaces naturels sont protégés par d'autres législations (arrêté de biotope, et sites classés). Les sites partiellement construits ayant le statut d'espaces remarquables, pourraient donc être déclassés lors de la révision d'un PLU. Le classement en espaces remarquables pourrait s'accompagner « *d'un projet de gestion permettant d'en assurer la mise en valeur* ». En outre, il faudrait prévoir un plan de développement définissant les conditions d'implantation des constructions, d'aménagement, et la protection des espaces les plus fragiles, plan qui serait annexé aux documents d'urbanisme, SCOT et PLU, ou encore au schéma d'aménagement de plage. De plus, il conviendrait d'intégrer dans la loi Littoral le régime des contraventions de grande voirie et surtout de l'étendre au domaine du Conservatoire du littoral, notamment dans son action de gestionnaire. Selon le groupe de travail du Sénat, cela représenterait un grand intérêt pour les gardes du littoral et les agents des collectivités locales commissionnés sur la majorité des sites du Conservatoire du littoral. Cette solution avait du reste déjà été proposée lors des discussions préparatoires de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ces règles qui pourraient compléter la loi Littoral auraient vocation à équilibrer le développement et la protection du littoral. Protéger plus strictement les espaces remarquables ne veut pas dire restreindre le développement économique du littoral. Simplement, celui-ci est un espace fragile qu'il faut précieusement garder pour en conserver la biodiversité et pour maintenir la richesse patrimoniale de la France.

L'État a développé « une culture de gestion » du littoral qu'il faut s'efforcer de déployer à tous les niveaux (collectivités territoriales, gestionnaires du littoral, et usagers des plages). Il faut aussi développer encore plus la gestion intégrée des côtes et la « mutualisation de l'aménagement » sur les plages, qui sont des solutions conjointes permettant de réduire les risques de leur disparition. Il convient donc de promouvoir davantage la gestion protégée et

---

<sup>901</sup> P. Gelard, *op. cit.*, p. 324.

intégrée des plages, en simplifiant leur régime juridique à un échelon de proximité en responsabilisant les communes sur leur territoire.

Observons que le 8 décembre 2005, le sénateur Jean-Pierre Godefroy<sup>902</sup>, dans une question orale, avait déjà attiré l'attention du Premier ministre sur les difficultés liées à l'application de la loi Littoral, suite à l'annonce par le ministre délégué à l'Aménagement du territoire de la parution d'une circulaire « *expliquant clairement les conditions dans lesquelles doit être appliquée la loi, en prenant en compte l'ensemble des évolutions de la jurisprudence* ». M. Godefroy soulignait l'intérêt d'opérer une révision partielle de la loi Littoral en procédant à des ajustements restreints comme cela avait été fait pour la loi montagne. Un véritable enjeu se dégageait de cette proposition du sénateur Godefroy, à savoir un meilleur fondement pour le régime juridique des plages. Cela impliquait, et implique, de bien dissocier les différents statuts des plages en France et en Outre-mer, mais aussi d'apporter une meilleure harmonisation des différentes notions mentionnées dans la loi Littoral afin de répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité, ainsi qu'une meilleure cohérence dans les règles applicables aux plages. Bien que la révision de la loi Littoral soit une nécessité, afin de pérenniser l'attractivité du littoral, l'aménagement doit être compatible avec la protection de l'environnement.

---

<sup>902</sup> J.-P. Godefroy (Manche - SOC), question orale sans débat n° 0880S, *J.O Sénat* du 08/12/2005, p. 3135.

## Section 2

### Un juste milieu

#### entre aménagement et protection de l'environnement.

L'aménagement urbain sera compatible avec la protection du littoral grâce au pouvoir de « garde »<sup>903</sup> des collectivités territoriales (§1) mais également grâce à la maîtrise de l'urbanisation des espaces, les acteurs devant donc clarifier leur rôle en ce sens (§2).

#### **§1. Le pouvoir de « garde » des collectivités territoriales.**

Le pouvoir de « garde » des collectivités territoriales doit se manifester par la limitation du droit d'usage des biens (A), même si elles disposent d'un droit de propriété sur le domaine public (B).

##### **A. La limitation du droit d'usage des biens.**

L'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789 dispose que : « *La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité* ». L'article 2 de cette même DHC cite la propriété au nombre de droits naturels et imprescriptibles de l'homme<sup>904</sup>. Par ailleurs, aux termes de la décision du Conseil constitutionnel n° 81-132 DC du 16 janvier 1982 (*Loi sur les nationalisations*) « *le caractère fondamental du droit de propriété* » est « *la conservation qui constitue l'un des buts de la société politique et qui est mis au même rang que la liberté, la sûreté et la résistance à l'oppression, qu'en ce qui concerne les garanties données aux titulaires de ce droit et les prérogatives de la puissance publique* ».

---

<sup>903</sup> « Garde » est défini par le lexique des termes juridiques Dalloz comme une « *Obligation imposée à un contractant de garder et surveiller une chose* ». Il s'agit d'un « *pouvoir de contrôle et de direction sur une chose que l'on utilise. Ce pouvoir est une condition d'existence de la responsabilité civile...* ».

<sup>904</sup> Consulté sur le site [www.courcassation.fr](http://www.courcassation.fr) en décembre 2013.

Ce principe issu de la Déclaration des droits de l'Homme a donc une pleine valeur constitutionnelle.

La position de la cour de Cassation n'est pas différente. Ainsi, celle-ci a jugé que le libre accès à sa propriété « *constitue un accessoire du droit de propriété, droit fondamental à valeur constitutionnelle* »<sup>905</sup>.

Le droit de propriété est une liberté qui peut être protégée par le juge administratif selon la voie du référé-liberté prévu par l'article L. 521-2 du code de justice administrative<sup>906</sup>. Car, selon l'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole de la Convention européenne des droits de l'homme, « *chacun a le droit au respect de ses biens* »<sup>907</sup>. Au demeurant, l'article 544 du code civil ne définit pas le droit de propriété, mais décrit la situation idéale du propriétaire disposant de la totalité des prérogatives sur un bien, « *le droit de jouir et de disposer de la manière la plus absolue* » ; cet article pose comme seules limites les prohibitions édictées par la loi et les règlements. C'est pourquoi la doctrine définit le droit de propriété comme étant<sup>908</sup> « *ce qu'il reste quand rien n'a été retranché dans le rapport direct qui unit la personne et la chose, quand rien n'a été oublié dans l'énumération des pouvoirs concevables* » ou encore comme « *le droit d'exercer une maîtrise totale sur un bien* »<sup>909</sup>.

Les collectivités ont donc dès lors pour obligation de protéger et de mettre en valeur leurs biens. Elles doivent prendre les mesures adaptées, surtout pour protéger l'exercice de leur droit de propriété. Protéger l'environnement reviendrait pour elles, à se tourner principalement vers un maintien durable de l'environnement et de leurs biens. L'intérêt n'est pas d'être bridé dans leurs actions mais de trouver des limites dans l'exercice de leur droit de propriété. Cependant, acquérir une culture de l'environnement échappe encore à bien des élus<sup>910</sup> ainsi qu'à nombre de membres de l'administration. Pour le professeur Raphaël Romi

---

<sup>905</sup> 1<sup>re</sup> Civ., 28 novembre 2006, Bull. III n° 529, pourvoi n° 04-19.134.

<sup>906</sup> CE, 31 mai 2001, *Commune d'Hyères-les-Palmiers*, req n° 234226.

<sup>907</sup> CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, req. n° 6833/74 ;

<sup>908</sup> Information récoltée sur le site [www.courcassation.fr](http://www.courcassation.fr) en décembre 2013.

<sup>909</sup> M. Fabre-Magnan, « *Propriété, patrimoine et lien social* », RTD civ. 1997, p. 583.

<sup>910</sup> P. Saint-Marc, « *De la décentralisation contre l'environnement* », Le Monde, 30 juin 1992.

« on réduit trop souvent l'action des collectivités locales en matière d'environnement au seul usage des compétences spécifiques qui leur sont dévolues en la matière »<sup>911</sup>.

Car, l'espace littoral –qui comprend les plages– est « devenu en un quart de siècle un espace rare et convoité par de multiples utilisateurs concurrents (...) » ; si un certain nombre de maires refusent l'urbanisation à outrance et défendent, le patrimoine naturel de leur commune, beaucoup ne peuvent ou ne cherchent pas à résister aux promoteurs. Pourtant, les communes sont dans l'obligation de se conformer à la législation sur les espaces sensibles et d'intérêt général définis par les départements, aux prescriptions régionales d'aménagement et d'urbanisme et aux dispositions prévues par la loi du littoral du 3 janvier 1986. »<sup>912</sup>. Cette affirmation peut s'expliquer par le manque de moyens dont disposaient les communes : celles-ci étaient alors réticentes à se tourner vers les coopérations intercommunales, pouvant pourtant leur permettre de mutualiser leurs moyens afin de mener des actions environnementales, malgré cette possibilité que leur offrait la décentralisation.

La décentralisation a permis ainsi de répartir les compétences en matière d'environnement entre les différentes collectivités locales. Celles-ci ne doivent plus hésiter à utiliser leur pouvoir de garde pour préserver leur territoire contre les pressions urbanistiques, humaines et climatiques. Ainsi, réglementer l'espace conduit à une approche efficace des milieux et évite leur artificialisation. Les collectivités territoriales sont les seules à pouvoir le faire, car leur domaine public est insaisissable, sachant qu'elles ont une pleine propriété, pourvu qu'elles n'en fassent pas un usage prohibé<sup>913</sup>. Néanmoins, leur droit est limité<sup>914</sup> sur leurs biens, notamment sur les littoraux, à cause des principes d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité ainsi que de l'intérêt général qui peuvent restreindre leurs droits. Le législateur peut néanmoins, et précisément dans l'intérêt général, ajuster l'usage des biens<sup>915</sup>. « Il a été ainsi admis que n'était pas contraire à la Convention la règle posée par l'ancien article L. 89-1 du code du domaine de l'État et relative à la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et Martinique, l'obligation de justifier de l'usage d'une parcelle

---

<sup>911</sup> M. David, « La décentralisation de l'environnement : essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales », thèse dactylographiée, Université de Bordeaux 4, 20 décembre 2000.

<sup>912</sup> B. Berland, « Le littoral menacé et convoité », 2005 ; article consulté sur le site <http://www.ecologie-et-progres.com> en décembre 2013.

<sup>913</sup> Selon l'article 544 du code civil : « la propriété est le droit de jouir et de disposer de sa chose de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements ».

<sup>914</sup> C'est-à-dire le droit d'user d'une chose.

<sup>915</sup> Information récoltée sur le site [www.courcassation.fr](http://www.courcassation.fr) en décembre 2013.

*pour faire valider son titre, disposition pourtant contraire à la règle classique selon laquelle le droit de propriété est imprescriptible et ne s'éteint pas par le non usage »*<sup>916</sup>. Ainsi, le juge constitutionnel peut vérifier que ce droit de propriété répond bien à un motif d'intérêt général : il peut à cette occasion, censurer des dispositions législatives permettant à l'administration, d'ordonner par exemple des interdictions de chasse sans que le motif d'intérêt général puisse être justifié<sup>917</sup> ; il s'assure en outre que le droit de propriété n'est pas dénaturé. En conséquence, la collectivité ne pourra exploiter le bien dont elle a la garde que dans certaines conditions, dans le respect des principes constitutionnels, de la loi, des règlements et des outils de protection et de conservation du littoral qu'ils mettent à leur disposition. Cela vaut donc notamment pour l'espace « plage », qui doit faire l'objet d'une utilisation particulièrement délicate.

En conclusion, les collectivités territoriales ne peuvent plus laisser se dégrader les espaces dont elles ont la « garde », car leur domaine public leur confère un véritable droit de propriété.

## B. Un droit de propriété sur le domaine public.

En droit public français, les collectivités territoriales, au même titre que l'État, disposent d'un domaine public comportant l'ensemble de leurs biens affectés à une utilité publique. Leurs biens sont dès lors inaliénables et imprescriptibles, et leur régime est régi par le droit public. Il est dès lors impossible pour les tiers, d'acquérir un droit sur leurs biens par voie de prescription, autrement dit par un usage prolongé. Ce qui veut dire que le domaine public de la collectivité ne peut être ni exproprié, ni grevé de servitudes, d'autant qu'il y a une réelle volonté de concilier la protection du domaine public et la valorisation économique de ce dernier.

Le code général de la propriété des personnes publiques définit les domaines public et privé. Rappelons que le domaine public d'une collectivité est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas, ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable<sup>918</sup> à l'exécution des

---

<sup>916</sup> 3<sup>e</sup> Civ. 16 novembre 2005, Bull. 2005, III, n° 221, pourvoi n° 04-13.926.

<sup>917</sup> CC 20 juillet 2000, DC n° 00-434, *Loi sur la chasse*.

<sup>918</sup> D. Dutrieux, « *La gestion du patrimoine immobilier des collectivités* », Le courrier des maires et des élus locaux, Cahier n°31, janvier 2010- n° 231 ; consulté sur le site [www.courrierdesmaires.fr](http://www.courrierdesmaires.fr) en version PDF.

missions de ce service public<sup>919</sup>. Aussi, avant d'être cédé à une personne publique, un bien du domaine public doit être préalablement déclassé, ce qui suppose la disparition préalable de l'affectation à l'utilité publique, ce qui peut impliquer l'intervention d'une loi. Les biens qui n'appartiennent pas au domaine public des collectivités territoriales appartiennent à leur domaine privé, et sont globalement soumis à un régime de droit privé. Les collectivités territoriales ont toutefois la possibilité de concéder des droits réels sur leur domaine public.

Cependant, l'ancien Code du domaine de l'État ne permettait pas un bon fractionnement entre les règles relatives à l'État et celles concernant les collectivités territoriales. Le Code général de la propriété des personnes publiques<sup>920</sup> a permis de rassembler l'ensemble des règles afférentes à la domanialité publique et privée des personnes publiques, afin de « *redonner cohérence et unicité au droit domanial, dans le souci de conformité au principe à valeur constitutionnelle d'accessibilité au droit et de lisibilité des normes* »<sup>921</sup>.

Toutefois, les collectivités territoriales ne possèdent pas autant de propriétés que l'État. En outre, certains biens des personnes publiques peuvent appartenir au domaine privé, mais les dépendances du domaine privé peuvent être mises à la disposition d'un service public. L'utilisation privative se fera sur le fondement d'un acte unilatéral ou d'un contrat. L'utilisateur est soumis au droit privé et les litiges relèvent du juge judiciaire. Il est clair que la gestion du domaine privé ne constitue pas un service public<sup>922</sup>. La propriété publique ne peut donc pas être totalement assimilée à la propriété privée.

La collectivité dispose alors, de deux droits de propriétés qui sont superposables, car ils possèdent les mêmes prérogatives et sont de même nature. Il n'y a donc qu'un seul droit de propriété privée et publique. Selon le droit de l'Union européenne, le domaine des collectivités publiques, comprenant l'ensemble de leurs biens, relève, soit du droit public avec la compétence contentieuse des juridictions administratives, soit du droit privé avec la compétence contentieuse des juridictions judiciaires. Aussi, est-il essentiel de définir les

---

<sup>919</sup> L'article L. 2111-1 du CGPPP stipule que le domaine public d'une personne publique (État, collectivité territoriale et leurs groupements, établissement public) est constitué, sauf dispositions législatives spéciales, de biens qui appartiennent à cette personne publique.

<sup>920</sup> Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006.

<sup>921</sup> Extrait du rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, texte n°20, *JORF* n° 95 du 22 avril 2006 page 6016. Consulté en avril 2014 sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

<sup>922</sup> CE, 28 nov. 1975, *ONF c/ Abamonte*, req. n° 90772.

espaces relevant du domaine public, car, certains biens appartiennent au domaine privé communal, notamment les biens immobiliers ou mobiliers en vertu de la loi du 10 juin 1793. La plage n'entre pas dans ce cadre là.

Il est essentiel également de moderniser la valorisation et la gestion du patrimoine environnemental dont les collectivités territoriales ont la charge. L'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du Code général de la propriété des personnes publiques, préconise comme orientation : la modernisation du régime de l'occupation du domaine public. Il s'agit, au même titre, de clarifier le rôle des différents acteurs.

## **§2 La clarification du rôle des différents acteurs.**

Les collectivités territoriales disposent d'un véritable droit de garde sur leurs biens. Elles ont toutefois, besoin que leur rôle soit rationalisé et que leurs compétences soit clarifiées (A). Pour cela, le rôle de l'État (B) doit se limiter au strict contrôle dans le respect de la libre administration.

### **A. Le rôle des collectivités territoriales.**

Aujourd'hui, dans le cadre de la décentralisation, les collectivités territoriales sont incontournables<sup>923</sup> dans la valorisation de l'environnement. L'environnement est appréhendé à travers différents domaines qui ont donné naissance à une véritable administration de l'environnement. Les collectivités territoriales peuvent en effet intervenir dans plusieurs matières, en fonction des compétences qui leur ont été transférées. Néanmoins, les initiatives sont difficiles à mettre en œuvre en raison du manque de réalisme dans les rapports existant au niveau local entre les actions de l'État et la politique environnementale des collectivités locales<sup>924</sup>, même si l'on peut soutenir que grâce à la décentralisation, les collectivités territoriales structurent mieux leurs décisions. Ce qui permet ainsi une meilleure coordination dans les projets de développement et de protection.

Les collectivités ont donc reçu bien des attributions en matière d'environnement. Mais agissent-elles, peuvent-elles agir dans un cadre approprié ?

---

<sup>923</sup> S.n., « *L'action des collectivités locales face aux préoccupations d'environnement* », Université de Clermont-Ferrand, 11 février 1999.

<sup>924</sup> R. Romi, *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ Décentralisation, paru le 01/1998.

L'environnement est un objet d'intérêt général : il en est donc de même du littoral et par là même des plages. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976 dispose que « *la protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général* ». La loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement<sup>925</sup> a affiné cette notion concernant certaines composantes de l'environnement. Le professeur Michel Prieur a lui aussi souligné, à juste titre, l'intérêt général lié à la protection de l'environnement et pronostiquait il y a déjà près de trente ans que celle-ci allait « *désormais encadrer l'action des collectivités locales* »<sup>926</sup>.

Les collectivités territoriales doivent donc renforcer leur position afin d'élargir leur politique en matière de protection des espaces dont elles disposent. La clause générale de compétence toujours applicable aux communes<sup>927</sup> permet à celles-ci de pouvoir intervenir dans le domaine de l'environnement ; les autres échelons locaux disposent d'attributions spéciales en matière d'environnement : c'est en particulier le cas des régions.

La planification régionale a permis à plusieurs régions d'insérer dans les contrats avec l'État ou dans leurs propres plans des actions en faveur de la protection de la nature. À travers ces contrats, l'État, permet à la région d'exercer des attributions environnementales que les lois ne lui accordent pas expressément. Les contrats de plan comprennent un chapitre d'environnement et une capacité de financement des projets<sup>928</sup>. Citons à titre d'exemple, le contrat de plan État/ Région Aquitaine 2000-2006, dans lequel on trouve une série de mesures concernant la protection et la gestion environnementale.

---

<sup>925</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995, *JORF* du 3 février 1995.

<sup>926</sup> M. Prieur, « *La répartition des compétences entre la CEE, les Etats et les collectivités régionales et locales en matière d'environnement, le cas de la France* », in J. Charpentier, « La protection de l'environnement par les communautés européennes », Pédone, 1988, p. 87.

<sup>927</sup> La loi NOTRe du 7 août 2015 citée précédemment, supprime la clause générale de compétence pour les régions et les départements. Le gouvernement affiche en effet la volonté de définir plus strictement les compétences de chaque niveau de collectivité pour clarifier l'architecture territoriale. Ce sujet suscite des débats quant à la répartition des compétences entre régions, départements, intercommunalités et communes.

<sup>928</sup> A. Aubin, « *L'environnement dans les contrats de plan de la 3ème génération* », Rapport au ministère de l'Environnement, 1996.

Le législateur a cherché à instaurer un cadre dans lequel les responsabilités des différents échelons peuvent s'exercer dans une grande clarté en attribuant à chaque collectivité un cadre d'intervention<sup>929</sup>. Mais il y a eu finalement un enchevêtrement des compétences et des politiques locales d'environnement en raison de la multitude des acteurs intervenant dans la même procédure. D'ailleurs, il a été reconnu, dans un arrêt du Conseil d'État, la possibilité pour l'État et le département des Yvelines de créer respectivement sur les mêmes surfaces une ZAD et une zone de préemption des espaces naturels sensibles<sup>930</sup>. Le Tribunal administratif de Versailles a prolongé cette jurisprudence en jugeant que deux droits de préemption qui se chevauchent s'annulent<sup>931</sup>.

En Outre-mer, les collectivités locales ont été laissées pour compte. Jean-Claude Douence le soulignait il y a deux décennies en affirmant que « *le pouvoir central a surtout marqué son ignorance et son manque d'intérêt pour la situation particulière des DOM* »<sup>932</sup>.

Malgré leur liberté, les collectivités territoriales sont encadrées par le préfet en ce qui concerne les procédures environnementales. Pourtant, elles sont contraintes de s'impliquer dans les problématiques écologiques de leur territoire. Seulement, la protection de l'environnement est organisée de sorte que l'État soit suffisamment proche des problèmes pour résoudre les dommages écologiques le plus rapidement possible. Même si le régime de tutelle a priori n'existe plus, l'État garde un rôle de régulateur dans les compétences locales d'environnement. En d'autres termes malgré la disparition de la tutelle, l'État, reste toujours très présent dans les politiques environnementales décentralisées.

L'état de l'environnement dépend cependant largement de l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements<sup>933</sup> qui interviennent à un échelon de proximité. Ainsi, ce sont les collectivités territoriales qui doivent se montrer à la hauteur en améliorant par exemple les services publics balnéaires. Les collectivités territoriales ont la responsabilité de traduire la loi Littoral dans leurs documents d'urbanisme. Pour les collectivités d'Outre-mer, la compétence environnementale est locale. À ce titre, le principe de spécialité législative

---

<sup>929</sup> On peut noter les compétences du maire sur la plage.

<sup>930</sup> CE., Sect., 3 juillet 1998, *Département des Yvelines*, concl. Lamy, obs. Touvet., BJDU 1998 n° 6, p. 440.

<sup>931</sup> TA Versailles, 24 septembre 1999, req. n° 991930.

<sup>932</sup> J.-C. Douence, « *Décentralisation et protection de l'environnement insularité dans les DOM* », RJE 1994/S, p. 89.

<sup>933</sup> P. Janin, « *La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés* », AJDA 23 juillet 2007.

s'écarter au profit de certaines parties de la législation environnementale<sup>934</sup>. L'autonomie des collectivités locales leur permettent de régler leurs affaires dans leur périmètre d'intervention, elles ont le droit de disposer de moyens appropriés pour mener à bien leur mission sur le domaine public maritime et assumer l'ensemble des compétences qui leurs sont dévolues. Il est essentiel d'ajuster leur marge de manœuvre afin de mieux développer leurs actions dans la politique littorale. Par ailleurs, les collectivités territoriales pourront davantage affirmer leur autonomie, si leurs ressources sont augmentées. C'est bien en effet par leur capacité à disposer de ressources financières suffisantes, qu'elles pourront exercer leur rôle de garde sur leurs biens.

Les collectivités territoriales ont donc besoin, pour se développer et pour exister, d'un patrimoine leur permettant d'assurer leurs missions. La qualité de ce patrimoine dépend du nombre d'espaces préservés et des biens aménagés. Ce patrimoine est un facteur essentiel de l'action économique des collectivités territoriales.

Il apparaît donc primordial que les collectivités territoriales affirment leur rôle sur le domaine public maritime et sur les plages entrant dans leur périmètre d'intervention, car ces plages constituent des ressources financières considérables, surtout en période estivale. C'est pour cela que les collectivités territoriales doivent renforcer la politique de préservation et de valorisation de leurs plages. C'est un enjeu dans le développement de la décentralisation et de l'expansion des compétences des acteurs locaux. Parmi les collectivités territoriales, la commune est celle qui intervient en priorité sur les plages, car son domaine public constitue un objet d'animation et, de la vie en communauté.

Rappelons enfin que les collectivités territoriales disposent de prérogatives de puissance publique pour intervenir dans la conservation de leurs biens. Il leur revient de prendre ainsi, toutes les mesures de protection à l'égard de l'usage commun ordinaire des espaces littoraux qui sont dans leur périmètre d'intervention. Elles doivent aussi, au-delà des interventions de police administrative, entretenir leurs biens et maintenir leur domaine dans de bonnes conditions d'usage. Elles doivent éventuellement revendiquer leur propriété en soutenant une bonne politique littorale. Ce qui n'est pas toujours évident : quels sont en effet les instruments susceptibles d'améliorer la gestion des plages par les collectivités locales? Il s'avère, comme on l'a déjà fait observer, que les collectivités territoriales surtout ultra-

---

<sup>934</sup> C. Martinese, *op. cit.*, p. 202.

marines sont toujours dépendantes de l'État afin d'établir au mieux leurs documents d'urbanisme.

## B. Le rôle de l'État.

Selon le professeur Romi, « *la décentralisation s'arrête théoriquement là où commence la protection de l'environnement* ».

En effet, le préfet supporte la plus grande part de la charge dans l'application des politiques gouvernementales de l'environnement. Même s'il y a un renforcement de la déconcentration environnementale, le maire se substitue à celui-ci, par le pouvoir de police municipale. Il y a d'ailleurs, un contrôle de l'intérêt général reconnu par la loi sur la protection de la nature, qui a fait émerger un encadrement procédural prenant en compte la protection de l'environnement.

Déjà, avant même la mise en place de la décentralisation, la Directive d'aménagement national du 22 novembre 1977 sur la protection et l'aménagement de la montagne dégageait des principes protecteurs habilitant le gouvernement à faire respecter localement la politique nationale d'aménagement du territoire. Il en est de même de la directive de 1995, ou encore de celle d'août 1979 relative au littoral. L'État affirme davantage son rôle dans la loi Littoral. Il confie aux communes la maîtrise des environnements touristiques<sup>935</sup> : il est à la fois « *garant de la loi, aménageur du territoire national, partenaire et initiateur du projet* »<sup>936</sup>. En outre avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 8 janvier 1993, l'État a voulu retrouver une place de premier rang dans la protection des structures paysagères.

Le professeur Jean-Marie Pontier a pu écrire : « *aujourd'hui est, officiellement (...) le temps de la considération et de l'action commune dans le respect de chacun. Le terme de partenariat paraît résumer la nouvelle symbolique des rapports entre l'État et les collectivités locales (...) Passer, dans les relations entre État et collectivité locale, de la conception de l'adversaire à celle de partenaire est un changement d'état d'esprit considérable et qui n'est*

---

<sup>935</sup> J.-Y. Faberon, « *La mise en valeur touristique du littoral de la loi du 3 janvier 1986* », in Les actes du Colloque « La loi littoral », SFDE Economica, 1987, p. 317 s.

<sup>936</sup> J.-M. Becet, « *A propos de premier bilan de la loi littoral* », DMF Juin 1999, p. 577.

*pas totalement achevé* »<sup>937</sup>. Le partenariat État et collectivités territoriales est donc nécessaire afin de mieux garantir la prise en compte des plages au niveau local.

Yves Jégouzo a pu quant à lui affirmer que « *l'environnement est par excellence un domaine de gestion conjointe entre l'État et les collectivités territoriales (...)* »<sup>938</sup>. L'État conserve donc un rôle prépondérant dans la protection de l'environnement.

Néanmoins, une coopération étroite entre les acteurs déconcentrés et décentralisés est essentielle. On peut citer, en exemple, celle qui s'est établie entre les collectivités territoriales et les services comme l'ONF, le Conservatoire du littoral, ou encore les DREAL.

Il convient aussi de souligner l'action de la Direction de l'eau et de la biodiversité, en charge des politiques relatives à la connaissance, à la protection, à la police, à la gestion de la nature et de la diversité biologique terrestre et marine, à la police de la chasse, à la gestion de la faune sauvage, au contrôle de l'utilisation du commerce des espèces animales et végétales sauvages, ainsi que des politiques relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques continentaux, littoraux et marins, et à la pêche en eau douce. Cette direction contribue ainsi à faire appliquer la législation relative à la protection du littoral et de la montagne. Elle combine la politique relative à la mise en valeur du domaine public maritime. Elle s'intéresse également aux questions liées aux parcs naturels régionaux, aux réserves naturelles, aux conservatoires botaniques nationaux et aux parcs naturels marins. Elle est en outre chargée, pour le compte du ministre chargé de l'Environnement, de la tutelle de nombreux établissements publics : l'Agence des aires marines protégées, les Parcs nationaux de France, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Office national des forêts, et l'Office national de la chasse et de la faune sauvage.

Tous ces exemples montrent bien que l'État intervient pour harmoniser les politiques publiques qui doivent s'appliquer concurremment sur le territoire des collectivités territoriales. L'État doit donc moderniser les conditions d'exploitation des plages. Pour atteindre cet objectif, il conviendrait d'harmoniser les règles de gestion des plages mais aussi d'unifier les procédures de délimitation du domaine public naturel, car les compétences en matière de protection des espaces naturels et de la biodiversité sont encore sous la tutelle de l'État même si le rôle des collectivités territoriales tend à évoluer. En Bretagne par exemple,

---

<sup>937</sup> J.-M. Pontier, « *La décentralisation et le temps* », Revue de droit public, 1991 p. 1225.

<sup>938</sup> Y. Jégouzo, *Présentation de la « loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement »*, RFD. Ad. 1996, p. 198.

l'État apporte une attention particulière aux pressions liées à l'activité humaine pour préserver et favoriser son patrimoine naturel particulièrement riche et diversifié au regard de ses milieux littoraux. La gestion des chartes des parcs nationaux est aussi un bon exemple, car même si elle dépend d'établissements publics décentralisés, l'État s'implique en profondeur grâce à son droit de participation et de contrôle : il doit veiller à une stricte application des dispositions de la loi Littoral, garante de l'attractivité du littoral métropolitain et ultramarin<sup>939</sup>.

En effet, « *la notion de décentralisation ne peut se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'État* »<sup>940</sup>. Le contrôle de l'État se fait, doit se faire, dans le respect du principe de la libre administration. Ce contrôle permet aux collectivités d'être efficaces et dynamiques dans la politique d'aménagement et de mise en valeur du littoral. Le Doyen Maurice soulignait déjà « *non seulement l'administration centrale subsiste, mais elle conserve un contrôle étendu sur les administrations décentralisées, contrôle qui porte le nom de tutelle administrative. Ainsi on peut dire que la centralisation reste la règle et que la décentralisation est l'exception* »<sup>941</sup>. Plus l'État se désengage dans certains domaines, et plus il est présent et plus son contrôle s'en ressent. Même si, sur ce sujet, depuis 1982, le « contrôle » n'est pas énormément abordé par les textes. Au demeurant, la loi n° 82-623 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements, et des régions modifié par la loi n° 82-623 du 22 juillet 1982 avait repris la conception existante. La jurisprudence est intervenue aussi pour donner un cadre légal. Cependant, c'est la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui lui a apporté une stabilité.

En outre, le Conseil d'État a pu relever en 1993<sup>942</sup> que « *le recul, en opportunité, des autorités préfectorales devant l'exercice d'une compétence dont on leur a, un temps, expressément demandé de ne pas abuser, dont le maniement risque de rendre plus difficiles leurs relations avec les élus et dont la jurisprudence administrative a, de surcroît, implicitement admis qu'elles n'étaient pas tenues de faire usage* ». Ainsi, les préfets n'avaient pas l'obligation de déférer les actes illégaux aux tribunaux administratifs et donc ne pouvaient

---

<sup>939</sup> Ainsi, en 2005, il a fait un appel à projet pour mener à titre expérimental des opérations de GIZC sur 25 sites littoraux (cf. le site : [www.datar.fr](http://www.datar.fr)).

<sup>940</sup> P. Combeau, « *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui* », l'Harmattan, mars 2008.

<sup>941</sup> M. Hauriou, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey 12<sup>ème</sup> éd.1933, rééd. Dalloz, p. 85

<sup>942</sup> CE, *Décentralisation et ordre juridique*, Rapport public, 1993.

contraindre les collectivités à les modifier<sup>943</sup>. Par conséquent, le contrôle de l'État s'est effacé au fur et à mesure que le rôle des collectivités territoriales s'amplifiait et que leurs actes devenaient plus compliqués. Par contre, le préfet peut intervenir dans le cadre du pouvoir de substitution<sup>944</sup>, en accomplissant d'office l'exécution des actes dont l'obligation est faite au maire en sa qualité d'agent de l'État. L'article L. 2215-1 du Code général des collectivités territoriales vise du reste le maire en sa qualité d'autorité décentralisée, lorsqu'il néglige ou refuse de saisir des actes en matière de police administrative<sup>945</sup>. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'un contrôle mais d'une substitution, qui permet à l'État de lutter contre le relâchement des autorités décentralisées.

L'usager des plages a donc le droit d'obtenir de l'État, l'obligation de prévenir l'inaction de l'administration décentralisée. Dans la gestion complexe du littoral, l'appareil administratif de l'État, apporte donc un concours essentiel pour protéger et valoriser les espaces.

Toutefois, il n'y a pas de grande différence entre le contrôle et l'expertise de l'État. L'expertise est « *la constatation exigeant des connaissances techniques et de rapporter au juge le résultat de l'examen* »<sup>946</sup>. C'est pour cela que, la compétence consultative relève du Conseil d'État lorsque le Gouvernement souhaite un avis sur une question levant une difficulté juridique. L'État a toutefois, le sens de la responsabilité et de l'imputabilité qui « *n'est pas univoque et ne correspond pas seulement à l'exercice d'un contrôle externe venant limiter les abus de pouvoir. Elle dépasse la stricte exigence juridique de garantie et appelle l'idée d'une structuration des normes au regard desquelles on mesure l'effectivité de l'intervention publique (selon un éventail très large de critères impliquant l'efficacité, l'efficience, l'équité...)* »<sup>947</sup>. La vocation de l'État est donc toujours de servir avec efficacité l'intérêt général. Il peut être difficile de cerner son rôle d'expertise qui « *serait plus clair aux yeux des jeunes générations* »<sup>948</sup>, s'il n'avait pas de multiples fonctions à travers ces différents services intervenant sur les plages.

---

<sup>943</sup> CE, 25 Février 1991, *Brasseur*, req. n° 80969.

<sup>944</sup> Art. L. 2122-34 du CGCT.

<sup>945</sup> P. Combeau, *op. cit.*, p. 341.

<sup>946</sup> J-L Quermonne, « *l'appareil administratif de l'État* », Édition le seuil, 1991.

<sup>947</sup> L. Rouban, « *La modernisation de l'Etat et la fin de la spécificité française* », Revue Française de science politique, 1990, volume 40, p. 521-545.

<sup>948</sup> R. Lenoir, « *Enarques à tout faire* », Voir J-L Quermonne, *ibid.*

On peut donc dire, que malgré la décentralisation de certaines compétences dévolues maintenant aux collectivités territoriales, l'action de l'État ne s'est pas essouffée en matière de gestion et de protection du littoral et par extension des plages. Il est vrai, et cela depuis déjà plusieurs décennies que « *la nouvelle assurance et le sens de l'innovation des élus placés à la tête des communes, des départements et des régions modifient nécessairement l'équilibre des relations existant entre les services extérieurs de l'État et des collectivités territoriales* »<sup>949</sup>. Mais cela n'empêche pas l'État sinon de restreindre la gestion des collectivités territoriales<sup>950</sup> et celle des autres acteurs. Le « local » et le « national » sont en vérité étroitement enchevêtrés dans le système politique français<sup>951</sup> : c'est à ce titre que les collectivités territoriales et l'État concourent ensemble à la politique d'aménagement, de mise en valeur, et de protection des plages. « *Pour beaucoup, l'État était le centre de la conduite des affaires publiques, ne laissant aux échelons locaux que des résidus et des marges de manœuvres limitées* »<sup>952</sup>. En ce sens, l'État a suscité beaucoup de controverses, notamment concernant le manque de manœuvre qu'il laisse aux collectivités dans leur gestion du littoral. De plus, « *de nombreuses études portant à la fois sur le système juridique de l'État et sur l'aptitude de ses cadres à remplir cette fonction suscitent des sentiments mélangés : une activité de plus en plus intense, mais brouillonne, une formation juridique en éveil, mais qui cherche sa légitimité sociologique entre le tout économique et l'excellence mathématique* »<sup>953</sup>. Toutefois, il y a semble-t-il désormais un véritable désir de transparence et d'équité dans la politique que mènent les pouvoirs publics même si « *la logique des différents pouvoirs constitutifs de l'État ne lui permet pas de conduire ses efforts de manière synchrone* »<sup>954</sup>.

C'est pour cela que l'État doit faire respecter les dispositions applicables au littoral. Mais, l'État doit fournir les moyens nécessaires pour faire respecter les normes applicables sur le territoire et pleinement garantir la cohérence entre la loi et le respect de celle-ci en réalité. Il est possible de concilier, pour ce faire, la logique de gestion, la valorisation et la protection de l'environnement. L'effectivité de la politique de l'aménagement, de la mise en valeur et de la protection du littoral dépendra de la relation de confiance que l'État saura

---

<sup>949</sup> A. Mabileau, « *Les héritiers des notables* », Pouvoirs, n°40, 1987 ; Voir J-L Quermonne, *op. cit.*, p. 342.

<sup>950</sup> S. Cadiou, *Le pouvoir local en France*, PUG, août 2009.

<sup>951</sup> S. Cadiou, *ibid.*

<sup>952</sup> S. Cadiou, *ibid.*

<sup>953</sup> P. Maynial, « *Le droit du côté de la vie, Réflexion sur la fonction juridique de l'Etat* », Rapport au Premier ministre, La documentation française, 1<sup>er</sup> trimestre 1997.

<sup>954</sup> P. Maynial, *ibid.*

instaurer avec les citoyens. La méconnaissance de ces derniers est en effet un obstacle au respect et à l'application de la règle. Si bien que la communication est essentielle afin de préciser les actions de l'État et de mieux faire connaître le rôle de ses services déconcentrés : pour garantir le respect des normes en vigueur il faut mettre le citoyen aux premières loges de la politique du littoral !

Selon le Grenelle de l'environnement, l'exercice des compétences en matière d'urbanisme est en réalité partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Celles-ci ce sont retrouvées face à des défis dans les politiques de planification et d'aménagement qu'elles ne connaissaient pas auparavant. L'État a défini des grandes stratégies en matière d'environnement, de développement durable et d'urbanisme à l'échelle régionale, interrégionale pour les décliner au niveau national.

L'État a gardé un rôle de « *garant des principes qui s'imposent aux documents d'urbanisme* ». La circulaire du 6 septembre 2001 explicite le rôle de l'État<sup>955</sup>. Celle-ci interpelle sur le fait que « *la loi a maintenu la possibilité de mise à disposition des services de l'État chargés de l'urbanisme (...) pour l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme si les collectivités compétentes le demandent* ». Par ailleurs, elle rappelle aussi que « *l'organisation et le renforcement des services des collectivités locales devraient leur permettre de prendre en charge progressivement la réalisation des documents d'urbanisme et de réduire en conséquence la place de la mise à disposition* ».

Le retrait de l'État en matière d'ingénierie<sup>956</sup> est quand même au centre des débats actuels même s'il n'y a pas de définition claire de l'ingénierie<sup>957</sup>. Cependant pour certains, il ne faut pas regretter le désengagement de l'État, car cela veut dire que la décentralisation est achevée. Il faut donc se réjouir de la montée en puissance des politiques des collectivités territoriales, en particulier dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement.

---

<sup>955</sup> Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 06/09/01 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification.

<sup>956</sup> Rapport d'information du Sénat n° 654 du 10 juillet 2012 au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme ; voir aussi ADCF-ADF Étude territoriale sur « *Territoire ingénieur, l'ingénierie au service de l'autonomie locale* », 2013-2014. Consulté sur le site <http://www.adcf.org/files/ouvrages/ADCF-ADF-EtudeTerritoireIngenieur-150107-web.pdf>.

<sup>957</sup> Le Larousse définit l'ingénierie comme « *l'ensemble des plans et des études qui permettent de déterminer, pour la réalisation d'un ouvrage ou d'un projet d'investissement, les tendances les plus souhaitables, les modalités de conception les meilleures, les conditions de rentabilité optimales, les matériels et les procédés les plus adaptés* ».

## Conclusion du Chapitre 2

---

Le législateur a établi, au travers des lois qu'il a votées, des instruments juridiques pour permettre aux acteurs déconcentrés et décentralisés de protéger et d'aménager leur territoire. Par ailleurs, les collectivités territoriales grâce à leur droit de propriété, ont la pleine jouissance de leur domaine public maritime. À ce titre, elles ont longtemps disposé, pour mener à bien leur politique d'aménagement, de l'expertise et de l'ingénierie de l'État. Toutefois, elles ne possèdent pas toujours les moyens suffisants pour atteindre les objectifs de cette politique et pour faire respecter les règles applicables aux plages. De plus, l'État même s'il reste présent, se désengage de plus en plus depuis plusieurs années.

Au vu de tous les éléments analysés dans ce chapitre, la solution la plus judicieuse serait la révision de la loi littoral, afin d'obtenir une politique plus respectueuse du littoral, car sa mauvaise application est liée à son manque de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité. La réformer permettrait ainsi d'apporter un renouveau aux pratiques sur les plages. Les pouvoirs publics doivent en outre davantage sensibiliser les citoyens à cette politique, pour que, précisément, ils ne puissent plus contribuer eux-mêmes à la dégradation de leur environnement.

## Conclusion du Titre 1

---

Les pouvoirs publics essaient, malgré la complexité du droit, de faire aux mieux pour enrayer les mauvaises pratiques sur le littoral. Le législateur est intervenu en mettant à leur disposition des instruments juridiques d'aménagement et de protection afin de leur permettre d'atteindre leurs objectifs.

Néanmoins, l'absence de clarté des textes relatifs -directement ou indirectement- aux plages ne leur permet pas de mener une politique d'aménagement et de protection efficace et efficiente. Le régime applicable à ces espaces a donc, besoin d'être harmonisé : les principaux textes régissant les plages doivent être révisés pour apporter une réponse plus adaptée aux problèmes posés aux plages.

C'est pour cela qu'un certain nombre de mesures doivent être mises en place pour réduire l'insécurité juridique qui règne dans la législation réglementant les plages. Il n'empêche que la volonté des pouvoirs publics de valoriser et de protéger l'environnement semble se manifester davantage aujourd'hui, en vue d'aboutir –effectivement– à une gestion plus cohérente de ces espaces.

## Titre II

# LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES PLAGES

Le développement durable est une conception du bien commun développé depuis le rapport Brundtland en 1987<sup>958</sup>. Le développement durable met en avant un développement répondant aux besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs propres besoins. La démarche de développement durable en matière de plages, doit permettre leur valorisation écologique (chapitre 1<sup>er</sup>). Celle-ci contribue à la restauration écologique de ces espaces. Néanmoins, l'aménagement et l'entretien écologique des plages est possible grâce à des actions, des travaux de restauration ou encore des animations développées sur ces sites ; mais la valorisation écologique implique nécessairement la mise en place d'une nouvelle stratégie de gouvernance (chapitre 2). L'intérêt à terme, est de limiter la disparition des plages déjà annoncé au niveau européen en raison de l'érosion accélérée que celles-ci subissent depuis quelques années.

---

<sup>958</sup> G. H. Brundtland, *rapport sur le développement durable*, 20 mars 1987 ; Consulté sur le site [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport\\_brundtland.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odyssee-developpement-durable/files/5/rapport_brundtland.pdf).

## Chapitre 1<sup>er</sup>

### LA VALORISATION ÉCOLOGIQUE DES PLAGES.

La valorisation écologique passe par une évolution des représentations que les citoyens peuvent se faire des plages. L'intérêt est de garantir dans la durée l'existence des plages. Cependant, les changements de comportements sont longs et difficiles à mettre en œuvre. Afin de valoriser les plages, il convient donc de s'engager dans une prospective environnementale (§1) et dans une démarche de prévention des risques (§2).

#### **§1. La prospective environnementale des plages.**

La prospective est un moyen de définir des priorités stratégiques en s'appuyant sur des recherches structurées et sur des axes bien précis. La prospective environnementale des plages consiste à mener des réflexions sur la manière de mettre en place des actions de valorisation (A) ainsi que des actions de protection (B).

##### **A. Les actions de valorisation.**

Le droit français, même s'il s'est intéressé tardivement à la conservation du littoral et à sa biodiversité, a progressivement saisi toutes les questions liées à l'environnement du littoral, et notamment en apportant des outils spécifiques de valorisation et de protection afin de conserver ce patrimoine mais également de pouvoir en jouir. Ce sont principalement les instruments apportés par la loi Littoral de 1986, et destinés à atteindre des objectifs établis par les pouvoirs publics qui ont permis d'apporter une protection juridique recouvrant une dimension durable des espaces.

Certaines collectivités territoriales possédant un littoral, et par la même des plages, ont montré un intérêt pour ces outils, aptes à permettre la valorisation des plages françaises à travers une gestion patrimoniale optimale.

La valorisation du littoral languedocien en est un exemple, car la région du Languedoc-Roussillon a favorisé la préservation des milieux naturels grâce à de nombreuses transformations. Ainsi, cinq unités ont été mises en place : la Grande Motte, le Cap d'Agde, Gruissan, Port-Leucate et Argelès-plage, unités dans lesquelles des stations balnéaires ont été aménagées. Le littoral languedocien a ainsi fait l'objet d'une réorientation économique, puisque la région a eu la volonté de protéger les sites les plus fragiles et les plus fragilisés par les grandes concentrations de populations sur le littoral. C'est aussi le cas du parc naturel régional de la Narbonnaise ou encore du projet du parc naturel marin de la côte Vermeille. D'autres projets ont fait l'objet d'interdiction de construire sur le littoral en application de la loi Littoral de 1986. On peut aussi citer, le littoral landais qui dispose de la plus grande plage de sable fin de L'Union européenne, laquelle nécessite une protection particulière puisqu'il s'agit d'un environnement naturel d'une grande richesse.

La loi de 1986 a poussé les collectivités à tendre leurs efforts vers une gestion cohérente conciliant le développement des activités économiques avec la sauvegarde des milieux. La valorisation a ainsi été de plus en plus encouragée à travers la mise en œuvre d'une politique favorisée par le droit de l'environnement et de l'urbanisme.

Ainsi, le conseil général des Landes a fait de la protection et de la valorisation de son littoral une action prioritaire de sa politique, et œuvre en étroite collaboration avec l'ensemble des acteurs locaux (associations, et autres collectivités...). On peut citer quatre grandes actions qu'il a réalisées : la lutte contre les pollutions, l'aménagement (par le biais d'un plan plage), la valorisation des ressources économiques (tourisme, industrie) du littoral ainsi que le développement des activités sportives et éducatives. La démarche s'étend à toute la façade atlantique landaise. Plusieurs dispositifs sont ainsi mis en œuvre pour préserver ces espaces de qualité, comme le nettoyage mécanique qui a l'avantage d'entretenir le milieu intertidal (interface eau-océan) sur les côtes landaises<sup>959</sup>.

Dans les départements et régions d'Outre-mer, depuis le Grenelle de l'environnement 1, un Comité opérationnel Outre-mer a été créé. Les élus ultramarins et parlementaires ont manifesté leur volonté de faire de la préservation et de la valorisation de l'environnement un

---

<sup>959</sup> Le recours au criblage n'intervient qu'en période estivale et au niveau des zones surveillées, car le nettoyage mécanique est proscrit sur la bande des 5 mètres en pied de dune ; en outre, dans les zones Natura 2000, le nettoyage est plus sélectif afin de maintenir la biodiversité liée à la laisse mer.

levier de développement à part entière, durable et partagé. Ce qui sera un atout pour les générations futures<sup>960</sup>.

Des actions de valorisation sont réalisées par les collectivités territoriales ultramarines, car la plage est au cœur du développement touristique des îles. C'est notamment le cas de la Guadeloupe où l'attraction de la population et des touristes pour cette île exceptionnelle a contribué à créer en 2011 un comité de pilotage au sein du conseil régional autour d'un projet nommé « Océan ». Ce projet d'une durée de trois ans met en place une opération coordonnée d'aménagement, d'entretien, et d'animation des plages de l'archipel guadeloupéen<sup>961</sup>. Une concertation a été mise sur pied dans une démarche globale et cohérente afin d'élaborer des éléments diagnostics pertinents en vue de mener des pistes de réflexion concernant le développement économique, l'entretien, l'animation, la valorisation et l'aspect environnemental des plages. La mission opère une expérimentation sur six plages pilotes<sup>962</sup>, sur lesquelles un diagnostic a déjà été effectué en 2012 pour les aménagements réalisés ainsi que pour les possibilités offertes d'aménager. Le projet « Océan » promeut que le développement des activités économiques et commerciales à proximité (restauration, artisanat, souvenirs et loisirs) soit valorisé. Le projet a également pour but de parfaire l'accueil des visiteurs sur les plages, de proposer des services publics et ou marchands, et de rendre les plages accessibles pour les personnes à mobilité réduite. Les besoins ont été établis sur la base des doléances des maires des communes concernées. Le Conseil régional souhaite ainsi établir un partenariat avec d'autres collectivités pour créer un outil de type SPL ou SPLA<sup>963</sup> dédié à la spécialisation des aménagements littoraux et maritimes et dans la gestion des plages. Grâce à cette étude, le Conseil général a, sur le sujet, une vision d'aménagement plus cohérente et est en mesure de proposer une organisation efficiente en créant des activités pérennes sur le littoral. Le projet « Océan » tente donc de respecter les principes de la

---

<sup>960</sup> N. Dindar, Rapport des travaux au ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et au Secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer, Comité opérationnel 27 : Outre-mer, juillet 2008.

<sup>961</sup> Carte de localisation des plages pilotes du Projet Océan ; Voir annexe 3 p. 461.

<sup>962</sup> Les informations recueillies seront mises en ligne à destination du grand public via le site internet de la région Guadeloupe. Par ailleurs, il apparaît que l'ONF gère 12 plages, le Conservatoire 18, et la DEAL 28 : 6 communes sont en transfert de gestion et 17 plages sont en situation mixte, c'est-à-dire gérées par le Conservatoire et la DEAL. Les propriétaires privés sont en minorité. Ces mesures concerneront à terme 81 plages.

<sup>963</sup> La société publique locale (SPL) est définie à l'article L. 1531-1 du CGCT : son capital est détenu par les collectivités territoriales. Les SPL ont un champ plus large que les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), qui sont de nouveaux outils mis à la disposition des collectivités, leur permettant de recourir à une société commerciale sans publicité ni mise en concurrence préalables, dès lors que certaines conditions sont remplies. Ce dispositif a été pérennisé par la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales.

valorisation de l'environnement préconisés par la loi Littoral. Toutefois, il est souhaitable que ces actions n'aient pas de conséquences dommageables sur les espaces les plus fragiles : il faudrait pour cela encadrer rigoureusement tous les projets d'aménagement et veiller à la qualité paysagère afin d'éviter une urbanisation progressive le long du rivage.

En outre, le Conseil des rivages<sup>964</sup> français d'Amérique a tenu à réaffirmer, lors de sa séance plénière du 4 avril 2013, sa volonté de valoriser le patrimoine naturel et littoral. Cet impératif a été assuré à travers la conservation de plus de 350 hectares d'étangs, de rivages boisés, sableux ou rocheux ainsi que 84 hectares de rivages terrestres. Cette action n'a été possible qu'avec l'implication du Conservatoire du littoral qui est un partenaire incontournable dans la valorisation et la protection du littoral. L'intérêt est à terme de protéger les côtes du bétonnage anarchique et d'assurer une qualité d'« un environnement maîtrisé » pour satisfaire les touristes et les administrés.

Depuis la loi Grenelle 2, les politiques et actions territoriales ont été reconsidérées. Néanmoins, des travaux prospectifs de réflexion sur l'évolution de la biodiversité, l'érosion et les menaces de submersion marine sur les plages, permettraient d'encourager les partenaires locaux à mieux définir leurs choix stratégiques d'action et ainsi à mieux agir sur les sites. Des experts, chercheurs, prospectivistes et groupes d'acteurs sont mobilisés pour mener à bien les actions de protection.

## B. Les actions de protection.

Des actions sont menées par différents partenaires développant des outils pédagogiques adaptés, en lien avec « l'Aucèl »<sup>965</sup>, pour sensibiliser au littoral. On peut aussi mentionner les actions expérimentales mises en place à destination des hébergements touristiques du littoral lors des campagnes de 2013 et de 2014, ainsi qu'à destination des acteurs du sport de pleine nature<sup>966</sup>. Ces actions de sensibilisation se multiplient pour mieux utiliser le littoral.

---

<sup>964</sup> Art. R. 322-30 du code de l'environnement.

<sup>965</sup> Aucèl signifie « oiseau » en occitan ; et « Ocell » en catalan est un véhicule itinérant. C'est un outil d'animation et de communication permettant de sensibiliser le public présent, en allant à sa rencontre et en utilisant divers outils pédagogiques. L'Aucèl est animé par des professionnels de l'éducation à l'environnement et des techniciens et gestionnaires des sites concernés, ayant une bonne connaissance du milieu littoral et lagunaire.

<sup>966</sup> Information récoltée sur le site Grainelr.org.

Toujours dans le cadre de la sensibilisation, un autre dispositif a été mis en place dans la région du Languedoc-Roussillon : il s'agit du DSL<sup>967</sup>, qui est un outil pédagogique de sensibilisation aux richesses et enjeux du littoral. Ce n'est pas le seul qui a été réalisé, puisque le nettoyage raisonné des plages est devenu une solution économique et écologique pour les communes. Deux types de nettoyage sont dans ce but préconisés : d'abord, le nettoyage mécanique effectué par les collectivités, et les prestataires privés au moyen de cribleuses, goémoniers et tractopelle ; et ensuite, le nettoyage manuel, principalement utilisé par les associations de la nature, d'insertion, de sensibilisation, par les collectivités et les gardes du littoral, en particulier pour les plages de sable, les plages de galets, les mollières<sup>968</sup>, et les plages rocheuses. Avec le nettoyage manuel, les nettoyeurs maintiennent les éléments naturels ; ce type de nettoyage a très peu d'incidence sur la végétation présente sur les lieux et la nidification du gravelot ; l'inconvénient, c'est que le temps de travail est considérable, l'équipe en charge du nettoyage devant être disponible et formée. Le nettoyage mécanique sera, quant à lui, utilisé pour les plages de sable, les plages de galets à faible pente ou sans rochers ; les nettoyeurs ont la possibilité de prélever tous les déchets et dépôts ; les interventions sont rapides, et le temps de travail est faible. L'inconvénient, c'est que le tri sélectif, qui est désormais préconisé, est impossible avec ce type de nettoyage ; les dépôts naturels sont prélevés, ce qui peut perturber le milieu, notamment par une accélération de l'érosion de la plage ; par ailleurs, le coût est important en décharge, en achat et du fait de l'usure du matériel. Donc, adapter les interventions de nettoyage est un bon moyen pour respecter au mieux l'environnement des plages<sup>969</sup>.

En outre, l'État a procédé au nettoyage raisonné des plages grâce au fonds national d'aménagement et de développement du territoire dans la région du Languedoc-Roussillon. Des contacts ont été établis avec les communes concernées, afin de signer un protocole de nettoyage raisonné. Une "action CPER" a été menée en 2010 dans le but de recenser les responsables techniques du nettoyage des plages de chaque commune du Languedoc-Roussillon. En 2011, l'action consistait à accompagner les communes qui souhaitent mener une démarche de réflexion sur leur pratique de nettoyage et à leur apporter une aide dans la collecte manuelle de leurs déchets. De plus, des études concernant deux plages nettoyées mécaniquement et manuellement ont permis de dresser un constat réaliste quant aux conséquences sur le milieu. Sur plusieurs communes sollicitées, deux ont en effet répondu

---

<sup>967</sup> Dispositif pédagogique de sensibilisation au littoral.

<sup>968</sup> Une mollière est un pré-salé naturel situé en bord de mer.

<sup>969</sup> Périodes, fréquentation, types selon les enjeux écologiques, érosion, et tourisme.

favorablement à l'accompagnement proposé pour un nettoyage raisonné de leurs plages : Sérignan et le Grau-du-Roi. Quant à Palavas-les-Flots, Mauguio, Carnon, La Grande Motte, Sète, Agde, Vias, Portiragnes, Sérignan, Valras, Vendres, Gruissan, Leucate, Toreilles et Argelès-sur-mer, ces communes n'ont pas souhaité d'accompagnement. Des actions comme celles menées dans le Languedoc-Roussillon se sont multipliées. Beaucoup de collectivités territoriales ont adhéré à cette pratique ; citons les Conseil généraux des Landes, de la Gironde, de la Manche, du Nord-Pas-de-Calais, la commune d'Hyères dans le Var ; on peut y ajouter l'ex DIREN de Corse ou encore l'association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf.

En Martinique également, en 2008, lors de la semaine du développement durable en partenariat avec le 33<sup>ème</sup> régiment d'infanterie de marine et les écoles, les plages ont été nettoyées pour sensibiliser les enfants à la protection de l'environnement afin de changer les comportements à long terme. Les associations de protection de l'environnement ont aussi contribué à cette action en distribuant des dépliants, en posant des panneaux, en tenant des stands, et en organisant des journées de nettoyage. On citer à cet égard l'association Mer Terre qui mène des actions pour lutter contre les macro-déchets. En outre, l'Office de l'eau de la Martinique a lancé à partir du 15 juillet 2015 la campagne « Plages et Rivières Propres ». L'objectif est de sensibiliser le public en recourant aux médias, en insistant sur tous les milieux.

Le département des Landes, a aussi sensibilisé au nettoyage des plages du 13 juillet au 14 août 2013<sup>970</sup>. L'intérêt était de profiter de plages propres et préservées. Le dispositif de nettoyage landais souhaitait faire appel à des gestes citoyens. La campagne sur la façade atlantique landaise a permis d'informer et, d'alerter les usagers des plages de l'impact des déchets issus de la consommation humaine sur le milieu naturel. Le département a voulu mobiliser également les estivants afin qu'ils deviennent des prescripteurs de la propreté des plages. Le principe consiste à traiter et valoriser les déchets (tout-venant, plastique, verre, bois) de manière mécanique ou manuelle selon la période, les secteurs et les milieux. 1,9 millions d'euros par an financés par le conseil général à hauteur de 50,3% et par 15 collectivités landaises à hauteur de 47, 5% ont permis de résorber 13.500 m<sup>3</sup> de déchets en moyenne par an<sup>971</sup> sur les plages. Par ailleurs, le Conseil des Landes conduit tout au long de l'année un partenariat avec 14 communes, une communauté de communes et le centre d'essai

---

<sup>970</sup> Information recueillies sur le site Landes.org.

<sup>971</sup> Information recueillies sur le site Landes.org/le- littoral.

de lancement de missiles, une opération de nettoyage du littoral unique dans L'Union européenne par son envergure géographique. Le nettoyage permanent sur les plages dans les Landes existe depuis 1991 : ramassage du bois sur les plages, valorisation et élimination des déchets dans des bennes dédiées, disposées dans 18 aires de dépôt réparties sur le littoral landais.

Le régime juridique varie en fonction des objets et de la qualification des matières. Quelle que soit la pollution constatée sur les lieux, le nettoyage des plages relève de la compétence du maire<sup>972</sup>. Toutefois, dans certains cas, comme dans celui des pollutions par hydrocarbures, d'autres dispositifs peuvent voir le jour. Les pouvoirs généraux du maire s'exercent sur le territoire de sa commune, autrement dit sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux (jusqu'à la laisse de basse mer). Le maire est donc tenu de veiller à la propreté de la plage, puisque, selon l'article L. 2212-12 du CGCT, la police municipale est chargée d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité, et la salubrité publique. Par ailleurs aux termes de l'article L. 541-3 du code de l'environnement, le maire est investi du pouvoir de police spéciale en matière de déchets : Au titre de la police spéciale, le maire doit procéder au nettoyage des plages, à l'enlèvement des encombrants, à la suppression des dépôts, des déversements et déjections de toute matière ou objet<sup>973</sup>, de nature à nuire à la sûreté, la commodité du passage et à la propreté du rivage, étant précisé que le nettoyage des plages est évidemment plus fréquent pendant la période estivale.

Au nom de la salubrité publique, les communes ont donc l'obligation d'assurer le nettoyage des plages en fonction des moyens disponibles. Il faut donc appliquer ici la règle générale de la responsabilité. Lorsque le pollueur est identifié, le maire peut lui demander de supporter les frais de nettoyage des déchets du littoral. D'ailleurs, la Cour de cassation, le 17 décembre 2008, a condamné une entreprise pétrolière française à payer les dépenses engagées par la commune de Mesquer au titre de l'opération de nettoyage et de dépollution de son territoire<sup>974</sup>. Le maire peut être jugé –administrativement et pénalement– responsable du manque d'organisation de ses services (responsabilité administrative), et pour l'inadaptation à limiter le risque ou l'engagement de la commune en cas d'accident survenu lors des opérations de nettoyage (accident mortel). Le préfet du département est également compétent

---

<sup>972</sup> Toutefois, les propriétaires dont l'État pour le domaine public maritime et les affectataires dont le Conservatoire du littoral, doivent aussi procéder à l'entretien des plages, lequel consiste à éliminer ou à faire éliminer les déchets.

<sup>973</sup> Ainsi les déchets comme les gobelets, les morceaux de verre, les sacs plastiques doivent être enlevés.

<sup>974</sup> Cass. Civ. 3ème 17 décembre 2008, Commune de Mesquer c/ Société Total Raffinage et a. n° 04-12315.

pour prendre des mesures concernant une ou plusieurs communes du département en cas de carence du maire, lorsque celui-ci a été mis en demeure et qu'il n'y a pas eu de résultats.

En outre, le Conservatoire a aussi mené une étude sur la perception du propre et du sale sur les plages (conseil de gestion des laisses de mer). Il a également réalisé un guide méthodologique du nettoyage raisonné<sup>975</sup>, suite aux lois Grenelle 1 et 2. Ce guide a pour but de sensibiliser les acteurs (État, collectivités territoriales et professionnel) à valoriser les plages. Il concerne le traitement des déchets<sup>976</sup>, la mise en œuvre d'une politique globale de gestion, la nécessité d'utiliser un nettoyage écologique des plages et d'intégrer un fonctionnement écologique dans leur gestion. Il présente, outre les coûts que peut engendrer le nettoyage, les différentes fiches établies sur le domaine public maritime ou encore le suivi de l'évaluation ainsi que les méthodes de collecte.

Par ailleurs, un acteur privé, le Groupe de travail « Veolia environnement, rivage de France et conservatoire du littoral », a décidé de lutter contre les macros déchets par le développement de mesures préventives et curatives prenant en compte le rôle écologique de l'estran et de la laisse mer.

De surcroît, des mesures sont aussi proposées en application de l'article 30 de la loi Grenelle 1 aux termes duquel : « *Toutes les mesures seront mises en œuvre pour renforcer la lutte contre les pratiques illégales, réduire à la source et prévenir les pollutions marines y compris les macro-déchets et déchets flottants* ».

Le MEEDAT a également lancé en 2009 une campagne « *Plages et ports propres* ». On peut aussi citer la préfecture maritime de l'atlantique qui avait mis à la disposition des maires en 2006, un mémento sur le littoral « *Manche occidentale Atlantique* » concernant les déchets, les activités en mer et sur la plage afin de mieux gérer la propreté de leur littoral.

Concernant les concessions de plage, leur entretien et leur nettoyage relèvent du concessionnaire. Le cahier des charges de la concession précise que la zone concédée doit être équipée et entretenue. La jurisprudence a confirmé ce principe. En effet, « *Le concessionnaire, chargé de l'équipement, de l'entretien et de l'exploitation de la plage, doit*

---

<sup>975</sup> Conservatoire du littoral et Rivages de France, *Guide méthodologique le nettoyage raisonné des plages*, étude menée de 2008 à 2010.

<sup>976</sup> Une liste des déchets est répertoriée à l'annexe II de l'article R.541-8 du Code de l'environnement (article L.541-1 du code de l'environnement).

également veiller à la salubrité de la baignade et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers dans les conditions prévues par le sous-traité, sous le contrôle de la commune et sans préjudice des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité de police municipale»<sup>977</sup>. Néanmoins, les compétences de police du maire ne peuvent être transférées. En effet, l'existence de sous-traité d'exploitation de plage ne dégage pas la commune de ses responsabilités. La concession peut être suspendue ou retirée, notamment en cas de non respect des obligations fixées par le cahier des charges, et concernant notamment l'entretien<sup>978</sup>. Il en est de même en cas de manquement aux lois et règlements en vigueur, et en particulier à la réglementation générale relative à l'occupation du domaine public maritime, à l'urbanisme, à la construction, à la protection des sites et à la sécurité.

La France a perdu un peu plus de sa biodiversité chaque année, car elle est rongée par une artificialisation accélérée du territoire<sup>979</sup> : celle-ci représente 8,3% du territoire, un des plus forts taux des territoires européens. C'est pour cela que les politiques de l'environnement doivent être mieux mises en œuvre pour réguler l'utilisation des espaces. La mise aux normes des activités sur le bord de mer est une nécessité : elle passera tout d'abord par l'éducation à l'environnement et au développement durable. En outre, mettre en place une politique de maîtrise foncière de l'espace « plage » en favorisant la protection foncière permettrait également de réguler les activités et les constructions sur le bord de mer par l'utilisation d'outils juridiques appropriés. Par ailleurs, l'Agence des aires marines protégées apporte une grande avancée en matière de protection « active » des rivages : elle a en effet le souci d'intéresser le citoyen à la sauvegarde de la nature en le confrontant à la réalité et à la durabilité de cette notion. Les parcs naturels régionaux sensibilisent aussi le public à la protection de la nature, notamment grâce au « cœur du parc » qui allie activités de loisir et sauvegarde de la nature.

Le mécénat à destination des espaces naturels peut également être un outil de sensibilisation que les acteurs pourraient exploiter, dans les DROM comme en Métropole. Son but est de financer des enjeux comme la protection des espèces menacées. Actuellement,

---

<sup>977</sup> CE, 21 juin 2000, arrêt n° 212100 ; l'affaire concernait la régularité de la passation du contrat de sous-concession d'exploitation du lot de plage n° 1 de la « Garoupe » entre la ville d'Antibes et la SARL Plage "chez Joseph " (manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence).

<sup>978</sup> Décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage

<sup>979</sup> D. Julien La Bruyère, vice-présidente de France écologie, « *La gouvernance locale des aires protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité* », Rapport public, ladocumentationfrancaise.fr, septembre 2008.

il est orienté vers le développement durable, en s'appuyant sur les résultats obtenus concernant les aires protégées.

Certaines structures issues de fusion d'organes préexistants, commencées déjà depuis quelques années, facilitent également cette protection du littoral. C'est le cas des DEAL, de la fédération des parcs naturels régionaux de France, de l'établissement public des parcs nationaux de France, de l'Association réserve naturelle de France et du Conservatoire d'espaces naturels de France. L'objectif est de mettre les acteurs en réseau afin de créer une nouvelle gouvernance des aires protégées. Ce sont du reste les pistes développées par les Ateliers Techniques des espaces naturels (ATEN).

La sensibilisation peut être aussi mise à profit lors de fêtes ayant pour thème « la nature ». Il en est ainsi de l'UICN (Union mondiale pour la nature) qui réalise chaque année la « fête de la nature », rassemblant tous les organismes nationaux des aires protégées comme les grandes associations de protection de l'environnement, et cela afin d'améliorer la médiatisation « grand public » et faire participer les citoyens. Il est vrai que les initiatives locales apportant une connaissance de la protection, la gestion et la valorisation des milieux naturels attirent un large public. Organiser des réunions d'information ouvertes au public permet aussi de développer les initiatives du public<sup>980</sup>.

Il est également possible de s'inspirer d'expériences étrangères : ainsi au Maroc, ont été mis en place des plans d'utilisation et de gestion des plages afin d'avoir une meilleure organisation des espaces et des activités. Disposer d'un tel document de référence pour la gestion des plages en France permettrait d'obtenir le même résultat, c'est-à-dire de réconcilier la gestion côtière et la valorisation touristique avec les écosystèmes.

En définitive, comme le préconise la Charte de l'environnement, il faut préserver les enjeux environnementaux de la biodiversité, les intégrer dans les politiques publiques et les intérêts publics. En effet, les orientations de la protection des principaux espaces naturels jouent un rôle primordial dans la qualité des bandes côtières. Les projets d'aménagement

---

<sup>980</sup> Toujours dans cet optique l'on peut également citer l'action de l'Université de Montpellier 2 qui a organisé la 6<sup>ème</sup> journée « Génie côtier » les 14 et 16 octobre 2008 sur le développement d'outils d'optimisation et d'aide à la conception d'ouvrages de protection des plages afin d'augmenter leur efficacité et lutter contre l'érosion côtière. Rappelons encore le Lido Sète qui a été une plage d'expérimentation.

doivent être fondés sur une gestion économe de cet espace qui traduit les principes d'équilibre entre aménagement et protection édicté à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme.

Les enjeux environnementaux relatifs aux plages ne concernent pas seulement leur valorisation et leur protection écologique, mais aussi la prévention des risques naturels qui peuvent survenir sur ces sites.

## **§2. La prévention des risques naturels sur les plages.**

La prévention des risques naturels concerne tous les phénomènes naturels existants. Les acteurs de cette prévention (A) mettent en œuvre des outils de prévention des risques naturels (B), afin de prévoir et limiter les aléas naturels. Cette prévention des risques naturels est l'une des composantes de la protection des plages concernées au premier chef par les risques naturels relevant de phénomènes terrestres et marins.

### **A. Les acteurs de la prévention des risques naturels.**

L'aléa naturel est un événement qui a pour origine un phénomène naturel par opposition à un événement provoqué par l'action humaine<sup>981</sup>. La notion de risque joue un rôle essentiel dans les mécanismes de responsabilité. La notion de « risque naturel » est présente dans tout système administratif de sécurité dédiée à la protection de l'environnement. Elle consiste à ne pas négliger un danger, un dommage causé par un aléa sur une activité ou un lieu donné. Elle peut aussi légitimer l'action publique dans les atteintes au droit de propriété. Deux types de risques méritent d'être relevés : les phénomènes météorologiques, et ceux d'origine terrestre. La prévision d'un aléa se raccroche à une évaluation probabiliste, basée sur l'identification du risque, l'évaluation des risques se base sur l'information, les plans et la formation.

La prévention consiste à agir avant le risque. À cet égard, peuvent être adoptés deux types de mesures : d'abord, des mesures à long terme ou permanentes, qui sont liées à l'action

---

<sup>981</sup> E. Le Goff, « *Risque naturel et dépossession* », mémoire de DEA, soutenue à l'Université de Nice Sophia Antipolis, septembre 2001.

sur l'enchaînement des phénomènes et la réduction des conséquences : ensuite, des mesures urgentes, prises devant une menace immédiate, comme l'alerte, l'évacuation des personnes ou des biens.

La prévention des risques en France est inscrite dans des pouvoirs de police administrative, générale et spéciale. Les articles L. 2212-2 et L. 2212-4 du code général des collectivités territoriales mettent à la charge du maire un ensemble d'obligations de sécurité lié à ses pouvoirs de police. Le maire participe ainsi à la prévention des risques naturels sur les plages. Ainsi, au titre de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme, celui-ci peut refuser un permis de construire ou classer une zone sujette aux risques naturels et non prise en compte dans le PPR en zone ND<sup>982</sup>, ou dans le PPRL.

La politique préventive a vu le jour suite à la promulgation de la loi du 13 juillet 1982 sur les plans de prévention des risques<sup>983</sup>. Par la suite, la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, dite « loi Barnier »<sup>984</sup>, a consacré son Titre II à la prévention des risques naturels. Les autorités déconcentrées et décentralisées sont en impliquées dans la protection contre les risques naturels.

Malgré le renforcement de la modernisation du dispositif législatif et réglementaire, l'accroissement des moyens financiers et le développement des moyens techniques de prévention des risques naturels pour remédier à l'ancienne politique de prévention des risques, cette loi n'a pas eu le succès escompté. L'État (ses services déconcentrés) a pourtant mis en place les plans de prévention des risques (PPR) avec souplesse pour faciliter leur adaptation spatiale et temporelle aux moyens ou prescriptions employés. C'est lui qui délimite les zones exposées aux risques ainsi que les mesures de prévention et de sauvegarde qui doivent être adoptées par les collectivités publiques et particuliers (article L. 562-1 C. env.). Le PPR est élaboré en concertation avec les communes et les EPCI, qui sont eux aussi dotés de la compétence en matière de prévention des risques naturels<sup>985</sup>. Le plan de prévention des

---

<sup>982</sup> Zone inscrite au POS comme une zone naturelle de protection. Cependant la loi SRU du 13 décembre 2000 crée les PLU pour remplacer les POS et ses décrets d'application suppriment les zones ND qui seront désormais des zones N.

<sup>983</sup> A .Van Lang, « *L'émergence d'une approche intégrée du risque d'inondation* », AJDA 9 juillet 2012 n°24/2012, p. 1320.

<sup>984</sup> Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier J.O 3 février, p. 1840.

<sup>985</sup> CE, Avis 23 févr. 2005, *Mme HUTIN*, n°271270, RLCT 2005/3 n° 75, note Geoffroy A.

risques naturels est la seule procédure spécifique qui prend en compte les différents facteurs de risque dans l'aménagement.

Toutefois, la prévention des risques est coûteuse ; elle est principalement supportée par l'État mais également par les propriétaires dont les biens sont exposés au risque. L'État a ainsi la compétence de prendre en charge systématiquement les risques naturels visés par la loi Barnier. Celle-ci a voulu doter l'État d'instruments pour assurer sa mission de sécurité publique en procédant notamment à l'évacuation définitive des populations menacées par des risques naturels majeurs.

Les assurances ont aussi leur place parmi les acteurs, car elles interviennent dans le système d'indemnisation des victimes des catastrophes naturelles. C'est le cas de tous ceux qui ont souscrit à un contrat d'assurance « dommages aux biens » qui offre une garantie catastrophe naturelle<sup>986</sup>.

Enfin le juge doit être aussi considéré comme un des acteurs de la prévention des risques car le déploiement des outils de prévention des risques nécessite un renforcement du contrôle du juge administratif, contrôle qui favorise l'intérêt général attaché à la protection de l'environnement (y compris donc les plages) et l'intérêt particulier du propriétaire. Ainsi, à titre d'exemple, le juge administratif effectue un contrôle normal sur les autorisations d'aménagement d'un terrain de camping, et sur les zonages des documents d'urbanisme<sup>987</sup>. Dans un arrêt de 1997 Association pour la défense des sites de Théoule et autres<sup>988</sup>, le Conseil d'État a mis en avant pour la première fois, un contrôle normal des zonages des POS sur le fondement de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme. En parallèle un contentieux de pleine juridiction s'est développé pour les décisions relatives à la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 : le juge administratif s'est vu attribuer par cette loi, des pouvoirs très étendus lui permettant d'exercer –avant toute catastrophe ou tout renouvellement de catastrophe–, une véritable fonction indépendante de contrôle de prévention des risques naturels jusque-là réservé aux administrations (...) <sup>989</sup>. Le but est principalement de protéger les victimes des catastrophes naturelles et de leur ouvrir droit à des dédommagements.

---

<sup>986</sup> C'est un contrat composé d'une assurance multirisque comprenant les dommages l'habitation, le véhicule ou encore l'exploitation, elle n'est pas obligatoire.

<sup>987</sup> R. Hostiou, « *La propriété privée face au droit de l'environnement* », étude foncière 1994 n° 65, p. 34.

<sup>988</sup> CE, 10 février 1997, Lebon p. 35.

<sup>989</sup> N. Calderaro, « *Le juge administratif et la prévention des risques naturels* », BJDU févr. 99, p. 90

Le juge exerce en principe un contrôle restreint sur le contenu des plans de prévention des risques<sup>990</sup>. Même si la responsabilité du risque naturel incombe à l'État, tout le monde s'accorde à dire qu'il y a nécessité d'un contrôle de l'occupation des sols. L'évolution souhaitable pourrait être la transformation d'un contrôle restreint en contrôle normal. Cette évolution a été proposée par le juge administratif de Lille le 23 avril 2001 (*Mlle Mireille Vandroy et autres*, req. n°991153/4, LPA 2001, n°174 p. 6). Le contrôle restreint est utilisé comme un contrôle de zonage et du règlement du PPR. Le juge avait déjà opté auparavant pour ce contrôle afin de vérifier la légalité du contenu des plans d'exposition aux risques. Il doit d'ailleurs soulever l'erreur que la personne publique a pu commettre en procédant à un classement insuffisamment protecteur. Après avoir procédé à l'identification du risque naturel, le juge peut censurer les carences des mesures adoptées par l'autorité administrative.

Antérieurement, les PPR étaient assimilés à des documents d'urbanisme mais le Conseil d'État a décidé que les PPR étaient des servitudes d'utilité publique excluant l'article L. 160-5 du code de l'urbanisme<sup>991</sup>.

Quant au juge pénal, il intervient, lorsque les autorités administratives mettent en jeu leur responsabilité pénale. Celle-ci est engagée au titre de l'imprudence ou de la négligence<sup>992</sup> d'une part, quand il y a mise en danger d'autrui<sup>993</sup> (blessures ou homicides involontaires) et, d'autre part, s'agissant des activités relevant de la planification ou de l'utilisation des sols. Les citoyens peuvent alors déposer une plainte directe ou se constituer partie civile devant le juge pénal pour manquements aux obligations de police générale, ou de police spéciale. En outre, le maire peut voir sa responsabilité pénale engagée lors de la survenance d'un risque naturel, notamment s'il n'a pas respecté son obligation de sécurité. Les juges doivent faire en sorte que l'administration intègre la prévention des risques naturels dans les missions de planification qui lui sont dévolues.

Il existe en outre un Conseil d'orientation de prévention des risques naturels majeurs (COPRNM) chargé d'apporter son avis sur les actions de politique publique concourant à la

---

<sup>990</sup> A.-L. Debono, « *Le contrôle de la légalité des plans de prévention des risques naturels* », AJDA N° 18-2011, p. 985.

<sup>991</sup> CE, 29 déc 2004, *Société d'aménagement des coteaux de St Blaine*, req. n° 257804, AJDA 2005, p. 423 Chron Landais et F. Lenica ; RDI 2005.141 obs. P. Soler – Couteaux –, comm n° 18 ; BJD 2005.180 ; concl. F. Séners, note J. Trémeau.

<sup>992</sup> Art. 123-3 du code pénal.

<sup>993</sup> Cette infraction peut être caractérisée même en l'absence d'accident ou de dommages.

réduction des risques naturels des biens et des personnes face aux catastrophes naturelles. Il apporte aussi des orientations sur des questions d'actualité. Selon l'article L. 562-1 du code de l'environnement, l'État recueille l'avis du Conseil sur les textes relatifs aux règles de prévention et de qualification de l'aléa dans les zones exposées aux risques définies par les plans de prévention des risques naturels prévisibles. En application des articles L. 566-3 à 5 du code de l'environnement, il consulte le COPRNM pour effectuer l'évaluation des risques d'inondation.

Il est important que les pouvoirs publics prennent en considération les risques, en engageant des actions adaptées aux bonnes décisions quand un aléa se présente, étant donné que la prévention des risques est assez complexe à mettre en œuvre, et quand on sait qu'il y a toujours une part de probabilité que le risque se réalise. « *S'il y a une fonction qui paraît relever d'abord de l'État, c'est celle de la prévention des risques, les autorités locales se bornant, le plus souvent, à appliquer les mesures décidées à l'échelon national* »<sup>994</sup>.

Les tempêtes en 2013-2014 ont provoqué d'énormes dégâts en dévastant les plages et les espaces proches du rivage. C'est pour cela qu'il est essentiel que la puissance publique possède les bons outils capables de prévenir ce type de risque.

## B. Les outils de la prévention des risques.

En raison de difficultés de mise en œuvre, les PER ont été supprimés. En effet, dix ans après leur institution, le nombre de plans approuvés dépassait à peine 300, alors que celui des communes soumises à des risques étaient de 12.000 voire 15.000<sup>995</sup>. L'insuffisance des moyens d'études était l'une des causes de l'échec de ces plans. Par la suite, la loi du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles a institué des plans d'exposition aux risques naturels prévisibles<sup>996</sup> pour améliorer la prise en compte du risque. Ces nouveaux plans n'ont pas eu l'effet escompté. Par ailleurs, les élus devaient également faire face à un dispositif en vertu de l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme pour les permis

---

<sup>994</sup> J.-M. Pontier, « *La puissance publique et prévention des risques* », AJDA 2003, p. 1752.

<sup>995</sup> E. Le Goff, *op.cit.* p. 358.

<sup>996</sup> Les PPR concernent trois types de zones : les zones rouges très exposées et inconstructibles ; les zones bleues moyennement exposées où les constructions sont soumises à des prescriptions spéciales ; et les zones blanches extérieures au périmètre du risque.

de construire lorsque les zones à risques naturels étaient préalablement délimitées par le préfet . À ce titre, ils devaient mentionner des procédures en lien avec certains types de risques, comme c'est le cas pour les plages sensibles aux houles cycloniques.

L'article 40-1 de la loi du 22 juillet 1987 a donné vocation aux plans de prévention des risques naturels (PPRN) de se substituer non seulement aux PER mais aussi aux dispositifs concurrents. La loi Barnier de 1995 a voulu faire des PPRN les uniques documents de prévention des risques naturels prévisibles ; elle a aussi modernisé les règles relatives à l'entretien des cours d'eau, et principalement à la mise en place d'une procédure d'expropriation pour les risques majeurs insérée au chapitre I relatif aux mesures de sauvegarde des populations menacées par certains risques naturels majeurs. Ainsi le PPRN a vocation à améliorer la prévention des risques naturels en délimitant les zones directement exposées au risque, en tenant compte de la nature et de l'intensité du risque encouru. Il peut aussi délimiter les zones sur lesquelles sont implantés des ouvrages, des constructions ou des exploitations qui peuvent aggraver les risques ou en engendrer de nouveaux, dans le cas d'une demande de délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Dans le cas où celle-ci est accordée, le PPRN précise les conditions de réalisation de l'opération d'aménagement.

Les PPRN<sup>997</sup> ont aussi vocation à définir les mesures de protection, de prévention et de sauvegarde devant être mises en œuvre par les collectivités territoriales ou par les particuliers. Néanmoins les travaux de prévention qui sont mis à la charge des propriétaires, des utilisateurs ou exploitants ne peuvent porter que sur « des aménagements limités »<sup>998</sup>. L'intérêt est de réduire les constructions ou installations en zones sensibles afin de ne plus aggraver les risques ou en créer de nouveaux.

Le PPRN a institué des servitudes administratives d'utilité publique opposées aux servitudes de droit privé. Elles n'ont pas de statut d'ensemble, ni de définition légale et donc

---

<sup>997</sup> Le plan de prévention des risques est un outil utilisé également par les pouvoirs publics pour réduire les risques susceptibles de se produire sur le littoral français. Toutefois, même si le Conseil d'État (CE, 29 janv. 2014, *SNC Sally et a*, n° 356085 ; Juris Data n° 2014-001091) a précisé que les plans de prévention des risques n'étaient soumis à l'évaluation environnementale (en application de la directive n° 2001/42/ CE du 27 juin 2000), en application de l'article L. 122-4 du code de l'environnement, ils doivent faire l'objet d'une procédure au cas par cas préalable et obligatoire à cette évaluation, ce qui n'est pas sans conséquence sur la sécurité juridique.

<sup>998</sup> Aux termes de l'article 5 du décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995, le coût des travaux de « ces aménagements limités » ne peut dépasser 10% de la valeur vénale de la construction si elle a été réalisée conformément aux règles d'urbanisme.

obéissent à un régime disparate, ce qui leur a valu le qualificatif de régime « bric à brac »<sup>999</sup>. Ces servitudes sont en dépit de cela, des restrictions légales au droit de propriété foncière.

Selon l'article L. 126-1 du code de l'urbanisme, les PPR sont annexés au PLU car ils sont des servitudes d'utilité publique susceptibles d'avoir une incidence sur l'utilisation et l'usage des sols. D'ailleurs, un arrêt du Conseil d'État en date du 15 décembre 1985<sup>1000</sup> a jugé que les servitudes d'urbanisme peuvent comprendre les plans de prévention des risques naturels prévisibles : dans cet arrêt, le Conseil d'État définit la servitude d'urbanisme comme « toute décision administrative qui comme la prise en considération des travaux publics, a pour effet de permettre à l'administration de surseoir à statuer sur des demandes d'autorisation ». Selon la jurisprudence du Tribunal administratif<sup>1001</sup>, les PPR valent servitude d'utilité publique et ne se confondent pas avec la servitude d'urbanisme : ils sont opposables au tiers.

Selon la jurisprudence, les PPR ont la capacité d'apporter « un niveau élevé de sécurité publique »<sup>1002</sup> ; ils ont pour « objectif de prendre les risques dans les décisions d'aménagement du territoire, et de réduire la vulnérabilité des personnes et des biens »<sup>1003</sup>.

En outre, le droit de l'environnement est venu enrichir le dispositif avec le principe de précaution en précisant que « l'absence de certitude (...) ne doit pas retarder l'adoption des mesures (...) visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles (...) »<sup>1004</sup> et en introduisant initialement dans le code rural un article L. 200-1<sup>1005</sup> selon lequel la protection, la mise en valeur, la restauration et la gestion de l'environnement s'inspirent, « dans le cadre des lois qui en définissent la portée », des principes de précaution, d'action préventive et de correction, pollueur-payeur, et de participation. Quant au principe de précaution, il nourrit le

---

<sup>999</sup> H. Vidal, « Servitude d'urbanisme et expropriation », Dalloz 1976, chron. p. 111.

<sup>1000</sup> CE sect., 15 décembre 1989, *époux Mazin*, n° 75336 81071.

<sup>1001</sup> T A Nancy, 23 sept. 1997 et 12 oct. 1997, in recueil 1997 de jurisprudence relative à la prévention des risques publié par le MATE ; cité par E. Le Goff, *op. cit.*, p. 360.

<sup>1002</sup> TA Nice, 28 mars 2000, *GAEC de la Levade et autres c/Préfet des Alpes maritimes*. Affaire dite *Roquette c/Siagne*, req. n° 99.1285 et 99.1675.

<sup>1003</sup> D. Gillig, « Quelles sont les conséquences de l'approbation d'un PPRNP sur la constructibilité d'un terrain ? », Environnement n° 6, Juin 2012, comm. 50.

<sup>1004</sup> Extrait de l'art. 1<sup>er</sup> de la loi Barnier.

<sup>1005</sup> Article intégré dans le code rural par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, *JORF* n° 29, 3 février 1995, p. 1840. Cet article a ensuite été inséré dans le code de l'environnement (article L. 110-1).

principe de prévention en renforçant ses obligations classiques. Le développement durable vient le compléter en demandant à tous, d'avoir un comportement écologique favorisant la préservation des ressources, pour éviter leur épuisement et favoriser leur pérennité pour les générations futures. Autrement dit, la prévention des risques naturels s'ouvre à la préservation de l'environnement.

Le droit de l'urbanisme pose aussi des règles encadrant la prise en compte du risque naturel, bien que certains le considèrent comme n'appartenant pas au droit des risques et comme n'ayant pas pour objet la prévention des risques naturels. Ainsi, pour ce qui concerne les demandes d'autorisation, les dispositions de la loi littoral l'emportent sur les dispositions des PLU. La loi Littoral apporte une protection au régime grâce à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme pour les espaces comme les plages désignés à l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme.

En ce qui concerne les risques dans les zones littorales, les pouvoirs publics sont amenés à combiner l'approche « prévention » et celle de « gestion » du risque de submersion marine<sup>1006</sup>. Par ailleurs, une directive du 23 octobre 2007<sup>1007</sup> remet l'accent sur le risque d'« inondation » et les modes de gestion des collectivités territoriales. Les dispositions de la loi Littoral du 3 janvier 1986, notamment celles concernant la protection des zones littorales et donc des plages, dispositions codifiées aux articles L. 146-1 et s. du code de l'urbanisme, ont vocation à interdire le développement des constructions, comme par exemple les restaurants. Mais ce type de risque n'a été vraiment considéré en droit interne que depuis les lois Grenelle. La notion d'inondation sur le littoral est appréhendée par la loi. On parle d'inondation « *par submersion marine lorsqu'elle s'étend au-delà des limites du rivage de la mer* »<sup>1008</sup>. L'érosion provoquée par l'homme et l'augmentation du niveau des océans, de même que l'intensification des phénomènes pluvieux, créent des risques d'inondation par la submersion des ouvrages existants. Cela a été le cas lors de la fameuse tempête Xynthia, le 28 octobre 2010. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent davantage s'intéresser à ce type de risque, surtout que la directive européenne offre un cadre pour les mesures visant à réduire les risques des dommages provoqués. C'est ainsi qu'elle impose aux États de préparer des plans de gestion des risques d'inondation (PGRI). Il s'agit là d'« *un outil de gestion intégrée du*

---

<sup>1006</sup> F. Lesigne, « *De la loi littoral à la prévention du risque inondation* », AJDA 26 septembre 2011 n°31/2011, p.1761 à 1808.

<sup>1007</sup> Directive 2007/60/CE du 23 octobre 2007 à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

<sup>1008</sup> F. Lesigne, *ibid.*

*risque d'inondation* ». Le ministère du Développement durable a incité les maires à se baser sur une exigence de sécurité plus forte<sup>1009</sup> que celle qui pouvait être définie dans les plans de prévention des risques naturels en vigueur<sup>1010</sup>, car ils ne peuvent ignorer les PPRN pour la délivrance de permis de construire<sup>1011</sup>.

La survenance des catastrophes naturelles en 2013 et 2014 a relancé la nécessité d'élaborer une cartographie des zones exposées aux risques d'inondation ainsi que des zones submersibles, notamment dans les communes littorales afin d'élaborer des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). C'est pour cela que les dispositifs juridiques doivent être appliqués rigoureusement face aux changements climatiques de ces dernières années en France et en Outre-mer. Pour agir sur les facteurs naturels en cause, les politiques et les citoyens doivent prendre nécessairement leur responsabilité, surtout lorsque les risques sont de leur fait. La planification doit mieux intégrer le développement durable et l'avenir du littoral dans un cadre juridique et administratif plus large.

Le débat sur la nécessité d'une gestion des risques littoraux a donc été relancé par les catastrophes naturelles survenues en 2013-2014<sup>1012</sup>. Une articulation entre la gestion des risques littoraux et le droit positif est nécessaire lorsque l'on sait que le protocole de Madrid préconisait déjà en 2008 une gestion durable et partagée des traits de côte. Le protocole de Madrid, dès le 3<sup>ème</sup> alinéa des considérants, soulignait en effet l'importance de se préoccuper des zones exposées au risque de submersion en rappelant ainsi les « *risques qui pèsent sur les zones côtières du fait des changements climatiques susceptibles d'entraîner, entre autres, une élévation du niveau des mers* ». Il demandait également de « *prendre en considération de manière intégrée, l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques (...) pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles* » (art 6-b). Il préconisait aussi, la mise en œuvre « *des politiques de prévention des aléas naturels* ». À cette fin, des évaluations de la vulnérabilité et des aléas ont été élaborées pour les zones côtières, afin d'instaurer des mesures de prévention, d'atténuation et d'adaptation pour faire face aux effets des catastrophes naturelles, et en particulier, des changements climatiques (art 22). L'article 23 approfondit la réflexion sur la

---

<sup>1009</sup> F. Allaire, « *Risque naturel et droit* », AJDA 9 juillet 2012 n°24/2012, p. 1316.

<sup>1010</sup> Circulaire 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR : DEVP1119962C.

<sup>1011</sup> CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *SA Bonne Anse Plage camping caravaning international*, req. n° 05BX01417.

<sup>1012</sup> Le littoral Atlantique-Manche-Mer du Nord a été balayé par une série de tempête en automne/hiver engendrant d'énormes dégâts. De plus, certaines plages du littoral aquitain reculent, et sont érodées par ces aléas naturels ; il en est de même dans les Pyrénées atlantiques, notamment dans la commune d'Anglet où les promenades ont subi des submersions marines (expertise entre le 7 et 8 janvier 2014 par le BRGM et l'ONF).

problématique de l'érosion côtière : les outils de défense utilisés sur le littoral doivent être améliorés (brise-lame, digue et épis) et être tournés vers une protection plus douce des traits de côte afin d'atténuer l'impact négatif de l'érosion côtière. L'attention est aussi portée sur l'importance pour les Etats d'analyser « *leurs effets négatifs sur l'érosion côtière ainsi que des coûts directs et indirects qui peuvent en résulter* » ; ce qui veut dire que le protocole encourage à des méthodes d'utilisation douce des littoraux et tend vers une gestion écologique de ces milieux, en particulier les plages victimes pendant longtemps de l'inertie des acteurs.

Cette nouvelle gestion des risques littoraux doit donc prendre en compte l'élévation du niveau de la mer, l'anticipation des phénomènes naturels, et l'instauration d'un « processus de concertation et de gouvernance élargie ». Face à des événements comme ceux de la Tempête Xynthia, les pouvoirs publics ont effectivement pris conscience de l'importance d'utiliser des outils d'analyse et de mettre en place des plans de prévention des risques littoraux en dressant une liste de zones prioritaires même si elles s'avèrent peu nombreuses. Pour estimer le risque, il convient donc de développer les connaissances sur ce sujet, et notamment de classer les risques en fonction de leur importance<sup>1013</sup>. L'absence d'anticipation et de rigueur des pouvoirs publics dans la délivrance des autorisations d'urbanisme a conduit à "déconstruire" des zones qui n'auraient jamais dû être urbanisées. C'est pour cela qu'une prise de décision « efficiente » des décideurs publics s'impose pour amener le citoyen à chercher l'information et à mieux comprendre le processus de prévention des risques.

Avant même les catastrophes naturelles survenues en 2013-2014, le « rapport Cousin » de 2011 proposait du reste déjà une stratégie nationale des gestions des risques naturels. Au 22 décembre 2013, au niveau de chaque bassin, des cartes correspondant aux zones inondables et aux Territoires à Risque d'Inondation (TRI) devaient être établies en distinguant « *faible, moyenne et forte probabilité* » et en mentionnant « *l'étendue de l'inondation, la hauteur ou le niveau d'eau, la vitesse ou le débit, le nombre d'habitants potentiellement touchés, les types d'activités économiques, les installations susceptibles de provoquer une pollution accidentelle et les zones protégées* ». Enfin, au 22 décembre 2015, devront être établis des « plans de gestion des risques d'inondation » (PGRI)<sup>1014</sup>, fixant des objectifs qui

---

<sup>1013</sup> J.-M. Pontier, *op. cit.*, p. 362.

<sup>1014</sup> La France métropolitaine est divisée en grandes zones géographiques appelées district hydrographique ou grand bassin, chaque département et région d'Outre-mer est considéré à lui seul comme un district. Un PGRI doit être élaboré dans chaque district et sous l'autorité du préfet coordinateur du bassin. Le PGRI présente aussi les objectifs ainsi que les dispositions spécifiques pour chaque territoire à risque important d'inondation (TRI) du district. Les projets de PGRI ont fait l'objet d'une consultation du public à compter du 19 décembre 2014 jusqu'au 18 juin 2015. Ces plans doivent être arrêtés pour le 22 décembre 2015 et mis à jour tous les 6 ans (information recueillie sur le site [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr)). En Corse, le projet de PGRI a été

seront déclinés au sein de « *stratégies locales identifiant des mesures de gestion du risque* »<sup>1015</sup>.

Les gestionnaires des littoraux sont confrontés à des enjeux majeurs : la protection des populations, la préservation maximale de la qualité du site et la réduction de la densification urbaine sur les bords de mer pour anticiper les risques naturels. Il s'agit en vérité de créer une nouvelle zone : « le domaine public littoral »<sup>1016</sup> au niveau juridique, qui intégrerait une législation sur la préservation des espaces naturels des plages. Il sera essentiel de localiser les zones ayant des activités et des constructions au bord de l'eau susceptibles d'être concernées par ces catastrophes naturelles.

Par ailleurs, les pouvoirs publics se sont attachés à prendre différentes mesures telles que les plans de submersion rapides, notamment en Vendée ou en Charente maritime où ont été mises en place des expropriations dans les zones noires ou de solidarité.

Le droit a dû s'adapter à l'émergence de ces différentes notions liées aux risques naturels, car l'enjeu est important et demande une attention toute particulière étant donné que des interactions interviennent entre l'aménagement des plages exposées, l'aléa et l'organisation spatiale. Des plans d'action pour le milieu marin (article L. 566-7 C. env.) peuvent être mis en place à ce titre. Les SCOT, les PLU et les cartes communales doivent être en cohérence avec la gestion des risques d'inondation qui s'inscrit dans une démarche de développement durable incluant la gestion intégrée<sup>1017</sup>.

Délimiter le risque naturel n'est pas chose facile pour les communes, notamment pour celles exposées aux inondations ou, pour les communes littorales des départements et régions d'Outre-mer exposées aux cyclones, puisque pour atténuer les conséquences dommageables des catastrophes naturelles, elles doivent mettre en place des mesures pour « prévenir » la population en l'informant des risques.

---

soumis à la consultation du public le 19 décembre 2014 (information recueillie sur le site [http://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PGRI\\_Corse\\_V12-2\\_11\\_12\\_14.pdf](http://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/PGRI_Corse_V12-2_11_12_14.pdf)).

<sup>1015</sup> M.-L. Lambert, « *GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion intégrée des littoraux vulnérables* », Hors-séries n°18 décembre 2013 ; vertigo.org.

<sup>1016</sup> M.-L. Lambert, *ibid.*

<sup>1017</sup> A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 2011 p. 360.

La responsabilité de l'État et des communes peut être mise à mal par des requérants exigeant leur condamnation solidaire, à cause par exemple de l'absence ou du retard dans l'adoption ou l'actualisation d'un PPR. Mais le juge peut tout aussi bien reconnaître le fait que les victimes d'inondation ne peuvent ignorer ce risque, même en cas d'absence de PPR, il en est de même du cas d'inconstructibilité reconnu dans le cas d'un PPR en préparation. Ainsi, la faute de la commune et du maire fut relevée par le juge administratif parce que des panneaux de signalisation n'étaient pas apposés sur les berges d'un fleuve pour signaler des risques d'inondations<sup>1018</sup>.

---

<sup>1018</sup> J.-M. Pontier, *op. cit.*, p. 362.

## Conclusion du Chapitre 1<sup>er</sup>.

---

Les littoraux, notamment les plages, sont des milieux fragiles dont la protection et la valorisation sont –enfin– apparues nécessaires aux pouvoirs publics.

Pour assurer leur protection ainsi que leur valorisation, des organismes ont été créés tels que : le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, l'ONF, les parcs nationaux, l'Agence des 50 pas géométriques ou encore les associations de protection de la nature. Leur action a permis de mieux prendre en compte les littoraux les plus fragiles notamment les plages.

Divers règles ainsi que des instruments répressifs ont aussi été mis à la disposition de ces organismes pour faire respecter la protection de cet environnement fragile. Mais, ces règles ont suscité par leur difficulté à être appliquées et leurs incohérences, une insécurité juridique.

Mieux définir les actions de valorisation et de protection permettra d'établir des priorités stratégiques en s'appuyant sur des recherches structurées et précises sur les plages. Cependant l'homme n'est pas le seul danger pour ces espaces, car les plages sont aussi confrontées à des phénomènes terrestres et marins. C'est pourquoi, la prévention des risques naturels est indispensable pour informer, observer, et limiter au maximum l'impact de ces phénomènes. Les outils de prévention des risques sont (encore) peu utilisés, voire inexistants : il est donc nécessaire de les mettre en œuvre et de les améliorer.

La sécurité juridique ne pourra être garantie qu'à travers une « bonne » gouvernance environnementale.

## Chapitre 2

### LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET LA GOUVERNANCE DES PLAGES

Les pouvoirs publics ne sont pas restés inactifs dans la lutte contre les pressions humaines et naturelles; cependant, une bonne gouvernance locale au cœur de la gestion des plages a fait défaut (§1), et des problèmes restent encore à résoudre au niveau local (§2). Pourtant, la mise en place d'une bonne gouvernance locale serait un bon moyen de contrôler la sécurité juridique. La gouvernance locale à « *un caractère durable* »<sup>1019</sup>, elle permet de mobiliser tous les acteurs et de concilier les intérêts de chacun autour d'un « *projet commun de développement durable* »<sup>1020</sup>. Elle facilite également les procédures, les décisions et les actions locales qui sont au cœur de la gestion publique. La gouvernance locale permet de mettre en cohérence les principes de développement durable qui sont un atout pour la gestion des plages.

#### **§1. La « bonne » gouvernance locale au cœur de la gestion des plages.**

La « bonne » gouvernance locale fait référence à la transparence et à la participation aux concepts fondamentaux du droit positif. Elle contribue à renforcer les libertés fondamentales du citoyen comme la liberté d'expression ainsi que le droit à participer aux affaires publiques. Celle-ci est indispensable pour améliorer la compréhension des règles et réduire les comportements déviants sur les plages. Elle renforcera la sécurité juridique des règles. Cette « bonne » gouvernance locale peut être établie grâce au concept de gouvernance environnementale (A) en favorisant la conciliation des intérêts particuliers (B).

---

<sup>1019</sup> D. Talbot, « *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays* », dossier 3 (2006) Développement durable & territoires ; consulté sur le site <https://developpementdurable.revues.org/2666>, le 15 septembre 2015.

<sup>1020</sup> Art. 25 de la loi n° 99-533 d'orientation pour l'aménagement du territoire adoptée le 29 juin 1999, *JORF* n° 148 du 29 juin 1999, p. 9515.

## A. La Définition de la gouvernance environnementale

La gouvernance locale, qui est un type de gouvernance né dans les années soixante-dix aux Etats-Unis, consiste en un « *ensemble d'institutions, de mécanismes, de processus qui permettent aux citoyens ou au groupement de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local* » (...) <sup>1021</sup>. D'autres auteurs définissent la gouvernance comme : « *la capacité à organiser l'action collective à construire des coalitions et des partenariats orientés vers les buts spécifiques* » <sup>1022</sup>. La gouvernance est aussi définie comme « *l'ensemble des nouvelles formes d'action publiques qui permettent sous le mode du partenariat la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs économiques et associatifs, les groupes d'intérêt et la société civile* » <sup>1023</sup>. Certains évoquent la notion de coordination pour mettre l'accent sur « *la mise en cohérence des dispositifs ou modes de coordination pluriels en vue d'une coordination d'ensemble* » <sup>1024</sup>.

La gouvernance locale est donc une forme de démocratie participative. Elle demande la collaboration, la coopération entre tous les acteurs du développement durable ainsi qu'une synergie de partenariat. Il s'agit d'impliquer de façon responsable les acteurs locaux, les populations dans le processus décisionnel des politiques et favoriser des plans d'action relatifs au développement durable sur le territoire local. L'intérêt est d'aller dans la mesure du possible, dans le sens du bien commun. Elle se déroule en trois phases : l'information qui permet de rendre le projet accessible au plus grand nombre, la consultation pour donner son avis, et la concertation qui permet d'enrichir et d'améliorer le projet. Le citoyen peut dès lors

---

<sup>1021</sup> Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) 2004.

<sup>1022</sup> S. Body-Gendrot et P. Le Galès, « *qu'est ce que la gouvernance locale ?* », in J. Carre et S. Body-Gendrot, « *Gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo-saxonnes* », Centre d'études des Relations Interculturelles – Frontière, 1997.

<sup>1023</sup> N. Bertrand et P. Moquay, « *La gouvernance locale, un retour à la proximité* », Economie rurale n° 280, mars-avril 2004, pp. 77-95.

<sup>1024</sup> I. Leroux, « *La négociation dans la construction du territoire, une approche institutionaliste* », Thèse d'économie, Université de Toulouse, 2002 ; voir H. Rey-Valette et M. Antona, « *Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises* », vertigo.org, volume 9 numéro 1, mai 2009 ; consulté le 25 janvier 2014.

participer aux décisions rendues par les élus. C'est le cas de la gouvernance participative, entre le Conservatoire et le gestionnaire qui met en place un projet.

Mais il faut une « bonne gouvernance » ! Une telle gouvernance passe d'abord par une mise en réseau des moyens intégrant les échelles écologiques et financières. Pour que cette bonne gouvernance fonctionne, il est important que la professionnalisation soit au rendez-vous.

Il existe plusieurs formes de gouvernance, mais celle sur laquelle il convient de s'appuyer est la gouvernance environnementale qui concerne la gestion de l'environnement et des ressources naturelles. Selon J. Weber, « *la gestion environnementale n'est pas une question de rapport des hommes avec la nature mais une question de rapport entre les hommes à propos de la nature* »<sup>1025</sup>.

Depuis un peu plus de trente ans, la question de la prise en charge des problèmes environnementaux est au cœur des débats.

Un auteur, Éric Duchemin, s'est intéressé à cette notion de gouvernance et aux différentes réflexions menées dans plusieurs disciplines (politiques publiques, géographie, sociologie, et économie). Il relève ainsi un engouement pour l'utilisation de cette notion de gouvernance environnementale quand celle-ci est perçue comme une nouvelle approche de gestion publique. La gouvernance a notamment retenu l'attention de chercheurs de domaines variés quant aux conséquences des actions individuelles et collectives sur la biodiversité, les ressources ou encore les milieux. C'est pour cela que la gouvernance est posée en termes de dynamique d'acteurs<sup>1026</sup>.

La gouvernance devient toutefois une notion complexe pour l'État qui voit sa responsabilité décisionnelle engagée. Son étude permet de développer une proximité entre les acteurs locaux, le milieu et les ressources naturelles. Elle permettrait à l'État non seulement de consolider les compétences sur les ressources naturelles et leur gestion publique, mais aussi de créer des relations publiques-privées centrées sur les nouvelles formes de gestion à mettre en place pour mieux gérer les plages et ainsi réduire l'insécurité juridique. L'accent est

---

<sup>1025</sup> D. Jacques, Y. Henocques et al, « *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières* », guide méthodologique Ifremer, les manuels et guides de la Commission Océanographique Intergouvernementale, Unesco 2001, n° 42.

<sup>1026</sup> E. Duchemin, « *La gouvernance une notion polysémique* », vertigo.org 2011 ; consulté le 25 janvier 2014.

porté sur la gestion du littoral de façon durable, et il conviendrait d'en faire de même pour les plages.

On peut prendre l'exemple du Languedoc Roussillon qui s'appuie principalement sur la mise en place de parcs naturels et de réserves naturelles pour les sites les plus fragiles, ou encore de l'État qui déploie sa politique des milieux à travers son Ministère de l'Écologie et des agences gouvernementales tel que l'ONF.

La gouvernance est présentée comme le quatrième pilier du développement durable. Il y a une volonté légitime de faire évoluer les politiques traditionnelles de l'État par ce mécanisme en y intégrant le développement durable, notamment vers des innovations dans l'action publique. Ainsi, certains auteurs considèrent que « la bonne gouvernance » est la seule solution adaptée au problème de l'environnement ; pour d'autres, elle est le problème et non la solution<sup>1027</sup>.

En fait, la gouvernance (environnementale ou non !) est une notion largement subjective mais dépourvue de clarté. Il s'agit dès lors de la rationaliser afin de la rendre plus crédible. Les actions publiques doivent s'externaliser avec une transparence tant dans les décisions publiques que dans les comportements. Adapter le système législatif à l'environnement qui nous entoure est un bon moyen de bien diffuser l'information.

La gouvernance est en vérité une notion très peu abordée par les juristes, car elle demeure peu appréhendée par les textes de loi. C'est un concept principalement politique, mais qui pourrait pourtant être abordé avec une approche juridique qui permettrait sans doute de le clarifier. Cette idée de « gouvernance » doit aller au-delà des approches expérimentales et générales, si l'on veut qu'elle contribue à une gestion équitable du littoral, et notamment des plages. Elle offre l'occasion de s'intéresser au processus décisionnel des décideurs politiques ainsi qu'aux mécanismes d'action en faveur de la protection de l'environnement et d'un aménagement dont la part la plus importante se tourne vers le développement durable.

La bonne gouvernance a pour but « l'excellence environnementale ». Au plan économique, elle vise l'attractivité du territoire. Elle doit favoriser les intérêts particuliers et

---

<sup>1027</sup> J. Theys, « *La Gouvernance entre innovation et impuissance le cas de l'environnement* », dossier 2(2002) Développement durable & territoire, revue.org ; consulté en février 2014

collectifs pour une gestion équilibrée des plages, rendant ainsi les politiques publiques plus efficaces.

## B. La conciliation des intérêts particuliers.

La Gouvernance environnementale renvoie à une démocratie de développement de projet. À travers cette démocratie, il s'agit de refonder la politique de l'environnement, de réorganiser les outils mis à la disposition des décideurs publics, d'innover, et de créer de nouvelles régulations.

Les intérêts particuliers et ceux de la Nation doivent être conciliés mais uniquement dans une perspective de développement durable. Cela sera rendu possible grâce à l'amélioration des statuts juridiques des partenaires environnementaux, notamment pour les acteurs responsables de la protection des plages. Le but est d'entretenir au niveau institutionnel un dialogue sur ces espaces. Des critères relatifs à leur statut devraient être institués, tels que la compétence, la capacité de mobilisation, l'information aux usagers à propos des mutations que subissent les plages.

L'État est encore l'acteur principal en matière de zones protégées. Dans ce cadre-là, un équilibre doit être recherché entre la politique publique et la réalité du terrain. Avant tout projet de protection, les populations concernées doivent être consultées. La région peut être maîtresse d'œuvre de cette politique au niveau local : elle pourrait vérifier la mise en cohérence des différents documents d'urbanisme (PLU, charte des parcs nationaux, régionaux, plan de prévention des risques littoraux). Les communes pourraient s'intégrer à cette politique environnementale.

De plus, la gouvernance concertée a été favorisée depuis le Grenelle de l'environnement et préconisée par le Conseil général du développement durable<sup>1028</sup>. Le concept de « *gouvernance à cinq* » utilisé par le Grenelle devrait s'inscrire dans les décisions publiques. Cette gouvernance ferait –effectivement– participer le citoyen aux décisions publiques, ce qui accroîtrait ainsi la sécurité juridique. Son intérêt serait d'améliorer les décisions en lien avec les plages, car, on l'a déjà souligné à maintes reprises, c'est une notion

---

<sup>1028</sup> Conseil général de l'environnement et du développement durable, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du développement durable et de la Mer, « *gouvernance concertée* », Rapport n° 006766-00, 30 mars 2010 ; consulté en février 2014.

qui manque de visibilité dans le domaine juridique comme dans le domaine politique. Mais il faut garantir d'abord une bonne définition du rôle de chacun, en légitimant l'action des participants dans toutes les phases de la décision.

De même, cette gouvernance pourrait être adaptée aux plages afin de veiller essentiellement sur les écosystèmes côtiers, de régler l'accès et également l'usage de ces espaces, et enfin de créer des interactions dans la prise de décision relative à la gestion des milieux. Le champ de concertation doit être recentré sur cette question. Cela rendra possible la gestion des conflits des pratiques sur les espaces, et le respect par les usagers de la réglementation. Ce qui favorisera ainsi l'implication de la population dans la durabilité écologique.

Donc, « *inventer de nouveaux systèmes de gouvernance* »<sup>1029</sup> poussera les acteurs à renouveler leurs actions grâce à une bonne coordination et une meilleure maîtrise de l'évolution des milieux. La planification spatiale, pourra ainsi progresser grâce à la création de nouveaux outils relevant du droit de l'environnement et du développement durable.

L'exemple du Canada, qui possède un outil d'urbanisme durable répondant aux enjeux de la prospective environnementale, mérite d'être mentionné. Au Canada, est utilisée « l'empreinte écologique », mise en avant par le ministère des Affaires municipales et des Régions pour mesurer la consommation humaine des ressources naturelles et de l'occupation. Comptabilisé en hectares<sup>1030</sup>, cet outil du territoire permet d'évaluer la pression exercée par l'homme sur la nature, et de déterminer si cette pression respecte ou non la capacité de régénération de la planète. Ce concept peut donc être utilisé pour mesurer la consommation humaine de l'espace sur les plages et pour analyser les conséquences des pressions exercées sur le site.

La mise en place d'une gouvernance évolutive usant de la contractualisation permettrait en outre de s'interroger sur « la construction locale du droit ». En employant une réglementation plus souple et plus raisonnée, celle-ci permettrait d'obtenir des résultats autrement appréciables que ceux révélés par des règles rigides et souvent peu respectées. Il faudrait suivre le modèle dit du « décideur rationnel », c'est-à-dire de l'ingénieur qui met en place les équipes d'experts pour appréhender les besoins et les solutionner. Il existe aussi un

---

<sup>1029</sup> Y. Henocque, « *Leçon et future de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde* », Vertigo la revue électronique, 2006 ; consulté en avril 2014 sur <http://vertigo.revues.org/index2490.html>.

<sup>1030</sup> Consulté sur le site [www.mamrot.gouv.qc.ca](http://www.mamrot.gouv.qc.ca) en avril 2014.

modèle dit du « décideur relationnel » : il désigne celui qui vise l'« *efficacité environnementale, l'information, et la pédagogie* » ; c'est un modèle également à suivre. Dans ce cas, les structures collaborant à la gestion des plages pourraient être régies par des dispositifs améliorant leur proximité (tels que charte, convention, contrat). Ce processus permettrait de « *combiner les outils pour que la gestion intégrée se décline à tous les niveaux de l'action publique* »<sup>1031</sup>. Il faudrait alors créer des coalitions décisionnelles assimilant divers intérêts, publics et privés, entre les collectivités territoriales, l'État et ses divers établissements publics<sup>1032</sup>. Cette interaction est nécessaire, car aucun acteur ne dispose de connaissances suffisantes et de moyens pour résoudre les problèmes actuels sur le domaine public maritime, notamment dans les départements et régions d'Outre-mer. Il faudrait que le législateur élabore, à ce titre, des règles spécifiques destinées à ce type de gouvernance, afin de lui conférer un caractère normatif et de lui donner un rôle de cadrage dans la représentation des acteurs sur l'espace. La gouvernance deviendrait dans ce cas un outil et non plus une intention. Il s'agirait de bien identifier les processus de négociation, de concertation ou encore de participation pour définir un mode opératoire lors de la mobilisation des acteurs et de caractériser en fonction de l'étude menée, des méthodes différentes adaptées aux espaces.

Des recherches françaises ont abordé la gouvernance et la gestion intégrée des zones côtières à travers des travaux de « *mobilisation, de concertation ou encore de participation* »<sup>1033</sup> identifiant le rôle de chaque partie prenante (les décideurs, les citoyens, la population littorale et les scientifiques). D'ailleurs, ces travaux ont « *une dimension ex ante et relèvent d'enquêtes visant à caractériser les perceptions des acteurs ou les types de conflits (Mesnard et Le Pennec, 2002 ; Pennanger, 2004 ; Cadoret, 2006 ; Guillaudeau et Choblet, 2006 ; Trouillet et al. 2008). Les perceptions sont étudiées en référence à des objets très variés, tel que le littoral (Dauvin, 2002 ; Picon, 2002) ; la gestion des plages (Flanquart et al., 2006 ; Roussel et al., 2008), les facteurs de pression, la place des actifs environnementaux littoraux (Ghezali et al., 2002), jusqu'aux aménagements proposés (Blanche et Morineau, 2006), etc.* »<sup>1034</sup>.

---

<sup>1031</sup> Y. Henocque et C. Bersani, « *Acteur, réseaux et gouvernance* », document de cadrage de l'Atelier 3 in séminaire « *la gestion intégrée des Zones côtières en méditerranée, du local au régional : comment stopper la perte de la biodiversité* », Conférence Internationale Euro Méditerranée, Nice décembre 2008 ; voir H. Rey-Valette et M. Antona, *op.cit.*, p. 293.

<sup>1032</sup> Parc nationaux, régionaux, conservatoire du littoral, l'ONF etc.

<sup>1033</sup> H. Rey-Valette et M. Antona, *op.cit.*, p. 293.

<sup>1034</sup> H. Rey-Valette et M. Antona, *op.cit.*, p. 293.

D'autres s'interrogent sur le rôle des scientifiques dans la transmission des connaissances ou encore dans la médiatisation et la participation notamment lors d'un colloque sur la prospective du littoral en 2005 à Paris<sup>1035</sup>.

Les politiques publiques ont donc pu– et peuvent– évoluer grâce aux innovations législatives mais aussi grâce aux scientifiques qui ont contribué– et contribuent– à réfléchir à la redéfinition d'une nouvelle gouvernance en évaluant l'impact de l'homme sur les littoraux. À travers la politique du littoral, il est indispensable que les termes de *biodiversité*, *d'écosystèmes*, de la relation entre le rivage et la mer soient traduits en termes juridiques pour produire un changement dans les visions et les actions des usagers.

Des régions françaises maritimes comme la Bretagne, la Corse, la Provence ou le Nord-Pas-de-Calais ont du reste pris des initiatives en termes de gouvernance. On peut citer l'institution de conférences ou de sections spécialisées au sein de leurs instances délibératives, ou encore la définition de programmes d'action, voire même de nouvelles circonscriptions d'action politique et administrative remettant implicitement en cause le monopole d'élaboration des politiques publiques, dans ces domaines qui revient traditionnellement à l'État. L'habilitation progressive de multiples acteurs désignés pour régler les affaires de la zone côtière, y compris en mer, a eu pour effet d'élargir le champ des instruments juridiques destinés à l'exercice de ces compétences.

Le droit de l'environnement est un droit de « *conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers* »<sup>1036</sup>. L'objectif doit donc être de développer des solutions aux problématiques locales, telles que « l'écotourisme », qui seraient une opportunité pour les opérateurs touristiques et qui permettraient à la population d'avoir une autre vision de l'espace « plage ».

---

<sup>1035</sup> P. Valarié, G. David et al, Colloque international sur la « *Prospective du littoral- Prospective pour le littoral* », Service de la recherche et de la prospective du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Paris, 1<sup>er</sup> et 2 mars 2005.

<sup>1036</sup> J.-F. Calmette, « *Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers* », RJE, 3/2008, p. 265.

## §2. La résolution des problématiques locales.

La résolution des problématiques sociales sera possible en améliorant l'offre touristique. Il convient de développer le tourisme écologique des plages (A) et de renforcer les outils réglementaires offerts par la loi afin de mieux protéger les plages(B).

### A. Le tourisme écologique sur les plages.

Le tourisme représente, en 2007, 62% du PIB de la France selon le Ministère de l'Économie et de l'Emploi. L'essor du tourisme remonte au XIX e siècle.

Aucun texte législatif ou réglementaire ne vient définir le contenu de la compétence « tourisme »<sup>1037</sup>. Ce manque de définition a conduit à de multiples situations complexes en la matière. Toutefois, un encadrement a pu être mis en place avec la politique nationale d'aménagement des espaces littoraux dans les années 1960.

Le mouvement de décentralisation a opéré une mise en perspective de l'aménagement touristique dans les règles locales d'urbanisme, notamment à l'échelon régional avec la loi n° 87-10 du 3 janvier 1987 relative à l'organisation régionale du tourisme. La loi n° 92-1341 du 23 décembre 1992 a pris acte de ce processus en disposant que « *l'État, les régions, les départements et les communes sont compétents dans le domaine du tourisme et exercent ces compétences en coopération et de façon coordonnées* » (disposition reprise à l'article L. 111-1 du code du tourisme). Par la suite, l'action publique touristique s'est manifestée par la labellisation. C'est la loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 qui a réformé la procédure de classement par l'État de stations touristiques nommées « stations classées de tourisme » en utilisant des critères de reconnaissance, et en prenant en compte la notion de développement durable et « *l'évaluation régulière du classement et sa mise en cause éventuelle* » tous les 12 ans (code du tourisme, article L. 133-11 et s.). En outre, le Conseil d'État, dans un arrêt du 23

---

<sup>1037</sup> Même si la loi NOTRe du 7 août 2015 (qui constitue le troisième volet de la réforme territoriale) précise que les régions et les départements ont aujourd'hui la compétence partagée en matière de tourisme, aucun article n'énonce de définition claire et détaillée de cette compétence.

janvier 1959, a reconnu que les collectivités territoriales avaient vocation à intervenir lorsqu'il y a un intérêt public local en jeu sachant qu'il s'agit d'un service public<sup>1038</sup> ; elles peuvent aussi transférer cette compétence à leur communauté.

Ainsi, en vertu de l'article L.121-1 du Code de l'urbanisme, les SCOT et les PLU doivent fixer « *les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable (...) la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière (...) touristiques* ». Cet article met en avant l'action des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière de « tourisme ». Selon l'Adcf, en 2010, 23% des communautés<sup>1039</sup> sont compétentes pour réaliser des schémas touristiques. Toutefois, développer le tourisme et aménager l'espace tout en protégeant l'environnement s'avère très délicats à mettre en œuvre.

Il est vrai que concilier le tourisme et la protection du littoral reste difficile, ce qui peut être source de conflits. Ainsi, seul « *le droit a pour fonction essentielle de prévenir et à défaut de régler les conflits* »<sup>1040</sup>. Néanmoins, la nature ne reste plus en arrière-plan derrière les projets humains : elle est désormais au cœur de tous les projets.

Le développement durable est en effet venu consolider ce mouvement entre aménagement touristique, protection et valorisation du littoral. Les clivages qui existaient entre la nature et la société sont en train de disparaître grâce au bouleversement des mentalités. D'ailleurs, la conservation de l'espace prend une place plus importante dans cette dynamique. Les changements d'attitude sont dus aux enjeux environnementaux, notamment avec la reconnaissance de l'environnement au niveau juridique. Le rôle de l'État est prégnant dans ce domaine. Il se manifeste par un amoncellement de lois et de règlements, alors que ce domaine devrait surtout toucher la conscience collective et développer l'intérêt des citoyens pour l'environnement. La protection de l'environnement doit composer avec le développement du tourisme dans les espaces naturels qui représentent un atout majeur pour les collectivités territoriales et l'État.

---

<sup>1038</sup> CE Sect., 23 janvier 1959, *commune d'Huez*, Rec. Lebon, p. 67.

<sup>1039</sup> ADCF, *Rappel juridique sur les modalités de la mise en œuvre de la compétence touristique* (doc PDF), septembre 2010 ; consulté sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org) en avril 2014.

<sup>1040</sup> Y. Tanguy, « *Le règlement des conflits en matière d'urbanisme* », LGDJ, Bibl. de science administrative, Tome X, 1979 p. 18.

Le développement durable met en exergue l'évolution de l'homme dans l'espace naturel, et sa responsabilité vis-à-vis de celui-ci. Le développement durable amène à s'interroger sur les modalités d'action relatives à la conservation. C'est en ce sens que les politiques de la nature se trouvent confrontées à l'expansion du tourisme dans les lieux naturels et protégés associés à des enjeux locaux. Cette réalité pousse à mener une réflexion sur une reconfiguration des dispositifs touristiques existants quant à leur adaptation au contexte actuel.

Néanmoins, le développement du tourisme durable a émergé depuis 2004 grâce à la valorisation des ressources locales. Le tourisme est un outil utilisé par les pouvoirs publics pour permettre le renouvellement de leurs ressources. On peut se demander quels sont les attributs d'une destination touristique à l'heure actuelle : sur quoi se base-t-on pour lui donner une valeur ? Le touriste va se baser sur les prestations productives d'un ensemble d'entreprises touristiques ainsi que sur la qualité de l'espace. Dans ce sens, la singularité ou la particularité des paysages, et leur statut devront être reconnus par les acteurs qui en sont les protecteurs. Nous ne sommes plus au temps du tourisme « fordiste » avec la consommation de masse. Le tourisme durable s'accroche à des principes de durabilité appliqués au secteur du tourisme. Les acteurs locaux doivent renforcer nécessairement leur coordination par une mise en cohérence de leurs actions afin de limiter une trop grande différence entre la fréquentation touristique, la mise en valeur et la protection de l'espace.

Pourtant, l'écotourisme n'est pas récent, puisque le concept est né dans les années 1980 dans les milieux naturalistes nord-américains, afin d'attirer l'attention sur les conséquences de la fréquentation massive des espaces naturels. Par la suite, le concept de tourisme durable a vu le jour. Le tourisme durable est né lors de la conférence mondiale de Lanzarote en 1995, et a fait l'objet de plusieurs normalisations du Code mondial d'éthique du tourisme (OMT 1999), et en France par la charte nationale d'éthique du tourisme (Secrétariat d'État au tourisme, 2001)<sup>1041</sup>. Pour l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le tourisme durable doit « être supportable à long terme sur le plan écologique, viable sur le plan économique et équitable sur le plan éthique et social pour les populations locales » (Charte du Tourisme Durable, OMT 1995).

---

<sup>1041</sup> A. François-Lecompte et I. Prim-Allaz, « Les Français et le tourisme durable : proposition d'une typologie », revue management et avenir p. 311. 2009/9 n° 29, cairn.info ; consulté en avril 2014.

Il existe cinq facteurs du tourisme durable : renoncer au confort, recourir à un voyageur responsable, maximiser les ressources des locaux, aller moins loin et protéger le capital social, culturel et naturel des zones visitées<sup>1042</sup>. Donc, comme l'avait prôné l'OMT après l'impact fulgurant du tourisme de masse dans les années soixante-dix, un tourisme durable est « *un tourisme qui tient pleinement compte de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux actuels et futurs, en répondant aux besoins des visiteurs, des professionnels, de l'environnement et des communautés d'accueil* ». Le tourisme durable rejoint l'éco-tourisme à bien des égards. C'est lors du sommet international de l'écotourisme au Québec en 2002, qu'une déclaration officielle reconnaît « *un développement durable du tourisme* ».

L'écotourisme devient ainsi une formule convenant à tous, car il concilie développement économique, respect de l'espace des communautés et protection des écosystèmes. Les acteurs sont en effet à la recherche d'un « *tourisme respectueux de l'environnement* » avec la volonté de le maîtriser. Seule, l'impulsion des initiatives permettra une maîtrise des activités touristiques. Selon Ceballos-Lascurain, l'écotourisme est : « *la forme de tourisme qui consiste à visiter des zones naturelles relativement intactes ou peu perturbées, dans le but d'étudier et d'admirer le paysage, les plantes et animaux sauvages qu'il abrite, de même que toute manifestation culturelle (passée et présente), observable dans ces zones* ».<sup>1043</sup>

Donc, même si l'espace « plage » évoque irrémédiablement les vacances et la mer, les zones côtières représentent une densité urbaine plus importante que la moyenne, exigeant davantage une attitude d'éco-touriste.

En 2006, le Programme des Nations Unies a établi un programme de développement durable du tourisme présentant 12 objectifs du tourisme durable : la viabilité économique, la prospérité au niveau local, la qualité de l'emploi, l'équité sociale, la satisfaction des visiteurs, le contrôle local, le bien être des communautés, la richesse culturelle, l'intégrité physique, la diversité biologique, l'utilisation rationnelle des ressources et la pureté de l'environnement. On peut citer, en exemple, la 1<sup>ère</sup> journée scientifique sur le Tourisme Durable et

---

<sup>1042</sup> A. François-Lecompte et I. Prim-Allaz, *op. cit.*, p. 381.

<sup>1043</sup> H. Ceballos-Lascurain, « *Estudio de Prefectabilidad Socioeconomica del Turismo Ecologico y Anteproyecto Arquitectonico y Urbanistico del Centro del Turismo Ecologico de Sian Ka'an* », Quintana Roo, Etude réalisée pour SEDUE, Mexico, 1987 ; voir E. Leroux, « *Vers un tourisme durable ou un écotourisme* », cairn info 2010/4 n° 34 p. 234, 235 ; consulté en avril 2014.

l'écotourisme, journée organisée à Nantes le 16 avril 2010<sup>1044</sup> et qui a pris en considération l'avancée en matière de tourisme durable et d'écotourisme.

Pierre-Charles Pupion évoque à ce sujet, la côte littorale aquitaine comme une « destination d'un tourisme de masse, qui est confrontée à une difficulté majeure, celle de permettre l'essor du tourisme sans détruire les ressources, souvent fragiles à l'origine de son attractivité ». Ainsi, l'écotourisme doit intégrer des objectifs dont une démarche de dynamisation de l'environnement tout en préservant les écosystèmes. D'ailleurs, en matière de stratégie de tourisme durable Erick Leroux, propose « le concept d'optimum écotouristique », en montrant qu'il existe une façon de concilier développement économique du tourisme d'un site et respect des deux dimensions du développement durable. Le calcul de cet optimum ou barycentre requiert la définition d'indicateurs pertinents pour chacune des dimensions retenues. Si tout projet de développement touristique doit tenir compte de l'ensemble de ces paramètres (indicateurs socio-économiques, indicateurs inhérents au contexte géographique...), le contexte détermine en grande partie le choix des indicateurs et permet de comprendre le comportement du touriste. Au travers d'une étude de cas, il explique la méthodologie qui nécessite dans un premier temps, des entretiens avec de nombreux experts, afin de dégager un ensemble d'indicateurs sur les paramètres de l'optimum écotouristique et sur les moyens permettant de l'opérationnaliser. Puis dans un second temps, afin de rendre dynamique l'optimum, il s'appuie sur un barycentre « en tant qu'indice synthétique bâti à partir d'un système de pondération d'indices »<sup>1045</sup>.

Toutes ces propositions permettent de voir comment améliorer et développer davantage le tourisme durable ou l'écotourisme sur les plages. Car, même si les acteurs sont de bonne foi, le développement durable et le tourisme sont difficiles à concilier dans la mesure où les déséquilibres environnementaux se sont renforcés. Le développement touristique a joué un rôle non négligeable dans l'affaiblissement des écosystèmes des plages, parce que le tourisme n'est pas économe en ressources naturelles.

Mais pour que ces mesures voient le jour, il faut renforcer les outils réglementaires de protection des plages.

---

<sup>1044</sup> Journée organisée avec le parrainage de l'Association pour le développement de l'Enseignement et de la Recherche sur la responsabilité sociale de l'entreprise (ADERSE), de l'Association Francophone des Experts et Scientifiques du Tourisme (l'AFEST) et du laboratoire de gestion LARGEPA de Paris II ainsi que du soutien de l'IUT de Saint-Denis

<sup>1045</sup> E. Leroux, *op. cit.*, p. 372.

## B. Le renforcement des outils réglementaires de protection des plages.

Le législateur aura la lourde tâche de renforcer les outils réglementaires de protection des plages. Il faut commencer ce travail par une prospective, dans la mesure où le processus décisionnaire relatif à la gestion des plages doit intégrer les nuisances qu'elles subissent à court et à long terme.

Le sujet est d'autant plus délicat, qu'il faut trouver un point d'équilibre entre la protection des plages, le développement économique induit par le tourisme et le bien-être des usagers, surtout quand on sait qu'aujourd'hui il y a une perte substantielle d'une partie de leur biodiversité causée par l'érosion dont elles font l'objet depuis quelques années. À cela, il faut ajouter, qu'en raison du réchauffement de la planète, le niveau des océans a augmenté, ce qui laisse présager une disparition progressive des plages. En dépit des mises en garde de plus en plus alarmistes des scientifiques, on constate la nécessité de mettre en place des mesures réglementaires pour leur assurer une protection plus efficace. Les récents phénomènes climatiques poussent à penser qu'il ne faut plus tarder à prendre les décisions qui s'imposent par rapport à la réalité des mutations quotidiennes de ces espaces.

Toutefois, même si « *l'environnement appartient .... encore aux domaines pour lesquels le non droit est quantitativement plus important que le droit* »<sup>1046</sup>, les décideurs publics ont déployé des efforts par l'évolution du droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement. Cette évolution est le « *lieu d'expérimentation de nouveaux modes de faire le droit* », et ces droits sont des « *laboratoires de nouveaux outils* »<sup>1047</sup> en étant plus

---

<sup>1046</sup> J. Carbonnier, « *L'hypothèse de non-droit* » (Paris, Sirey, 1963), in J Carbonnier « *Flexible droit - Pour une sociologie du droit sans rigueur* », Paris, L.G.D.J., 1ère éd. 1969 cité in S. Maljean-Dubois et V. Richard, « *Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement* », IDDRI, Paris, Analyse n°09/ 2004/Gouvernance mondiale, consulté à [www.iddri.org/Publications/Collections/.../id\\_0409\\_maljeandubois.pdf](http://www.iddri.org/Publications/Collections/.../id_0409_maljeandubois.pdf) en avril 2014.

<sup>1047</sup> S. Maljean-Dubois, « *La mise en œuvre du droit international de l'environnement* », IDDRI, Paris, n°3/2003/ Gouvernance mondiale ; consulté à [www.iddri.org/Publications/.../an\\_0303\\_maljeandubois\\_DIE.pdf](http://www.iddri.org/Publications/.../an_0303_maljeandubois_DIE.pdf) en avril 2014.

innovants et en s'appuyant davantage sur le principe de précaution comme le rappelle Antoine Delblond<sup>1048</sup>.

Ainsi, le sommet de Rio, le protocole de Kyoto, la conférence de Madrid et les autres accords internationaux ont laissé des empreintes dans la conscience de tous quant à la nécessité d'un changement dans les politiques de l'environnement, notamment dans la mesure de l'équilibre existant entre la protection et l'aménagement.

Si l'on juge du nombre de lois ou de jurisprudence plus ou moins consacrées—directement ou indirectement— aux plages, on se rend bien compte qu'elles n'ont pas été totalement absentes des préoccupations et de la sollicitude du législateur. Néanmoins, malgré les efforts législatifs et réglementaires réalisés par la puissance publique, on constate que la situation actuelle des plages met en exergue —compte tenu de la complexité de la tâche— une insécurité juridique ressentie dans la législation relative aux plages.

Quant aux territoires insulaires comme les départements et régions d'Outre-mer, ils restent impuissants face aux phénomènes d'érosion et à la menace qui pèse sur les plages, qui ne pourraient qu'aggraver leur situation économique. Ils devront attendre que le législateur veuille bien améliorer les lois, notamment la loi Littoral du 3 janvier 1986 en matière de protection. Donc la protection de l'environnement relève de l'éphémère tant que des actions législatives ne sont pas menées pour réduire les manquements aux lois relatives au régime des plages.

En outre, la gouvernance dans ce domaine-là est presque invisible à cause d'un processus de concertation latent entre les acteurs de la protection et de la mise en valeur des plages. Le Conseil d'État avait eu l'intelligence d'associer ensemble deux notions qui se complètent : « gouvernance et responsabilité », même si le recours à la notion de gouvernance n'apparaît que très récemment dans les lois françaises<sup>1049</sup> et s'il reste encore très rare. Cette notion reste propre aux entités relevant davantage du droit public que du droit privé. Le Grenelle de l'environnement a créé une révolution dans les modes de décisions ayant eu un

---

<sup>1048</sup> A. Delblond, « *Principe de Précaution, Responsabilité des Personnes Publiques* », 1 mars 2005 ; consulté en avril 2014 sur [www.upf.pf/IMG/pdf/6-delblond.pdf](http://www.upf.pf/IMG/pdf/6-delblond.pdf) ; Voir également N. De Sadeleer, « *Les avatars du principe de précaution en droit public: effet de mode ou révolution silencieuse?* » RFDA 2001 n° 2, 547.

<sup>1049</sup> S.n., *La gouvernance : une approche transdisciplinaire : Droit et société*, n° 54/2003, éditeur Ed. Juridique associées, L.G.D.J ; Lien : <http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2003-2.htm> ; consulté en avril 2014.

impact sur les modes de gouvernance, en favorisant une prise de décision issue de la négociation plus que de l'administration. Cette notion implique dès lors une multitude d'approches. Depuis le Grenelle de l'environnement, on peut se demander si la gouvernance et le développement durable ont une approche de proximité polycentrique<sup>1050</sup>. Les plages nécessitent donc, au niveau réglementaire, une implication des parlementaires pour que les préoccupations liées au développement durable soient –effectivement– prises en compte par la société contemporaine. Toutefois, pour certains auteurs, la gouvernance environnementale risque de rencontrer des problèmes en raison de la complexité procédurale, de la qualification des parties prenantes à la procédure environnementale, dans la mise en œuvre de projets<sup>1051</sup>. Pourtant, cette notion constitue la vraie réponse à apporter dans les décisions collectives au regard des objectifs environnementaux.

Il conviendrait dès lors d'établir un plan d'action qui serait un futur cadre de la politique en matière de gestion des plages. Ce plan d'action s'articulerait autour de la notion de développement durable et intégrerait les problématiques posées en France hexagonale et dans les départements et régions d'Outre-mer. L'État conduirait ce projet en étroite collaboration avec les collectivités territoriales. Il s'agirait d'abord d'évaluer la faisabilité de ce projet, et d'établir une liste de domaines d'intervention prioritaire.

Plus concrètement, il conviendrait d'encourager les stratégies de développement durable, de renforcer les capacités, la mobilisation des ressources financières, et le partage des données scientifiques disponibles afin d'inciter la coordination des acteurs et leur partenariat. En effet, « la responsabilité environnementale » s'apprend, car elle fait partie d'un cheminement juridique et social. Elle instaure la nécessité d'établir des mécanismes juridiques permettant de prévenir et réparer les atteintes causées à l'environnement. Elle doit davantage marquer les consciences, et c'est pour cela que l'éducation à l'environnement est une action préventive visant à former les citoyens et les rendre plus sensibles et responsables vis-à-vis des plages.

Une démarche participative doit être mise en œuvre pour traiter les problèmes décisionnels complexes, caractérisés par la multitude des acteurs qui interviennent. Cette démarche prendra très rapidement en compte les préoccupations des différents décideurs liés

---

<sup>1050</sup> C. Figuiere et M. Rocca, « Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable », 2012/3 n°39 p. 169 à 190 [Cairn.fr](http:// Cairn.fr) ; consulté en avril 2014.

<sup>1051</sup> Th. Tuot, « La gouvernance environnementale après la loi Grenelle 2 ne nous manque-t-il aucun bouton de guêpe ? », *environnement*, n°3, mars 2011.

aux domaines d'intervention et aux contextes, mais aussi aux évaluateurs (experts ou personnes de la société civile) reconnus pour leur connaissance du sujet. Les identifier permettra d'aborder leurs logiques décisionnelles respectives pour désamorcer les conflits d'usage liés aux plages. Un groupe québécois de recherche interdisciplinaire pour le développement durable (GRIDD) proposait déjà la « démarche participative multicritères pour la gestion environnementale » (Chevallier j-j 1999)<sup>1052</sup> : les acteurs pourraient ainsi, opter pour un projet d'éducation à l'environnement à travers les établissements scolaires, et les médias.

Par ailleurs, la loi Grenelle 2 ou ENL, a accru au niveau des documents d'urbanisme, les obligations en matière de développement durable. Le niveau d'exigence est désormais plus élevé, mais ne correspond pas aux moyens humains et financiers dont disposent les collectivités territoriales et leurs groupements. Dans ce cas, comment éviter les carences ? Cette loi incite, par exemple, à l'élaboration d'un SCOT qui est très peu mis en place en Outre-mer à l'heure actuelle en raison de son succès mitigé étant donné qu'il ne peut être élaboré qu'à l'échelle intercommunale. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, il n'existait que 82 SCOT pour 3563 communes et 10,5 millions d'habitants<sup>1053</sup>. Au premier janvier 2015, il existe plus de 25000 communes qui disposent d'un SCOT. La loi a prévu leur mise en place progressive jusqu'en 2017, en étendant le nombre de communes concernées par l'urbanisme limité. D'ailleurs, l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme modifié par la loi Grenelle 2 prévoit que : « *dans les communes qui ne sont pas couvertes au 1er janvier 2017 par un schéma de cohérence territoriale applicable, le plan local d'urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone à urbaniser délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle* ». La loi incite donc à instituer des SCOT en raison de leur côté prescriptif, car le SCOT « *arrête des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain, qui peuvent être ventilés par secteur géographique* »<sup>1054</sup> ; de plus, il peut imposer aux plans locaux d'urbanisme qui veulent ouvrir un secteur nouveau de le justifier. En vertu de l'article L. 122-1-5 du code de l'urbanisme le PLU « *peut définir des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à*

---

<sup>1052</sup> S. André et P. Oberti, « *L'analyse Multicritère de projet d'éducation à l'environnement : un outil de gouvernance participative en Région de Corse* », in *La globalisation, un défi pour la gouvernance locale et internationale*, 7<sup>ème</sup> Conférence Biennale de la Société Internationale pour l'Économie Écologique, Université du Centre, Sousse, 6-9 mars 2002.

<sup>1053</sup> P. Jarlier, Rapport du sénat sur « *une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme* », n°654, 2011-2012, consulté en avril 2014 sur [http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-654\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-654_mono.html) en format PDF.

<sup>1054</sup> Art. L. 122-1-5 du code de l'urbanisme.

*l'obligation pour les constructions, travaux, installations et aménagements de respecter soit des performances énergétiques et environnementales renforcées, soit des critères de qualité renforcés en matière d'infrastructures et réseaux de communications électroniques* ». Selon le Sénateur Pierre Jarlier, le ministère de l'Écologie et le ministère de l'Intérieur ont dénombré au 1<sup>er</sup> janvier 2012 : 137 SCOT approuvés couvrant 6 267 communes (86 993 km<sup>2</sup>) et représentant un peu plus de 17 millions d'habitants, 44 SCOT en cours d'approbation (projets de SCOT arrêtés), 150 SCOT en cours d'étude (délibération sur les objectifs et les modalités de concertation prise) et 59 SCOT en projet (périmètre arrêté et/ou établissement public créé seulement). Fin 2012, 185 SCOT sont élaborés ou en cours d'élaboration (43 pour ce dernier cas). En outre, on dénombre, au 1er janvier 2012 : 17.308 PLU ou POS approuvés, dont 5.883 en cours de révision et 2 226 PLU en cours d'élaboration : ils couvrent 45 % des communes soit plus de 300.000 km<sup>2</sup>, et représentent 57,4 millions d'habitants. Enfin, concernant les cartes communales (CC), on dénombre au 1er janvier 2012 4.439 CC approuvées, dont 380 CC en cours de révision, les communes concernées comptant 2,11 millions d'habitants, et 2.265 CC en cours d'élaboration. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, 178 SCOT sont approuvés pour 9.024 communes et 24,6 millions d'habitants ; enfin, 41 SCOT en cours d'élaboration pour 1.724 communes et 3,7 millions d'habitants<sup>1055</sup>. Ces documents d'urbanisme couvrent, selon l'observatoire des territoires de la DATAR, 54,4 % des 36.680 communes françaises.

Même si les documents d'urbanisme intègrent le développement durable, ils s'éloignent en réalité de leurs objectifs qui sont difficilement réalisables dans certaines situations. On a pu constater, après quelques recherches, qu'ils pouvaient manquer d'efficacité et qu'ils étaient contreproductifs. Aussi, afin de favoriser leur élaboration, il faudrait réduire les contraintes qui pèsent sur les collectivités territoriales.

On l'a déjà fait observer, la loi Grenelle 2 a modifié les dispositions du code de l'urbanisme relatives à la planification en renforçant la prise en compte en matière environnementale des documents d'urbanisme. On peut penser que le niveau d'exigence réclamé par cette loi permet de mieux répondre aux besoins en matière de gestion des plages et plus généralement en matière de gestion du littoral, parce que cette loi contient des objectifs en matière environnementale. La loi Grenelle 2 a fait du développement durable une pierre majeure de l'édifice du droit de l'urbanisme. Elle recommande « *notamment de renforcer la dimension environnementale des documents d'aménagement d'échelle nationale, régionale, et*

---

<sup>1055</sup> Données consultées sur le site du Ministère du Territoire et du Logement en septembre 2014 ; [www.territoires.gouv.fr](http://www.territoires.gouv.fr).

*des bassins d'habitat (DTADD, SDRIF, SCOT, PLU, etc.) et de les mettre en cohérence autour de cet objectif fédérateur ».* De nombreuses dispositions de cette loi Grenelle 2 poursuivent l'objectif d'intégrer le développement durable et une meilleure prise en compte de l'environnement dans les documents d'urbanisme. Les SCOT doivent prendre en compte les enjeux en matière de développement durable, particulièrement en matière de consommation de l'espace puisqu'ils doivent fixer depuis cette loi « *des objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain* » ; ils doivent en outre tenir compte des « *schémas régionaux de cohérence écologique* » et « *des plans climat-énergie territoriaux lorsqu'ils existent* ; ils doivent être compatibles avec « *les directives de protection et de mise en valeur des paysages* » ou encore « *les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (...)*»<sup>1056</sup>.

De surcroît, l'évaluation en matière environnementale est renforcée en vertu de l'article L.121-10 du code de l'urbanisme. En application des dispositions du code de l'urbanisme, un décret relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement, a été publié le 2 mai 2012<sup>1057</sup>, dont, à l'exception des dispositions relatives aux zones d'action prioritaires pour l'air, les dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cela représente une lourde charge pour les collectivités territoriales dont les plans et documents d'urbanisme ont une incidence sur l'environnement, puisque ils devront faire l'objet d'une évaluation environnementale. À ce sujet, un rapport environnemental est établi et rend compte de la démarche d'évaluation à laquelle le public est associé. Au demeurant, les documents d'urbanisme peuvent faire l'objet –d'un examen– au cas par cas de manière méthodique par l'autorité administrative de l'État désigné pour l'occasion<sup>1058</sup>. Néanmoins, les nouveaux outils proposés par la loi Grenelle 2, même s'ils sont porteurs de renouveau dans la gestion environnementale des espaces, principalement pour les communes littorales, entraînent surtout des contraintes, puisque leur mise en place nécessite une ingénierie de la part des collectivités territoriales.

Aussi, sur le terrain, les élus locaux, confrontés à l'inflation et à la juxtaposition des textes en matière d'évaluation environnementale risquent-ils de rencontrer bien des difficultés....

---

<sup>1056</sup> Art. L. 122-1-12 du code de l'urbanisme.

<sup>1057</sup> Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement (hors documents d'urbanisme).

<sup>1058</sup> Cette autorité peut être le Conseil Général de l'environnement et du développement durable (CGDD), le préfet de région, le préfet de département ou le préfet coordonnateur de bassin.

En fait, cette loi Grenelle 2 a réaffirmé le rôle de l'État avec la création d'un nouvel outil, les directives territoriales d'aménagement et de développement durable (DTADD). Celles-ci remplacent les anciennes Directives territoriales d'aménagement (DTA) et doivent concilier la planification urbaine avec les objectifs de développement durable. Le changement d'appellation de ces documents leur permet d'intervenir plus largement, notamment dans la « *conservation, restauration et continuité écologique* ». Les DTADD sont élaborées en concertation avec les collectivités territoriales<sup>1059</sup>. Mais cette concertation ne concerne plus seulement la région et le département mais associe aussi les communes. L'avis des communes et des intercommunalités est « *réputé favorable* » s'il n'a pas été rendu par écrit dans un délai de trois mois à compter de leur saisine. Les DTADD ne sont plus opposables au SCOT et aux schémas directeurs, car, en raison de la complexité de leurs dispositions, les DTA pouvaient contrarier la planification territoriale des collectivités quant à leur opposabilité. Toutefois, même si elles ne sont plus opposables, l'État peut toujours imposer certains projets aux collectivités territoriales en inscrivant dans la DTADD la possibilité de réaliser des programmes d'intérêt général (PIG) : l'autorité administrative peut donc adopter des PIG nécessaires à l'application des DTADD.

La loi Grenelle 2 a en outre étendu le rôle du préfet ; elle lui permet de contrôler activement le périmètre du SCOT, lorsqu'il constate « *du fait d'un nombre important de demandes de dérogations à la règle de l'urbanisme limité, que l'absence de SCOT est de nature à nuire gravement à la cohérence des politiques d'urbanisme (...)* ».

Il convient de rappeler par ailleurs que le contrôle de légalité, a une spécificité en matière d'urbanisme : il touche au droit de propriété, dont les enjeux juridiques sont lourds. Le droit de propriété a certes subi des changements en profondeur liés à l'intégration des préoccupations en matière environnementale et de développement durable, ainsi qu'aux incidences liées au droit national et communautaire. Toutefois, comme l'a fait remarquer le rapport de 2011-2012<sup>1060</sup> relatif au contrôle de l'État sur les collectivités territoriales, la réforme générale des politiques publiques a eu des conséquences directes sur les moyens alloués à ce type de contrôle, notamment en ce qui concerne la désignation de personnels qualifiés. Ce contrôle relevait directement de l'État, qui apportait son conseil aux collectivités

---

<sup>1059</sup> Voir l'ancienne rédaction de l'ancien art. L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

<sup>1060</sup> J. Mézard, « *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales* », Rapport d'information n° 300 (2011-2012) fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

territoriales en mettant ses services à leur disposition. Une circulaire datant du 1<sup>er</sup> septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme<sup>1061</sup> relevait les principaux enjeux pour les préfets contraints de porter une attention particulière au contrôle de légalité des documents d'urbanisme, essentiellement en matière de risques naturels et technologiques, des dispositions nationales de préservation, de protection de l'environnement, de biodiversité (...) et de gestion économe de l'espace. Cette circulaire rappelle aussi le rôle d'expert et de conseil juridique du préfet, qui doit en faire « *un a important pour l'organisation [des] services* » et veiller « *à ce que la communication avec les élus le fasse clairement apparaître* ». La circulaire apporte encore des précisions dans la manière dont l'État participe à l'élaboration des documents d'urbanisme qui doivent s'inscrire « *dans une approche globale de concertation active entre les collectivités territoriales et les services de l'État* » : celui-ci porte à la connaissance des collectivités et des intercommunalités, les informations essentielles à l'exercice de leurs compétences en matière d'urbanisme<sup>1062</sup>. De plus, cette circulaire souligne qu'il « *est souvent opportun d'accompagner le porter à connaissance d'un document constituant une note d'enjeu dans laquelle sont communiqués les enjeux que l'État défend en matière d'urbanisme dans le département* ».

Toutefois, comme nous l'avons déjà fait observer, l'État se désengage de plus en plus, alors que, comme le fait remarquer Pierre Jarlier dans son rapport d'information, « *La décentralisation de l'urbanisme opérée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État impliquait que l'État aide les communes et leurs groupements à exercer leurs nouvelles compétences transférées* ». Ce transfert aurait dû s'opérer avec des moyens financiers adaptés pour permettre aux communes d'exercer leur compétence avec un accompagnement des services de l'État. Pourtant, on peut prédire la « *mort de l'ingénierie publique de l'État* »<sup>1063</sup>, alors que ce rôle aurait dû être maintenu. Ainsi, l'article L. 121-7 du code de l'urbanisme rappelle que « *les services extérieurs de l'État peuvent être mis gratuitement et en tant que de besoin à la disposition des communes ou des groupements de communes compétents, pour élaborer, modifier ou réviser les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteurs,*

---

<sup>1061</sup> Circulaire du 1er septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, du secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales et du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.

<sup>1062</sup> Art. L.121-2 du code de l'urbanisme.

<sup>1063</sup> Y. Daudigny, « *L'ingénierie publique de l'Etat* », Rapport d'information n°557 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 15 juin 2010 ; consulté sur [www.senat.fr/rap/r09-557/r09-5571.pdf](http://www.senat.fr/rap/r09-557/r09-5571.pdf) en avril 2014.

*les plans locaux d'urbanisme ou tout autre document d'urbanisme. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels agissent en concertation permanente avec le maire ou le président de l'établissement public ainsi que, le cas échéant, avec les services de la commune ou de l'établissement public et les professionnels. 18 millions d'euros pour les documents d'urbanisme et 5 millions d'euros pour les contrats d'assurance selon les données transmises par la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur ont été alloués. Les documents d'urbanisme (PLU communaux ou intercommunaux, SCOT) constituent des documents stratégiques permettant aux collectivités territoriales de maîtriser leur développement et de porter leurs projets de développement et d'aménagement du territoire. Les agents qualifiés travaillent ainsi pour leur compte. Le maire ou le président de l'établissement public leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie ».*

En effet, le « *porter à connaissance* » est précieux pour les collectivités, car il éclaire l'action publique locale, notamment pour les plus petites communes. D'ailleurs, selon la loi, à travers cette opération, « *le préfet porte à la connaissance de la commune les informations nécessaires à l'exercice de ses compétences en matière d'urbanisme* ». L'article R. 121-1 du code de l'urbanisme précise le contenu du « *porter à connaissance* ». Celui-ci intègre les connaissances relatives aux zones littorales au sens de l'article L. 121-9 du code de l'urbanisme. Le « *porter à connaissance* » renseigne aussi sur les études techniques dont dispose l'État, principalement concernant la prévention des risques et la protection de l'environnement. Il s'agit d'ailleurs d'un document public.

La mise à disposition des services de l'État répond à deux prestations attachées à des règles juridiques différentes dans l'élaboration des documents d'urbanisme, tels que le PLU ou le SCOT. A cette occasion, les services de l'État peuvent être mis gratuitement au service des communes ou des EPCI Toutefois, cette option est facultative, aussi bien pour les communes que pour l'État<sup>1064</sup>. Il en est de même de l'instruction des actes d'urbanisme en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et en application de l'article 103 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

---

<sup>1064</sup> Voir l'art. L. 121-7 du code de l'urbanisme.

Les services de l'État peuvent aussi intervenir dans une « démarche d'Atelier ». Cette démarche a été développée en 2006 sur des sites pilotés par l'ancien ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement. L'intérêt est d'initier des réflexions conjointes entre l'État et les décideurs locaux pour créer des stratégies territoriales et toucher à des sujets en lien avec des projets locaux respectueux de l'identité du territoire. Cet atelier national rassemble une équipe mandatée par l'État. Cette méthode s'articule autour de trois séances d'atelier réunissant les décideurs, une équipe chargée du projet et l'État. Elle permet de mettre en place des « dynamiques à des échelles de territoire pertinentes en termes d'identité et d'avenir commun » sur une période de 1 à 2 ans. Elle crée une proximité entre les services de l'État et les collectivités territoriales autour des questions d'orientations de long terme. Actuellement, 21 sites ont bénéficié de cette démarche autour de trois thèmes choisis : la montagne, le littoral, et les territoires économiques. Concernant le littoral, 12 sites métropolitains ont bénéficié de la démarche « Atelier national littoral ». L'Atelier national donne lieu à des "livrables"<sup>1065</sup>, ainsi qu'à l'élaboration de différents documents à réaliser pour chaque site<sup>1066</sup>. Cette forme d'accompagnement sur des projets stratégiques, est un modèle de réflexion positive pour faire évoluer la gestion des espaces.

Une démarche Atelier national « Plage » peut être pratiquée pour aborder toutes les problématiques de ces lieux emblématiques du bien-être que sont les plages. L'État doit être encouragé à continuer cette démarche qui s'ouvre à la construction de perspectives communes.

Concernant les plages, il permettrait:

- d'élaborer un projet dépassant les limites du cadre métropolitain et d'apporter aussi une réflexion sur les enjeux liés aux Départements insulaires comme ceux d'Outre-mer ;
- de mettre en place un partenariat entre les décideurs locaux et l'État dans une « logique de dialogue » centré sur le projet stratégique à l'échelle du territoire plutôt que sur des moyens de court terme.
- de positionner les services de l'État en tant que facilitateur de réflexion stratégique sur le développement durable, la gestion écologique des plages, l'écotourisme ou tourisme durable, l'érosion des plages, l'épuisement des ressources en sable mais aussi toutes les

---

<sup>1065</sup> Un ouvrage faisant ressortir le déroulement de l'Atelier national et sa méthode.

<sup>1066</sup> Carnet de suivi, esquisse, cartographies, présentations, feuilles de route, rapport de synthèse.

problématiques en lien avec ce sujet, en commençant par des projets opérationnels à petite échelle.

De surcroît, il est regrettable, que depuis la loi MURCEF du 11 décembre 2001 portant mesure urgente de réformes à caractère économique et financier, les prestations d'ingénierie publique que l'État offrait aux collectivités aient été remaniées. Ces prestations étaient soumises au Code des marchés publics<sup>1067</sup>. La loi a toutefois prévu un dispositif dérogatoire pour maintenir une mission de solidarité dans des conditions compatibles avec le droit communautaire de la concurrence. Dans ce cas, les communes qui ne peuvent effectuer seules leur propre expertise, bénéficient du concours des services de l'État sans passation de marchés publics. De même, l'article 7-1 inséré par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 11 décembre 2001, dans la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi ATR »), prévoit que « *les communes et leurs groupements qui ne disposent pas, du fait de leur taille et de leurs ressources, des moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de leurs compétences dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat bénéficient, à leur demande, pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire, d'une assistance technique fournie par les services de l'État, dans des conditions définies par une convention passée entre le représentant de l'État et, selon le cas, le maire ou le président du groupement* ». Sinon dans un cas différent, l'État peut conclure une convention avec les collectivités concernées pour une durée de un an renouvelable deux fois par tacite reconduction. Cette convention précise la nature et le niveau des prestations, ainsi que le niveau de rémunération de l'assistance technique fournie par l'État. Pour être recevable, la demande doit se fonder sur des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (« l'ATESAT »). La rémunération des services de l'État fournis au titre de l'ATESAT est, quant à elle, fixée par un arrêté ministériel du 27 décembre 2002<sup>1068</sup>.

Même si l'engagement de l'État en matière de protection reste fort sur le littoral, on demande aux collectivités de s'engager davantage encore. Car « l'ingénierie de proximité »<sup>1069</sup> n'est plus totalement assurée par lui, mais par les pouvoirs locaux, qui doivent, malgré la grande complexité du droit de l'urbanisme, manifester leur implication dans la gestion de la planification, et dans les politiques locales d'aménagement afin de satisfaire les besoins locaux en recourant à l'ingénierie publique. Les maires se retrouvent

---

<sup>1067</sup> Nouvelle rédaction de l'art. 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifié par l'article 1er de la loi MURCEF.

<sup>1068</sup> Elle est fondée sur un forfait annuel par habitant différencié selon la taille et le type de collectivité ainsi que le type de mission, c'est-à-dire selon qu'il s'agit de missions de base ou de missions complémentaires.

<sup>1069</sup> P. Jarlier, *op. cit.*, p. 387.

donc face à de vraies difficultés, notamment l'exercice du droit des sols. C'est encore plus compliqué pour ceux qui administrent des communes littorales et qui ont en charge la gestion de leur littoral. M. Yves Daudigny, dans son rapport précité consacré à l'ingénierie publique, a brossé la situation des milliers de « *communes ou groupements de communes de France qui n'ont pas la capacité d'organiser leurs propres services d'ingénierie* », blâmant par là même la « *chronique d'une mort annoncée de l'ingénierie publique d'État* »<sup>1070</sup> alors que la décentralisation de l'urbanisme effectuée par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 prévoyait que l'État aide les communes et leurs groupements à exercer leurs nouvelles compétences transférées.

L'État a substitué l'ingénierie concurrentielle à une ingénierie ciblée dans des domaines qui ont trait au développement durable<sup>1071</sup> afin de respecter l'engagement apporté par le Grenelle de l'environnement. L'État s'est ainsi recentré sur son rôle d'expertise, classé en cinq types de fonctions des services déconcentrés :

- les fonctions régaliennes et de régulation (avis de l'État, actes réglementaires, instructions d'autorisations administratives, contrôle, demande de financement) ;

- les fonctions de maîtrise d'ouvrage (notamment pour les infrastructures de transport ou le bâtiment) ;

- les fonctions de connaissance, d'évaluation et d'étude (missions de prospective, d'observation, d'étude générale, de recueil et d'analyse de données, d'évaluation et de connaissance des territoires) ;

- les fonctions de prestations pour tiers prévues par la loi ou s'inscrivant dans un cadre conventionnel (droit du sol, aides à la pierre, ADEME, ANRU, ANAH, ATESAT) ;

- les fonctions d'impulsion et d'animation des politiques prioritaires.

Ces fonctions doivent s'exercer dans neuf domaines prioritaires, énumérés par la circulaire du 19 mai 2009 du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement

---

<sup>1070</sup> P. Jarlier *op. cit.*, p. 387.

<sup>1071</sup> La prévention des risques, expertise sur l'énergie, la biodiversité, etc.

durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDDAT)<sup>1072</sup>, à savoir : les connaissances ; l'intégration du développement durable ; la stratégie et action territoriale ; climat-air-énergie ; le bâtiment ; le logement ; la gestion intégrée de la ressource en eau ; les milieux vivants et la biodiversité ; la prévention des risques. Ces fonctions s'exercent donc aussi dans les domaines qui intéressent le droit du sol, l'intégration du développement durable mais aussi la prévention des risques, les milieux vivants et la biodiversité. Alors que les services de l'État apportaient depuis de nombreuses années une aide considérable à travers la mise à disposition de ses services et de ses moyens financiers, l'État n'assure plus depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012 ses missions d'ingénierie notamment « *dans le domaine où une offre concurrentielle existe dans le secteur privé* »<sup>1073</sup>.

L'État a donc une fonction d'expertise essentielle, notamment pour les petites communes. Du point de vue financier, cette fonction échappe à l'application de l'article L. 72-2 de la Constitution qui prévoit une compensation financière des transferts de compétence entre l'État et les collectivités territoriales. En effet, ce transfert n'est pas très clairement défini. Par ailleurs, l'État a fait preuve de souplesse dans son intervention, et a donc laissé les collectivités répondre seules à leurs besoins sur les territoires.

Les collectivités doivent désormais organiser cette ingénierie en matière d'urbanisme, dans un contexte caractérisé par les contraintes budgétaires, la réorganisation des services de l'État, la multiplication des contentieux d'urbanisme, ainsi que dans l'application de la réforme territoriale, et tout cela face à la complexité croissante rencontrée dans l'élaboration des outils de planification surtout concernant les exigences nouvelles relatives aux SCOT, aux PLU intercommunaux, aux trames verte et bleue... Ce désengagement progressif de l'ingénierie de l'État a permis aux collectivités territoriales de fortifier leur qualité technique et politique. Néanmoins, ce désengagement ne doit pas être total dans les petites communes qui seraient dès lors dépourvues d'ingénierie publique, alors qu'elles se heurtent à d'autres problèmes en raison de leur faible densité de population. En effet, les élus locaux éprouvent un sentiment d'abandon de l'État, notamment avec le remaniement de ces services déconcentrés dans le cadre de la RéATE. Ainsi, « *les collectivités ont perdu les repères*

---

<sup>1072</sup> Circulaire du 19 mai 2009 du MEEDDAT sur l'évolution des capacités d'ingénierie des services régionaux et départementaux pour porter les politiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et du ministère du logement.

<sup>1073</sup> Circulaire du 22 juillet 2008 sur l'évolution des activités d'ingénierie et les modalités de retrait du champ concurrentiel, conjointe du MEEDDAT et du ministère de l'agriculture et de la pêche. Voir P. Jarlier, *op. cit.*, p. 388.

*qu'elles avaient avec les anciennes DDE, DDAD ou autres DDASS. Elles ont le sentiment que ces services n'ont pas été remplacés, ni techniquement, ni financièrement. Il en résulte une perte de points de contacts avec les usagers. Pourtant la multiplication des lois et normes, la complexité technique et juridique croissante des dossiers ou la prise en compte des contraintes environnementales exigent une ingénierie de plus en plus performante »<sup>1074</sup>.*

Le rapport d'information relatif au comité d'évaluation et du contrôle des politiques publiques pointe du doigt « *l'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural* » en soulignant que : « *les collectivités n'ont pas toujours été informées des missions abandonnées et de celles qui perdurent (...); on constate souvent un manque de communication de l'État sur ses nouvelles missions. Les collectivités ne disposent d'aucune visibilité sur les domaines dans lesquels elles peuvent encore bénéficier d'une assistance de l'État et de ses modalités d'intervention. Les élus locaux (...) craignent un total désengagement de l'État en la matière et leurs discours reflètent une méconnaissance du contexte juridique et des nouveaux principes appliqués par l'État en matière d'ingénierie publique* ».

Pierre Jarlier dans son rapport précité reprend les propos de Yves Krattinger, président de la Commission aménagement du territoire et technologies, de l'information et de la communication et de l'Assemblée des départements de France, qui disait que « *face au désengagement de l'État, les maires se retrouvent souvent perdus dans l'élaboration des documents d'urbanisme et recourent à des cabinets privés parfois avec des résultats décevants* ». Par conséquent, il « *faut inventer une nouvelle répartition des responsabilités* ». Pierre Jarlier propose ainsi une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme.

---

<sup>1074</sup> J. Bignon et G. Peiro, « L'évaluation de la politique d'aménagement du territoire en milieu rural », Rapport d'information n° 4301 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques Assemblée nationale, 2 février 2012 ; consulté sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) › ... › Les rapports d'information en avril 2014.

## Conclusion du Chapitre 2

---

Afin de réaliser des outils normatifs et institutionnels efficaces, il convient d'instaurer une bonne gouvernance visant la sécurité juridique, c'est-à-dire assurant la participation des acteurs, et la bonne compréhension du droit par la mise en place d'outils efficaces.

Dans ce but, il conviendrait d'abord de concilier les intérêts particuliers de chacun, car les difficultés d'application du droit, semblent être une limite à la compréhension des règles par le citoyen.

La « bonne » gouvernance semble pouvoir régler les problématiques locales, notamment en changeant la vision et les comportements de tous. Cela sera possible lorsque les pouvoirs publics développeront une politique touristique basée sur un tourisme écologique et durable, grâce au renforcement des outils réglementaires de protection des plages.

Cependant, il conviendra de s'interroger sur la responsabilité des différents acteurs de la gestion des plages ainsi que sur celle des citoyens. Responsabiliser chaque acteur permettra la convergence entre la gouvernance et la norme de droit.

## Conclusion Titre 2

---

Les plages méritent de faire l'objet d'une démarche prospective environnementale afin d'être mieux valorisées. Des actions sont déjà menées à ce titre par les collectivités territoriales, qui entendent préserver leurs espaces de façon plus écologique. Les lois adoptées ces dernières années ont permis de contenir les pressions urbaines présentes sur le littoral. Toutefois, les plages doivent aussi faire face aux pressions climatiques qui contribuent à leur disparition. Le législateur a élaboré une batterie d'outils pour prévenir les risques naturels, mais certains n'en sont encore qu'aux prémices. C'est pour cela que les plages doivent faire l'objet d'une nouvelle stratégie de gouvernance, qui permettrait de concilier les intérêts des différents acteurs : cette gouvernance pourrait conduire à une résolution des problèmes locaux auxquels sont confrontées les collectivités territoriales.

Pour cela, le renforcement des outils réglementaires de protection des plages serait un bon moyen. Mais encore faudrait-il que les services de l'État interviennent en tant que conseil dans leur élaboration ! Tous ces instruments juridiques devraient être mis à profit afin de rendre possible la dynamique nécessaire au développement des territoires métropolitains et insulaires. Par ailleurs, ces instruments, qu'il s'agisse de la mise en place d'un vaste plan d'action, d'un atelier national ou de l'application par les collectivités de la loi du 12 juillet 2010 concernant la réaffirmation du rôle du SCOT ou des DTADD, permettraient à l'urbanisme d'être plus innovant dans sa prise en compte de l'environnement et du développement durable. À vrai dire, les collectivités territoriales, et notamment les plus petites, doivent encore porter une lourde charge : c'est pour cela qu'elles demandent le maintien de la fonction d'expertise et d'ingénierie de l'État.

Enfin, pour répondre à tous les problèmes concernant les plages, il faudra imaginer des solutions diversifiées pour améliorer la prise en compte des espaces et la légitimité des collectivités territoriales et pour coordonner les actions des multiples acteurs intervenant dans la gestion des plages.

## Conclusion de la Deuxième partie

---

Même si l'impératif de sécurité juridique a été remis en cause par l'inefficacité et l'absence de clarté des règles relatives aux plages, celui-ci peut être mieux affirmé par la propriété administrative des pouvoirs publics.

Cette sécurité juridique constitue une exigence à laquelle le législateur doit s'accrocher pour adopter les règles de droit. Cependant, elle est tributaire du comportement des citoyens face aux règles. D'ailleurs, la volonté d'assurer une sécurité juridique n'apparaît réellement qu'à partir du moment où un système s'est doté d'un corps de règles suffisantes, garantissant une protection juridique efficace de l'espace.

Afin que la sécurité juridique soit plus présente et effective dans le droit des plages, il convient de réviser la loi Littoral mais également d'établir des règles nouvelles relatives aux concessions de plage dans le prolongement du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable de 2009 (relatif aux difficultés d'application du décret du 26 mai 2006). Un projet de loi récent a proposé de décentraliser la loi Littoral grâce à l'élaboration de chartes par les conseils régionaux. Il faut espérer que cela permettra de pallier le manque de sécurité juridique de la loi du 3 janvier 1986.

Grâce à ses établissements publics et ses services, l'État a eu une action étendue dans la protection et la conservation des plages. Cependant, la gestion des plages doit favoriser l'aménagement et l'utilisation écologique de ces dernières, notamment par la réalisation d'outils normatifs et institutionnels assurant la participation des acteurs.

Néanmoins pour assurer une politique du littoral respectueuse, la participation des différents acteurs déconcentrés, et décentralisés est primordiale pour favoriser la sécurité juridique. La bonne gouvernance doit contribuer à la réalisation du droit à la participation aux affaires publiques et par là même réguler les comportements face aux règles. À cet égard, il faudra coordonner les objectifs des acteurs au niveau intercommunal et local. Par ailleurs, l'État devra maintenir son expertise et continuer à apporter son ingénierie –qui est en train de disparaître–, auprès des collectivités territoriales les plus défavorisées, ce qui est bien souvent le cas des communes littorales, notamment ultramarines.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

---

L'étude sur la sécurité juridique des règles relatives directement ou indirectement aux plages a corroboré l'hypothèse de départ, à savoir que l'absence de définition précise et de clarification de la notion « plage » en termes juridiques, est un frein à une meilleure acceptation par les usagers d'un espace à respecter et à protéger. De plus, la dualité ancienne existant entre le domaine privé et le domaine public semble être l'élément à l'origine de la difficulté d'une exploitation correcte de la plage. Les pouvoirs publics ont tenté pour ainsi dire de mettre en place des outils juridiques afin d'améliorer la protection et la valorisation de ces espaces. Toutefois, ces outils insuffisamment adaptés ont fait l'objet de contentieux et de contradictions. En conséquence, l'ineffectivité des règles applicables aux plages découle d'une insécurité juridique aggravée, notamment dans les DROM en ce qui concerne l'accessibilité, l'intelligibilité et la clarté de la loi.

La recherche menée depuis quelques années sur le terrain mais aussi à travers la jurisprudence et la doctrine a permis de dégager cette hypothèse ainsi que l'intérêt qu'il y'avait de traiter ce sujet peu pris en considération en termes juridiques. Pourtant, la plage demeure tributaire de l'homme et de l'océan, destructeurs des côtes qui peuvent la créer, aussi bien que l'abîmer ou tout simplement la détruire. Les résultats sont probants : si nous ne réagissons pas, ces espaces sont inexorablement amenés à disparaître. Les écologistes y vont de leurs recettes, les chercheurs des leurs, par la mise en place de colloques ou de réflexions ; et l'État tente à coups de dispositifs divers de contrecarrer ce processus de destruction. Mais qui peut prétendre détenir la vraie solution ?

Les conséquences sont d'abord liées au manque de clarté des textes régissant directement les plages tels que la loi Littoral ou encore le décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. Quant aux autres textes intervenant indirectement dans le régime des plages, ils suscitent des effets délétères ne leur permettant pas de remplir leur rôle répressif. Aussi, les comportements prescrits par la norme ne correspondent-ils pas à la réalité. Malgré l'intérêt suscité par ces textes en ce qui concerne la protection et le respect des espaces, ainsi que la réglementation de leur gestion, il n'en demeure pas moins que nous pouvons affirmer aujourd'hui qu'ils posent des problèmes d'application. De plus, le manque de sécurité

juridique est venu s'ajouter à l'instauration tardive de règles dans une situation de non-droit déjà bien installée. En effet, l'instabilité du principe d'inaliénabilité et l'absence d'interdiction d'urbaniser le littoral ont contribué à l'ineffectivité des règles. En outre, la rareté des dispositions liées directement aux plages créent aussi des conséquences sur la qualité de l'application du droit. De surcroît, les documents d'urbanisme et d'aménagement réalisés récemment n'apportent pas encore la contribution nécessaire dans le régime des plages puisqu'ils ne leur laissent qu'une place résiduelle. Par ailleurs, l'absence de coordination des acteurs et la répartition dysfonctionnelle de leurs compétences ne permettent pas à l'action publique d'être efficace sur les espaces. Elle s'en ressent davantage encore en Outre-mer au regard de la faiblesse des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales relatifs à l'environnement, mais aussi à la faible emprise des règles afférentes aux plages au regard de l'objectif de sécurité juridique. On peut dresser d'ailleurs, le constat d'une déficience du droit dans la zone des 50 pas géométriques. Il en est de même des textes traitant de la servitude de passage le long du littoral qui ont été élaborés tardivement jusqu'à ce que le décret du 28 octobre 2010 permette d'adapter cette servitude aux DROM. Toutefois, après une courte étude sur le terrain avec un technicien de la DEAL, nous sommes unanimes à dire que le décret est difficilement applicable à cause de certaines propriétés privées qui empêchent la continuité du cheminement sur le littoral.

Cet état de fait est une cause du régime de propriété dans les îles essentiellement destiné dans les années cinquante, à faire du littoral une rente économique pour l'État. C'est pourquoi, le rôle du législateur est indispensable pour élaborer des règles claires. Lorsque ce rôle atteint ses limites, ce sont les hautes autorités (Conseil d'État et Conseil Constitutionnel) qui peuvent intervenir pour interpréter le droit et combler ses carences par le biais de leur jurisprudence. Toutefois, les décisions de justice sont réputées trop lentes, ce qui ne permet pas de réagir rapidement lorsque des situations nécessitent une certaine promptitude. En particulier, les procédures répressives intervenant dans la protection du littoral sont compliquées à mettre en œuvre, car elles dépendent d'une décision jurisprudentielle. Quant à la procédure de grande voirie, l'obligation de poursuite qui est peu respectée en Métropole, l'est encore moins dans les DROM où les obligations ne font l'objet d'aucune traduction sur le littoral.

Toutes ces failles relevées dans les procédures et les règles expliquent que, pendant longtemps, les intérêts privés ont pris le dessus sur l'intérêt général. Les pouvoirs publics ont dû s'adapter au contexte au détriment d'une bonne application des règles. Le régime disparate des plages et la juxtaposition des règles éparpillées dans différents codes ont créé des

vicissitudes. Néanmoins, l'État et les Collectivités territoriales montrent de façon évidente leur intérêt pour la protection des plages et de leurs milieux, et leur volonté de limiter le droit d'usage des plages sur leur domaine public maritime mais également de réduire les comportements déviants sur ces espaces. La limitation de la dégradation sur ces espaces a été possible grâce à la création d'organisme littoraux réglementés par la loi (Conservatoire du littoral, parcs nationaux, réserves naturelles).

Les implications pratiques de l'étude ont permis de reconstituer le régime juridique des plages, de dresser ses manquements en termes de sécurité juridique, et d'apporter des réponses aux problèmes posés. À ce titre, des instruments normatifs ont été proposés pour assurer la participation des acteurs, et pour faciliter la coordination de leurs objectifs aux différents niveaux. Il a été également montré, au cours de la présente étude, la nécessité de réviser la loi Littoral afin que les notions imprécises qu'elle comporte soient plus clairement définies. Cette étude a avancé quelques propositions offrant des perspectives permettant d'adopter une démarche de développement durable facilitant la protection et la valorisation des plages, et instaurant une nouvelle gouvernance des plages pour en simplifier la gestion.

Le sujet ici traité s'est principalement axé sur les règles directement ou indirectement applicables aux plages ainsi que sur l'implication primordiale des acteurs tant au niveau juridique qu'au niveau de la protection et de l'aménagement. Le nœud de la question réside dans le fait que les plages sont essentiellement traitées selon une approche géomorphologique. Par ailleurs, les publications juridiques directement relatives à ce sujet sont rares. C'est pour cela qu'il s'est avéré compliqué d'aborder ce thème en se limitant uniquement au domaine juridique, en raison de la pauvreté de la documentation afférente à ce sujet.

Néanmoins, cette étude pourrait être prolongée par une recherche sur les notions relatives au rivage de la mer, notamment par rapport à l'absence de définition de la notion « plage », car, pendant longtemps, l'expression « les rivages de la mer » était en usage alors que la notion « littoral » ne l'est devenue que plus tard.

Il y avait donc— et il y a toujours— un véritable enjeu à traiter de ce sujet, car, pour être efficace, le droit a besoin de règles justes et claires. La plage est un espace disposant d'une biodiversité spécifique qui nécessite d'être appréhendée au niveau juridique. La prévention semble être la mesure qui s'impose pour limiter les dégâts, de même que la clarté des textes

qui s'avère très importante pour faciliter sa prise en compte. Que dire de l'investissement de la doctrine qui doit faire partie de la lutte commune ?

Plus que jamais, nous devons être aux aguets pour éviter la disparition des plages. Pourrions-nous nous imaginer sans plages ? Pourtant la matière première de cet espace, le sable s'amenuise avec le temps, car il est surexploité. L'homme commence à se rendre compte des dégâts occasionnés à une nature qu'il voulait dominer, et qui, aujourd'hui, lui renvoie les conséquences de ses agissements irraisonnés. Il faut donc réagir, et vite, pour essayer de changer un processus qui semble inexorable. Aussi, la question de la fin peut être celle-ci : le droit sait-il régir correctement l'utilisation des ressources rares ?

## BIBLIOGRAPHIE

---

### TRAITÉS, MANUELS ET OUVRAGES GÉNÉRAUX

B. ALBERTINI, *Contribution à une théorie de l'Etat déconcentré*, école de la faculté de droit, Bruylant-Brulles, 1<sup>er</sup> janvier 1989.

J-M. AUBY, P. BON, J.-B. AUBY, PH. TERNEYRE, *Droit administratif des biens*, précis 6<sup>e</sup> édition Dalloz octobre 2011.

C. AUGÉ, *Le Nouveau petit Larousse illustré, Dictionnaire universitaire encyclopédique*, Paris, dernière édition, 1904.

P. AVRIL ET J. GICQUEL, *Lexique de droit constitutionnel*, coll. QSJ ?, PUF 2003, p.3.

R. BARRAINE, *Dictionnaire de droit et de sciences économiques*, Ed.1907-1988.

P. BODINEAU ET M. VERPEAUX, *Histoire de la décentralisation*, Que sais-je, PUF, août 1997.

R.CHAPUS, *Droit administratif général*, t.II, 15<sup>e</sup> ed. Monchrestien, n°544 et s, 2001.

J. CHEVALLIER, *Science administrative*, PUF, octobre 2007.

O. DE BEAUREGARD-BERTHIER, *Droit administratif des biens*, mémento LMD, Gualino Lextenso, 7 e Edition 2011-2012.

D. DEBBASCH, *Lexique de Politique*, Paris, Dalloz 7<sup>e</sup> édition, 2001.

A. DE LAUBADERE, J.C. VENEZIA et Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, X.1 9<sup>e</sup> édition, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1984.

M. DE VILLIERS, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Armand Colin 5<sup>e</sup> édition, 2005.

J. DOMAT, *Traité des lois et traité des lois civiles*, in *Les lois civiles dans leur ordre naturel*, livre préliminaire, 1766, p. 1.

B. DROBENKO, *Droit de l'urbanisme*, LMD Mémentos, Gualino 9<sup>e</sup> édition, 2014-2015.

J. DUBOIS, *Dictionnaire du langage français contemporain*, Paris Larousse 1967.

P. DURAN, *Droit et Action publique*, l'année de la sociologique, PUF, 2009/2-vol.59, p. 303 à 344.

J. DUFAU, *Le domaine public*, Le Moniteur, 5e éd., 2001, p. 321.

J. DUFAU, *Les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif*, l'Harmattan, 2000, p. 897.

S-L. FORMERY, *La constitution commentée article par article*, Les fondamentaux du droit, L'hachette supérieur, quinzième édition, 2012-2013.

N. FOULQUIER, *Droit administratif des biens*, LexisNexis 2<sup>e</sup> édition, 2013.

E. GANEAU, *Dictionnaire Universel François et latin*, Trévoux, 1704.

Ph. GODFRIN et M. DEGOFFE, *Droit administratif des biens*, Université, LMD 10<sup>e</sup> édition, 2012.

M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, Sirey 12<sup>ème</sup> éd.1933, réed. Dalloz, p.85.

INSTITUT DE FRANCE, *Dictionnaire de l'académie française*, Editeur Firmin-Didot, 7<sup>ème</sup> édition, 2 Vol., Paris 1878.

A. JEAMMAUD, E. SERVERIN, *Evaluer le droit*, Recueil Dalloz, Chroniques, 1992, p. 263.

Y. JEGOUZO, *Droit de l'urbanisme*, Dictionnaire pratique, édition Le Moniteur, 2<sup>e</sup> édition, 2013.

F. LAFERRIERE, *Cours théorique et pratique de droit public et administratif*, Paris, Cotillon, 4 éd, t. II, 1854, p. 670-671.

LES GRAND ARRÊTS DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE, Dalloz 19<sup>e</sup> édition, 2013.

LES GRANDES DÉCISIONS DU DROIT ADMINISTRATIF DES BIENS, Dalloz 2<sup>e</sup> édition, 2015.

E. LITRE, *Dictionnaire de langue française*, 3<sup>e</sup> édition, 1867, p.416.

PH. MALINGREY, *Introduction au droit de l'environnement*, 5<sup>e</sup> éd., Editeur Tec et Doc, Lavoisier, 2011, p.101.

MONTESQUIEU, *De la manière de composer les lois*, Chapitre XV-XIX in « *De l'esprit des lois* » Tome II livre XXIX .

J .MORAND-DEVILLER, *Droit administratif*, Montchrestien 6<sup>e</sup> édition, 1999, p.146.

J.MORAND-DEVILLER, *Droit administratif des biens*, L.G.D.J 8<sup>e</sup> édition, 2014.

J. NICOT, *Trésor de la langue française tant ancienne que moderne –auquel autres choses sont les noms propres de marine*, David Douceur, Paris, 1606.

PARDESSUS, *Traité des servitudes*, 1<sup>re</sup> éd., 1806.

R. PAUL, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, les mots et les associations d'idées*, Société du nouveau Littré, 6 Vol, 1958-1964.

PETIT LAROUSSE ILLUSTRÉ, 2015.

N. POULET-GIBOT -LECLERC, *Droit administratif des biens*, 2<sup>e</sup> édition, Lexifac droit, Bréal, 2012.

M. PRIEUR, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris, 6<sup>e</sup> édition, 2011.

J-B-V. PROUDHON, *Traité du domaine public*, Dijon, 1<sup>re</sup> ed.1823 et 2 éd.1843, tome 1, chap.XVI ; Tome 2, Libraire-éditeur Victor Lagier, 1833.

P. RICHELET, *Dictionnaire François*, 1680-1688.

P. RICHELET, *Dictionnaire français contenant les termes les plus connus des arts et des sciences*, 1vol.in-4, Genève, 1680.

P. ROBERT, *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*. Les notes et les associations d'idées – société du nouveau Littré 1958 -1964.

J-C ROUSSEAU, *Le contrat social*, volume III, Chapitre VII du livre II, p. 381.

A.-L.VALEMBOIS, B. MATHIEU, *La constitutionnalisation de l'exigence de sécurité juridique en droit français*, L.G.D.J, 2005.

A. VAN LANG, *Droit de l'environnement*, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 2011, p.360.

## OUVRAGES SPÉCIALISÉS

E. ET J.-M. BECET, *l'aménagement du littoral*, PUF, QSJ ?, août 1987, n°2363, pp.6-8.

J.-M. BECET, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Économica, L.G.D.J, 1991, p.135.

J.-M. BECET, *Les documents d'urbanisme littoraux*, Coll. dossier d'expert / Techni.Cités, 2010.

L. BORDEREAUX ET X. BRAUD, *Droit du littoral*, Master Pro, Gualino lextenso éditions, 2009.

F. BOUIN ET D. BOROTRA, *Les collectivités territoriales et le tourisme*, collection Action locale, édition le moniteur, novembre 2007.

J.-M. BRETON, *Tourisme et environnement et aires protégées*, Antilles/Guyane Haïti Québec, Karthala-Grejeta, 2004.

- S. CADIOU, *Le pouvoir local en France*, PUG, août 2009.
- N. CALDERARO, J. LACROUTS, *Le littoral, protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*, Edition Le Moniteur, collection analyse juridique, 2ème édition, novembre 2005.
- N. CALDERARO, *la maîtrise du Droit du littoral*, collection l'actualité juridique, le moniteur, avril 1993.
- J. CARBONNIER, *L'hypothèse de non-droit*, Paris, Sirey, 1963.
- J. CARBONNIER *Flexible droit - Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, L.G.D.J., 1ère éd. 1969.
- R. CARRE DE MALBERG, « *la loi expression de la volonté générale* », réed. Economica, Sirey, 1931, p.23.
- J. CHATELAIN, *Le statut des nouveaux départements d'outre-mer*, Paris, L.G.D.J, 1948.
- P. COMBEAU, *Les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, l'Harmattan, mars 2008.
- H. COULOMBIE ET J-P. REDON préf. de G. LIET-VEAUX, *Le droit du littoral*, Litec, 2001.
- H. COULOMBIE ET J-M. REDON, *Le droit du littoral*, Litec, 1992, p.54.
- H. COULOMBIE, *Les règles d'aménagement et de protection du littoral*, Préface du Professeur G. -LIET VEAUX, Hôtel de ville 1996.
- D. DE BECHILLON, *Les défis de la complexité. Vers un nouveau paradigme de la connaissance ?*, Paris l'Harmattan, 1994.
- M. DESSE ET P. SAFFACHE, *Les littoraux antillais : des enjeux de l'aménagement à la gestion durable*, ibis rouge édition, novembre 2005.
- B. DROBENKO, *L'essentiel du droit de l'eau*, Gualino 2<sup>e</sup> édition, 2013.
- D. FAURE-BONACCORSI, avocat du cabinet LLC et Associés, *Essentiel sur les concessions de plage*, territorial éditions, 2007.
- K. FOUCHER ET R. ROMI, *La décentralisation de l'environnement : Territoire et gouvernance*, PUAM, SFDE, 2006, p.14.
- B. GRACIANNETTE, *L'art de légiférer suivi d'un système de politique James Harrington*, PU de Bordeaux, histoire des pensées textes, novembre 2009.
- R. GOUYE, *Les 50 pas géométriques, origines et histoire d'un mythe*, Imprimerie Désormeaux, 1998.

JACQUELINE HOAREAU-DODINEAU, GUILLAUME METAIRIE, PASCAL TEXIER, *Le prince et la norme ce que légiférer veut dire*, Université de Limoges cahier de l'institut d'Anthropologie Juridique n°17, Pulim septembre 2007.

L. MADER, *L'évaluation législative : pour une analyse empirique des effets de la législation*, collection juridique romande : Etude et pratique, Payot, 1985.

A. MERCKELBAGH, *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République*, Edition Quae, 2009.

TH. MICHALON, *Entre assimilation et émancipation, l'outre-mer français dans l'impasse ?*, Préface de Justin Daniel, Les Perséides, 2006.

F. MICLO, *Le régime législatif des départements d'outre-mer et l'unité de la République*, Economica, collection du droit public positif, décembre, 1982.

CH.-A. MORAND, *Légistique formelle et matérielle*, Droit et société, L.G.D.J, 1999.

R. PASKOFF ET C. CLUS-AUBY, *L'érosion des plages les causes, les remèdes*, Institut océanographique, décembre 2007.

A. PASSERON, *De Gaulle parle*, Paris, Fayard, 1962, p.71.

J-CL. PERIER, *Voirie, contravention de grande voirie*, Répertoire de contentieux ad n°4, Dalloz, 1998.

F. PITRON ET V. JOLIVET, *La gestion du littoral et des espaces marins*, L.G.D.J - politiques locales, 26 juin 2007.

L. PRIEUR, *La loi littoral*, Dossier d'experts techniques, 2008.

L. PRIEUR, *La loi littoral*, nouv. éd., Voiron, Editions Territorial, 2014.

J-L QUERMONNE, *L'appareil administratif de l'État*, Edition le seuil, 1991, p. 9.

E. QUINET, *La planification française*, QSJ, PUF, sept.1990.

M. RICHEVAUX, *La rédaction législative à l'épreuve de la pratique*, sous Dir. de D. REMY, in « Légistique, l'art de faire les lois », Edition Romillat, 2004.

R.ROMI, *Les espaces humides, le droit entre protection et exploitation des territoires*, l'harmattan, 1992, p.14.

R. ROMI, *Les collectivités locales et l'environnement*, L.G.D.J Décentralisation, 1998.

Y. STRICKLER, *Les biens*, Thémis droit, Puf, septembre 2006.

F. SUAREZ, *Des lois et du dieu législateur*, introduction, traduction et notes par Jean-Paul Coujou, Dalloz, 2005.

Y. TANQUY, *Le règlement des conflits en matière de l'urbanisme*, L.G.D.J, Bibl. de science administrative, Tome X, 1979, p.18.

M. VIRALLY, *La pensée juridique*, L.G.D.J., Théorie du droit, 1998.

### CONTRIBUTION À DES OUVRAGES COLLECTIFS

O. BEAUD, « *Duguit l'État et la reconstruction du droit constitutionnel français* », in F. Melleray (dir), *Autour de Léon Duguit*, Bruyelle Buylant, 2011, pp.29-56.

D. BLANCHET, « *Valorisation du patrimoine culturel et schéma d'aménagement des régions d'outre-mer* », in J.M. BRETON (dir.), *Patrimoine, tourisme, environnement et développement durable (Europe, Afrique, Caraïbe, Amérique, Asie et Océanie)*, Karthala, 2010, pp. 329-349.

D. BLANCHET, « *Particularisme juridique et efficacité de l'action publique décentralisée en matière d'environnement : un point de vue moins pessimiste des régions d'outre-mer* », in K. Foucher et R. Romi, *La décentralisation de l'environnement : Territoire et gouvernance*, Presses universitaires d'Aix-Marseille Faculté de droit et de science politique, 2006.

P. BONASSIE, « *La responsabilité pour la pollution en droit maritime* » in Droit de l'environnement marin-développement récents, SFDE, Economica 1988, p. 291.

X. BRAUD, « *Les prérogatives confiées aux associations : 30 ans d'hésitation ?* » in M-P J.-M. BRETON (dir), *Développement viable et valorisation environnementale*, Caraïbes-Amérique latine, Karthala – Grejeta, 2006.

S. CAUDAL-SIZARET, « *Les silences de la loi du 10 juillet 1976* », in M.-P. CAMPROUX-DUFFRENE ET M. DUROUSSEAU (dir), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU de Strasbourg, Centre du droit de l'environnement, collection universitaire Robert Schuman 2007.

S. CAUDAL, « *Fiscalité et espaces naturels sur la voie d'une réconciliation* », in des mélanges en l'honneur de Michel Prieur, Dalloz, 2007.

B. CHEUVREUX, « *Les nouvelles frontières du droit public et du droit privé dans le droit des biens des collectivités territoriales* », in *La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique, Diagnostic- Analyse- Propositions*, préface de J-J. HYEST, introduction de H. PORTELLI, Institut de la Décentralisation, l'Harmattan, décembre 1997.

P-Y. CHICOT, « *Les rapports centre-périphérie : construction, déconstruction et reconstruction de l'État, de la réforme territoriale à la réforme de l'État* », Textes réunis par Nicolas Kada, PUG mai 2011.

- D. CHEVALIER, Avant propos à l'ouvrage collectif M. RAUTENBERG, A.MICOUUD, L. BERARD ET PH. MARCHENAY (eds), *Campagne de tous nos désirs. Patrimoine et nouveaux usages sociaux*, Paris, MSH, Mission du Patrimoine ethnologique, 2000.
- M. JOYAU, « *Décentralisation, adaptation, autonomie* », in J-Y. FABERON (dir.), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, p.87.
- J. LACOMBE, « *Une législation pour le littoral-Pourquoi ? Pour quels objectifs ?* » in *La loi Littoral*, Economica, 1987, p.17.
- E. LE CORNEC, « *Vers La désagrégation de la domanialité publique : l'évolution du statut domanial de la zone des cinquantes pas géométriques dans les Départements d'Outre-mer* », in J-Y. FABERON (dir), *La Mer Outre-Mer*, L'Harmattan, 2003.
- A. LEGAL, « *La responsabilité sans faute* », in *Mélanges Patin 1965* p.141.
- R. LENOIR, « *Enarque à tout faire* », in J-L QUERMONNE (dir), *l'appareil administratif de l'État*, Edition le seuil, 1991.
- M. PRIEUR, « *La répartition des compétences entre la CEE, les États et les collectivités régionales et locales en matière d'environnement, le cas de la France* », in J. Charpentier (dir), *La protection de l'environnement par les communautés européennes*, Pédone, 1988, p.87.
- V. RENARD, « *Les dérives du droit de l'urbanisme : vers une nouvelle répartition des responsabilités* », in *La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique, Diagnostic- Analyse- Propositions*, préface de J-J. HYEST, introduction de H. PORTELLI, Institut de la Décentralisation, l'Harmattan, décembre 1997.
- V. J. RIVERO, « *Sanction juridictionnelle et règle de droit* », in *Etudes juridiques offertes à L. Julliot de La Morandière*, Dalloz, 1964, p. 457.
- A. ROUX, « *Le pouvoir normatif* », in J-Y. FABERON (dir), *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, Chap. 11, p.129.
- A. ROUX, *Évolution des départements d'outre-mer et constitution*, in J-Y. FABERON et J-F. AUBY (dir), *L'évolution du statut de département d'outre-mer*, PUAM, 1999.
- W. SAUER, « *Sécurité juridique et justice* », in *Introduction à l'étude de droit comparé*, Recueil d'Etudes Lambert, Paris, Sirey, 1938 §136, III, p.34.
- J. UNTERMAIER, « *Que reste-t-il des principes de la loi du 10 juillet 1976 ?* », in M-P. CAMPROUX-DUFFRENE ET M. DUROUSSEAU (dir.), *La protection de la nature 30 ans après la loi du 10 juillet 1976*, PU de Strasbourg, Centre du droit de l'environnement, collection universitaire Robert Schuman 2007.

M. VERPEAUX, « *Les conséquences générales de la révision constitutionnelle de 2003* », in J-Y. FABERON, *L'outre-mer français, la nouvelle donne institutionnelle*, La documentation française, 2004, chap. 3, p.35.

J-M WOEHLING, « *La place relative des tribunaux administratifs dans la décentralisation* », in *La Gestion Locale face à l'Insécurité Juridique, Diagnostic- Analyse- Propositions*, préface de J-J. HYEST, introduction de H. PORTELLI, Institut de la Décentralisation, l'Harmattan, décembre 1997.

## THÈSES ET MÉMOIRES

H. BAUDOIN, *Du pouvoir de légiférer dans les colonies*, Thèse publiée par A. Pedone, Bibliothèque nationale de France, 1901.

D. BLANCHET, *L'application du droit de l'action foncière publique en France métropolitaine et en Outre-mer*, l'Université des Antilles et de la Guyane, thèse dactylographiée, février 1998.

F. BOUIN, *Tourisme et Droit de l'environnement* Université de Limoges, thèse dactylographiée, 2000.

BOULIER ET AUTRES, *Histoire des plages de la fin du XVIIe s à nos jours*, Maitrise AES, U.B.U, 1983 p.3 et s.

F. BOUSCAU, *Les Près Salés de la Teste-de-Buch en Aquitaine. Contribution à l'histoire du domaine maritime du Moyen-âge à nos jours*, thèse de droit, Université Paris II, 1988.

C. CHAMARD-HEIM, *La distinction des biens publics et des biens privés, Contribution à la définition de la notion de biens publics*, thèse publiée par Dalloz, « NBT », 2004.

J-J. CHEVALIER : *La compétence juridictionnelle en matière de contravention de grande voirie*, thèse dactylographiée, Université de Nancy, 1925, pp.12 et s.

M. DAVID, *La décentralisation de l'environnement, essai sur l'administration de l'environnement par les collectivités locales*, thèse dactylographiée, Université de Bordeaux 4, 20 décembre 2000.

G. EVEILLARD, *Les dispositions transitoires en droit public français*, préface Jacques Petit, Edition nouvelle bibliothèque des thèses, Dalloz, 2007.

C. GROULIER, *Norme permissive et droit public*, thèse dactylographiée, Université de Limoges, 9 déc. 2006.

H.D GUIBERT, *Étude sur les cinquante pas géométriques dans nos colonies*, thèse dactylographiée, Université de Paris, 1911.

J. KLEIN, *Protéger le littoral dans les Départements d’Outre-mer*, thèse dactylographiée sous la direction de J - R. Pitte, Université de Paris-Sorbonne, le 24 novembre 2003.

E. LECORNEC, *Prise en compte de l’environnement par les règles locales d’urbanisme*, thèse dactylographiée, Université Paris I, 1997.

E. LE GOFF, *Risque naturel et déposssession*, mémoire de DEA, Université de Nice Sophia Antipolis, septembre 2001.

R.LEGROS, *L’élément moral dans les infractions*, thèse de Brulles, Sirey 1952 et DANA : *Essai sur la notion d’infraction pénale*, L.G.D.J 1982, Bibliothèque de Sciences criminelles, Tome XXIII, n°278, 289 et 296.

I. LEROUX, *La négociation dans la construction du territoire, une approche institutionnaliste*, Thèse d’économie, Université de Toulouse, 2002.

V. MARINESE, *L’idéal du conseil constitutionnel étude sur les qualités de la loi*, Thèse dactylographiée, Université Paris X Nanterre, 19 décembre 2007.

E. MARSALES, *Des contraventions de grande voirie et assimilées*, thèse paris 1906 pp.61.

A-C. NAUDIN, *Les concessions de plage*, Mémoire de Master II D.E.S.S de droit maritime et des transports, Université de droit, d’économie et des sciences d’Aix Marseille, Centre de droit maritime et des transports ,2007.

R. PELLOUX, *La notion de domanialité publique depuis la fin de l’ancien droit*, thèse de doctorat, Université de Grenoble, 1932.

TH. PIAZZON, *La sécurité juridique*, Collection de thèses dir. B. Beignier, Drefénois-lextenso, éditions, Tome 35, mars 2009.

R. RÉZENTHEL, *Le droit de construire sur le domaine maritime*, Thèse de 3<sup>e</sup> cycle, 1979.

M. ROUX, *Contravention de grande voirie, domaine public naturel et protection pénale de l’environnement*, diffusion Septentrion, presses universitaires, Thèse à la carte, Avril 2002.

R. ROY, *La construction juridique du littoral*, thèse dactylographiée, Université de Bretagne Occidentale, 1994.

S.n., *L’action des collectivités locales face aux préoccupations d’environnement*, Université de Clermont-Ferrand, 11 février 1999.

H. SAUGEZ, *L’affectation des biens à l’utilité publique. Contribution à la théorie générale du domaine public*, Thèse dactylographiée, Université d’Orléans, 1<sup>er</sup> juin 2012.

A. VARANGOT, *La substitution du Préfet ou du Sous-Préfet au Maire*, Thèse droit, Paris, 1934, Paris, Montchrestien 1934, p.11-12.

PH. YOLKA, *La propriété publique : élément pour une théorie*; Thèse dactylographiée, Université Paris 2, 1996

## COLLOQUES, DOCUMENTS ET RAPPORTS

ASSEMBLÉE.NATIONALE, Rapport n° 3084, *Commission de la production et des échanges sur le projet de loi*, 1<sup>re</sup> session ordinaire, 1985-1986, p. 42.

ASSOCIATION DROIT, LITTORAL ET MER, *La décentralisation, le Public et le littoral*, actes du colloque de Nice du 13 et 14 septembre 1985.

S. ANDRE et P. OBERTI, *L'analyse Multicritère de projet d'éducation à l'environnement : un outil de gouvernance participative en Région de Corse*, in *La globalisation, un défi pour la gouvernance locale et internationale*, 7<sup>ème</sup> Conférence Biennale de la Société Internationale pour l'Économie Écologique, Université du Centre, Sousse, 6-9 mars 2002.

A. AUBIN, *L'environnement dans les contrats de plan de la 3ème génération*, Rapport au ministère de l'Environnement, 1996.

J-M., AYRAULT, V. LUREL, *Session extraordinaire ratifiant l'ordonnance N° 2012-644 portant extension et adaptation de la stratégie nationale pour la mer et le littoral dans les COM*, Sénat, 4 mai 2012;consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr)

C. BARTOLONE ET G. YANNO, Rapport d'information n° 2828 sur *l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer*, Assemblée nationale, octobre 2010.

D. BERTHELOT, Maître de conférences à l'institut d'urbanisme et d'aménagement régional (IUAR) d'Aix-en-Provence, *Fiche sur le conservatoire du littoral* ; consulté en décembre 2013 sur [www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/conservatoire-du-littoral](http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/conservatoire-du-littoral).

F. BIGLIONE, *Domanialité publique, loi littoral, et concessions de plages*, Université d'Avignon et des pays de Vaucluse, Colloque Droits de propriété et environnement : le littoral, organisé à l'Université d'Aix Marseille III, juin 2002, publié in *Droits de propriété et environnement : le littoral*, Bruylant, 2003, pp. 45-53.

J. BIGNON ET G. PEIRO, Rapport d'information n° 4301 fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur *L'évaluation de la politique*

*d'aménagement du territoire en milieu rural*, Assemblée nationale, 2 février 2012 ; consulté en avril 2014 sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr) › ... ›.

Y. BONNOT, *Pour une politique globale et cohérente du littoral français*, Rapport et proposition au Premier ministre, La documentation française Paris 1995.

G. BOUGRIER ET C. BERSANI, Rapport sur la gestion des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, à l'attention du Monsieur le ministre de l'équipement, du logement, du tourisme et de la mer, Février 2004.

BROCHURE CONSERVATOIRE DU LITTORAL Saint-Martin (2009) ; consulté en 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

BROCHURE CONSERVATOIRE DU LITTORAL Guyane (2008), remis à jour en mai 2013, consulté en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

BROCHURE DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL Réunion(2008), remis à jour en mai 2013, consulté en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

BROCHURE DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL Martinique (2010), remis à jour en mai 2013 ; consulté en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

BROCHURE DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL Mayotte (2010), remis à jour en mai 2013 ; consulté en décembre 2013 sur le site du [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

BROCHURE DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL, [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

COMMISSARIAT GÉNÉRAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE – Service de l'observation statistique, *Les outils d'urbanisme de gestion et de l'aménagement*, mai 2011 ; consulté sur [www.onml.fr](http://www.onml.fr).

G. H. BRUNDTLAND, Rapport sur le développement durable, 20 mars 1987 ; consulté en avril 2014 sur <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

CENTRE DE RECHERCHE EN DROIT PUBLIC DE L'UNIVERSITÉ DE MONTREAL, Conférence intitulée *La lisibilité des jugements et l'illisibilité des lois*, 25 janvier 2001. Consulté sur [www.barreau.qc.ca](http://www.barreau.qc.ca).

H. CHARLES, *La servitude de passage le long du littoral*, Association Droit, Littoral et Mer, La décentralisation, le Public et le littoral, Actes du colloque de Nice du 13 et 14 septembre 1985.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, Rapport n° 191 annexé au PV de la séance du 12 décembre 1985, p. 28.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public, *La sécurité juridique*, 1991.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public, *Décentralisation et ordre juridique*, 1993.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public, *Réflexions sur l'intérêt général, L'intérêt général : une notion centrale de la pensée politique et du système juridique français*, 1999.

CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public, *La sécurité juridique et complexité du droit : jurisprudence et avis*, document n°57, Collection étude et documents, Conseil d'État, 2006; consulté sur [www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr).

CONSEIL D'ÉTAT, *Principe de technique législative*, in Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, 2008.

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE. RAPPORT n° 080021 sur *les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage*, Janvier 2009.

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, Rapport n° 006766-00, *Gouvernance concertée*, Sénat, 30 mars 2010 ; consulté en février 2014.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL ET RIVAGES DE FRANCE, *Guide méthodologique le nettoyage raisonné des plages*, étude menée de 2008 à 2010.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL, Rapport d'activité – *Bilan 2009 et perspectives 2010 (nouveaux sites d'intervention)*, Section locale Conseil des rivages français d'Amérique.

CONSERVATOIRE DU LITTORAL, Rapport de performance, *Bilan 2009 du contrat d'objectif de 2009-2011* ; [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN-\\_CELRL-COB\\_2009-2011.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN-_CELRL-COB_2009-2011.pdf)

CONSERVATOIRE DU LITTORAL, Rapport de performance, *Bilan 2012 du contrat d'objectif de 2012-2014* (doc PDF). Consulté en décembre 2013 sur le site [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

Y. DAUDIGNY, Rapport d'information n° 557 fait au nom de la *Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur l'ingénierie publique de l'État*, Sénat, 15 juin 2010, consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

DÉLÉGATION SENATORIALE A L'OUTRE-MER, *Compte rendu de la réunion sur la Gestion du domaine de l'État*, Sénat, 20 janvier 2015 ; consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

N. DINDAR, Rapport des travaux au ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire et au Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-mer, Comité opérationnel 27 : Outre-mer, juillet 2008.

DOCUMENTATION FRANÇAISE, Rapport intitulé *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral*, lettre de Monsieur le Premier ministre Lionel Jospin à Monsieur Le Pensec ancien ministre, n°11/01/01, Paris le 5 janvier 2001, Doc PDF.

DRIRE Guyane, *Schéma départemental des carrières de Guyane*, décembre 2010; <http://infoterre.brgm.fr/rapports/RP-59306-FR.pdf>.

Y. DURAND, Rapport n° 2941 *fait au nom de la Commission des lois*, JO AN, 1<sup>er</sup> session ordinaire 1992-1993, p.106.

Enquête publique *de la loi relative à la démocratisation de l'enquête publique et à la protection de l'environnement* du 12 juillet 1983.

EXTRAIT DU RAPPORT au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques, texte n° 20, JORF n°95 du 22 avril 2006, p. 6016 ; consulté en avril 2014 sur [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) .

Y. FABERON, *La mise en valeur touristique du littoral de la loi du 3 janvier 1986*, in Les actes du Colloque « La loi littoral », SFDE Economica, 1987, p.317 s.

F. FERAL, C. MAMONTOFF, ET O. ROYARAN, *Le littoral, l'État régulateur, droit domanial et stratégies politiques* in Programme national d'océanographie côtière, Institut océanographique-IFREMER, 2002.

P. GELARD, Rapport d'information n° 421 (2003-2004) *fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois sur l'application de la loi littoral, pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*, 21 juillet 2004 ; consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr) en décembre 2013.

B. GIRARDIN MINISTRE DE L'OUTRE-MER, note à l'attention du chef de l'inspection générale de l'Administration, du Vice Président du Conseil général des Ponts et Chaussées, 20 novembre 2003.

GUIDE TECHNIQUE n°\_9, *Bassin Rhône méditerranée et bassin corse*, connaissance et gestion de l'érosion du littoral, mars 2005.

A. HELIAS, B. CREUCHET, A. DUFOURMANTELLE, F. GADBIN ET AL., *Audit thématique sur l'application de la loi littoral par les services de l'État*, Rapport n°007707-01, sept. 2012 ; Doc. PDF consulté en septembre 2014.

Y. HENOCQUE ET C.BERSANI, *Acteur, réseaux et gouvernance*, document de cadrage de l'Atelier 3 in séminaire *La gestion intégrée des Zones côtières en méditerranée, du local au régional : comment stopper la perte de la biodiversité*, Conférence Internationale Euro Méditerranée, Nice décembre 2008.

E. HERVE, Sénateur, Rapport d'information N° 679 *fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les trente ans de la décentralisation : contribution à un bilan*, 2010-2011, p. 11.

IFREMER, Rapport du 5 août 2004 ; voir A. MERCKELBAGH , « *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République* », édition Quae, 2009.

INEA/IFEN, *Observatoire Littoral et Montagne, Indicateurs de suivi de la loi littoral*, doc. Final, mars 2003, p.9.

IFEN, Rapport n°120, *Le littoral, entre nature et artificialisation croissante*, oct. 2007, 4 pages.

D. JACQUES, Y. HENOCQUES ET AL, Guide méthodologique Ifremer, *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières*, les manuels et guides de la Commission Océanographique Intergouvernementale n° 42, Unesco 2001.

P. JARLIER, Rapport n° 654, *Une nouvelle architecture territoriale de l'ingénierie en matière d'urbanisme*, Sénat, 2011-2012, consulté en avril 2014 sur [http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-654\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/r11-654/r11-654_mono.html) en format PDF.

D. JULIEN LA BRUYERE, vice présidente de France écologie, Rapport public, *La gouvernance locale des aires protégées et des espaces dédiés à la conservation de la biodiversité* (doc PDF), La documentation française, septembre 2008 ; consulté en avril 2014.

J. LE GUEN, Rapport d'information n° 1740 *fait au nom de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire sur l'application de la loi littoral en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par Léon Deprez*, Assemblée nationale, 2004.

LES CONTRAVENTIONS DE GRANDES VOIRIES, *Etude retraçant la protection de la Couronne*, Librairies Techniques, 1971 pp. 17 et s.

S. LETCHIMY, Rapport d'information n°1389 visant à *prolonger la durée de vie des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et à faciliter la reconstitution des titres de propriété en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin*» (n° 1048), Assemblée nationale, 19 septembre 2013. Consulté sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr).

E. LOPEZ Directeur du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, *Le conservatoire pour quoi faire*, 21 août 2008 ; consulté en avril 2014 sur [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

PH. MARINI Sénateur, *La politique maritime et littoral de la France : Outre-mer*, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, Assemblée nationale n° 771, Sénat, n° 345, annexe 4, 6 mars 1998.

C. MARTINEZ, *1986-2006 : 20 ans de loi littoral. Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels*, Comité français de l'UICN, 2006.

P. MAYNIAL, *Le droit du côté de la vie, Réflexion sur la fonction juridique de l'État*, Rapport au Premier ministre, La documentation française, 1<sup>er</sup> trimestre 1997.

A. MERCHELBAGH, *La politique d'aménagement du littoral en France depuis quarante-cinq ans : « laisse Béton »*, les 9<sup>ème</sup> Entretiens Science et Ethique : le littoral et les avancées scientifiques, Océanopolis, Brest, 7 au 8 oct.2005.

G. MERLAND, *L'intérêt général dans la jurisprudence du conseil constitutionnel*, Acte de colloque, Dalloz, les cahiers constitutionnels Paris I.

J. MEZARD, *Rapport d'information n° 300 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les contrôles de l'État sur les collectivités territoriales*, (2011-2012), Sénat, (doc PDF).

J. MESTRE, *Avant-propos*, in *Le droit face à l'exigence contemporaine de sécurité juridique*. Actes de Colloque de la Faculté de droit et de science politique d'Aix-Marseille (11 et 12 mai 2000), P.U.A.M., p. 9.

MINISTÈRE DU LOGEMENT ET DE L'ÉGALITÉ DES TERRITOIRES, *La loi ALUR : suppression du cos et superficie minimale des terrains constructibles*, mars 2014.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU TRANSPORT ET DU LOGEMENT, *Rapport au parlement sur l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral*, Février 1999 p. 48.

F. MODERNE : *La protection du domaine public maritime et le régime des plages*, colloque de la société française du droit de l'environnement, Bordeaux 1977, in J-F BLIER, J-F NOEL et C. BESOMBES(dir), *La gestion du patrimoine du secteur public local*, Publication périodiques spécialisées Trévoux, 1979, pp.67.

TH. MOHAMED SOILHI, J. GUERRIAU, S. LARCHER, ET G. PATIENT, *Rapport d'information n° 538 fait au nom de la Délégation Sénatoriale à L'Outre-mer, Domaine public et privé de l'État Outremer : 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile*, 18 juin 2015 ; consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

PH. MOISSET, *Quelle politique de gestion pour les plages*, Les cahiers de l'AFIT (agence française de l'ingénierie), dossiers et documents, 1997.

ONF, séminaires *Aménagement du littoral Guadeloupe afin de porter une réflexion sur la conciliation de l'accueil du public et la protection des tortues marines sur les plages*, à

Trois-Rivières le 30 septembre, à Sainte-Rose le 21 octobre, et à Port-Louis le 18 novembre 2011.

M. PIQUARD, *Littoral français, perspective pour l'aménagement*, La DATAR, 5 novembre 1973.

PORTALIS, Rapport au Conseil des anciens, 9 messidor an V.

RAPPORT MAUROY du 17 octobre 2000. Consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE, *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral*, La documentation française, Paris, 2002.

RAPPORT DU SÉNAT n°654, *au nom de la délégation aux Collectivités territoriales et à la décentralisation sur les collectivités territoriales et l'ingénierie en matière d'urbanisme*, 10 juillet 2012.

RAPPORT DU SÉNAT n°297, *au nom de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire sur la loi littoral*, 21 janvier 2014.

RAPPORT PICQ, *relatif à la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'État*, 20 mai 1994.

H. REY VALETTE, S. ROUSSEL, L. HENICHAR, ET AL. , *Les modalités de gestion de l'érosion côtière au regard des principes de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : Vers l'intégration de la perception des acteurs et des usagers*, actes du colloque pluridisciplinaire « le littoral : subir, dire, agir », Lille –France 16-18 janvier 2008.

SAR de la Guadeloupe, arrêté le 29 juin 2010, *état initial et diagnostic (source : étude BRLi 2008, d'après BRGM 1990)* p.114 ; [http://www.cr-guadeloupe.fr/upload/\\_cg971/index.html#/115](http://www.cr-guadeloupe.fr/upload/_cg971/index.html#/115)).

J-M. SAUVE, vice président du Conseil d'État, *Y a-t-il des caribous au palais Royal*, in cycle de conférences sur les enjeux juridiques de l'environnement, séance d'ouverture le 14 mai 2012 ; [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr).

SERVICE DES ÉTUDES JURIDIQUES N°3, *La qualité de la loi*, Sénat, 2007 ; consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

P. SINEUX, *Le législateur et la loi dans l'Antiquité hommage à française Ruzé*, actes de colloque de Caen, 15-17 mai 2003, Presse universitaire de Caen, 2005.

SMVM (Schéma de mise en valeur de la mer) n° 2001-6 de la Guadeloupe, 2001.

UNIVERSITÉ MONPELLIER 2, 6<sup>e</sup> journée Génie Côtier les 14 et 15 octobre 2008 sur le développement d'outils d'optimisation et d'aide à la conception d'ouvrage de protection des plages.

P. VALARIE, G. David et al, *Prospective du littoral- Prospective pour le littoral*, Colloque international organisé par le service de la recherche et de la prospective du Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Paris, 1<sup>er</sup> et 2 mars 2005.

WAGDI SABETE, *Aspect éthiques de la notion de responsabilité : suis-je responsable d'autrui ?*, « *équité et environnement quels modèle(s) de justice environnementale ?* », A. MICHELOT (dir), Préface de D. SHELTON, LARCIER, SFDE, actes de colloque 2010 publié en 2012.

## ARTICLES DE DOCTRINES

F. ALLAIRE, « *Risque naturel et droit* », AJDA 9 juillet 2012, n°24/2012, p.1316.

J.-M. BECET, « *A propos de premier bilan de la loi littoral* », DMF Juin 1999, p. 577.

C. BERNARD-GUILLAUMONT et O. GUILLAUMONT, « *Le nouveau régime des concessions et sous-concessions de plages* », Contrats et marchés publics n°11, étude 18, novembre 2006.

C. BERSANI, « *Le maire, la plage et la loi* », Études foncières n° 85, 1999-2000.

N. BERTRAND ET P. MOQUAY, « *La gouvernance locale, un retour à la proximité* », Economie rurale n°280, mars-avril 2004, pp. 77-95.

PH. BILLET, « *Sous les pavés, la plage !* » ou les incidences environnementales de la reconversion urbanistique d'un slogan », La semaine juridique-Administration et collectivités territoriales n°24, 11 juin 2007, numéro 2152.

S. BODY-GENDROT ET P. LE GALES, « *qu'est ce que la gouvernance locale ?* », in J. Carre et S. Body-Gendrot, « *Gouvernance locale, pauvreté et exclusion dans les villes anglo-saxonnes* », Centre d'études des Relations Interculturelles – Frontière, 1997.

J. BOUGRAB, « *Le contrôle de constitutionnalité des lois dans l'élaboration de la constitution du 27 octobre 1946* », RFDC n°38, 1999, p. 285.

J.-M. BRETON, « *Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe)* », RJ E 1/2003.

J.-M. BRETON, D. BLANCHET, J.-F. FLORE, ET E. NAIM-GESBERT, « *territoire ultramarins et compétences environnementales les DOM-TOM* », RJ E n° spécial, 2013.

S.G. BURDEAU, « *le déclin de la loi* », Archive de philosophie du droit, 1963, p. 35.

J. CAILLOSSE, « *Qui a peur du droit littoral ?* », RJE n°4/1993, p. 520.

N.CALDERARO, « *Le juge administratif et la prévention des risques naturels* », BJDU févr. 1999, p. 90.

N. CALDERARO, « *Les nouveaux contentieux liés à l'exploitation des plages, des ports de plaisance et des fermes aquacoles* », DMF, 2002, spéc., pp.540-541.

N. CALDERARO, « *Faut-il modifier la loi littoral ?* », BJDU 5/2003, p. 317.

N. CALDERARO, PASKOFF, CLUS-AUDY, « *Les lais et relais de la mer* », étude foncière n°117, centre de recherche de rencontre d'urbanisme, septembre-octobre 2005.

J.-F. CALMETTE, « *Le droit de l'environnement : un exemple de conciliation de l'intérêt général et des intérêts économiques particuliers* », RJE, 3/2008, p. 265.

J. CARBONNIER, « *Flexible du droit, effectivité et ineffectivité de la règle de droit* », in l'année sociologique, 1957-1958.

H. COULOMBIÉ, « *Les concessions de plages* », DMF 595, juillet août 1999.

H. COULOMBIÉ, « *Pour un toilettage de la loi littoral* », DMF février 2004, p.169 à 183.

O. DE. BEAUREGARD-BERTHIER, « *L'activité commerciale sur la plage : le commerçant plagiste peut-il être considéré comme propriétaire d'un fonds de commerce ?* », la semaine juridique Administration et Collectivité territoriales n°16, 16 Avril 2007, p.2103.

A.-L. DEBONO, « *Le contrôle de la légalité des plans de prévention des risques naturels* », AJDA N°18-2011, p. 985.

S. DEFIX, « *De l'évaluation environnementale des plans de prévention des risques naturels prévisibles* », la semaine juridique administration et collectivités territoriales n°13, 31 mars 2014, p.2081.

J. DE LANVERSIN, « *Pour un statut du littoral* », AJDA 1978, p. 599.

A. DE LAUBADERE, « *La loi d'orientation de l'enseignement supérieur et l'autonomie des universités* », AJDA, 1969, p.3.

N. DE SADELEER, « *Les avatars du principe de précaution en droit public: effet de mode ou révolution silencieuse?* » RFDA 2001 n° 2, 547.

J-C. DOUENCE, « *Décentralisation et protection de l'environnement insulaire dans les DOM* », RJE, hors-série, 1994 p.96-97.

J. DUFAU, « *Domaine public* », Juris-classeur Administratif, fasc. 406-20, n°9 ; C. Laviaille, « *Le domaine public comme fiction juridique* », JCP, 1994, II n°3766.

J. DUFAU, « *La zone des 50 pas géométriques dans les DOM* », AJDA N° 6 1990 p. 444.

J. DUFAU, « *le casse-tête des plages concédées* », Mon. TP, 6 août 1999, p 28.

P. DURAN, « *Droit du travail et sociologie industrielle* », in *Sociologie du travail*, 1/1960, p.1.

R. ENCINAS DE MUNAGORRI, « *Qu'est-ce qu'un texte directement applicable ?* », *RTD Civ.* 2005, p. 556.

M. FABRE-MAGNAN, « *Propriété, patrimoine et lien social* », *RTD civ.* 1997, p. 583.

B. GENEVOIS, « *La servitude de passage des piétons sur le littoral* », *AJDA* 1978, p. 628.

B. GENEVOIS, « *Le conseil d'État n'est pas le censeur de la loi au regard de la constitution* », *RFDA* juil-Août 2000, p. 715.

PH.GODFRIN, « *La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* », *AJDA* 1986, p. 359.

O.GOLDIN, « *qu'est ce qu'une loi dans les Lois ?* », *Revue française d'histoire des idées politiques*, 16, 2002 p.247-258

D. GILLIG, « *Quelles sont les conséquences de l'approbation d'un PPRNP sur la constructibilité d'un terrain ?* », *Environnement* n° 6, Juin 2012, comm. 50.

S. GRATRAUD, « *L'ouverture au public des espaces naturels sensibles du département n'est pas systématique* », *droit de l'environnement* 2006, n°135-144 p. 237.

P. HEBRAUD, « *Observation sur la notion du temps dans le droit civil* », *préc.*, n°19 p.28

R. HOSTIOU, « *Le domaine public maritime naturel : consistance et délimitation* », *RJE* 4-1990, p. 469.

R. HOSTIOU, « *la propriété privée face au droit de l'environnement* », *étude foncière* 1994 n°65, p. 34.

R. HOSTIOU, « *Histoire et généalogie de la loi* », in n° spécial *Les 25 ans de la loi littoral*, *RJE* 2012/5, 2013, p. 17-21.

V. INSERGUET-BRISSET, « *Le renforcement de la protection de l'environnement par l'appropriation publique, les dispositions de la loi n°95-101 du 2 février 1995* », *LPA* 14 avril 1995, n°45, p. 9.

P. JANIN, « *La décentralisation dans le droit des espaces naturels protégés* », *AJDA* 23 juillet 2007.

J Y. JEGOUZO, *Présentation de la « loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement »*, *RFD. Ad.* 1996, p. 198.

M. JOYAU, « *La loi constitutionnelle et l'outre-mer* », *Cahier administratifs et politistes du Ponant*, 2002, n°7 p.106.

- Y. KEÏTA, « *Le juge administratif et le contentieux de l'urbanisme littoral aux Antilles* », RJE, 1998, n°1, 61-80.
- N. KDHIR, « *Vers la fin de la sécurité juridique en droit français ?* », Rev. Ad, 1993.
- A. KOUEVI, « *L'obligation de poursuites en matière de contravention de grande voirie* », AJDA 20 mai 2000, p.393.
- G. LAFRANCE, « *La figure du législateur et l'idéal politique jacobin* », étude française 25, 2/3, 1989 p.89-99.
- D. LATOURNERIE, « *La qualité de la règle de droit* », Rev. Ad, 1981.
- J. LECA, « *Etat entre Politics, Politiques et Policy ou peut-on sortir du Triangle des Bermudes* », in *Gouvernement et action publique*, Presses des Sciences Politiques, 2012/1 n°1, p.59 à 82.
- L. LE CORRE, A. NOURY, « *Un inventaire du patrimoine naturel : les ZNIEFF* », RJE, 4/1996, p. 392.
- E. LE CORNEC, « *Spécificité juridique des espaces insulaires, droit de l'urbanisme et droit de l'environnement* », RJE 1/2000.
- E. LE CORNEC, « *La défense du littoral a besoin de la loi* », in *Etudes foncières* n° 69 décembre 1995, p.18.
- F. LESIGNE, « *De la loi littoral à la prévention du risque inondation* », AJDA 26 septembre 2011 n°31/2011, p.1761 à 1808.
- E-P. LUCE, « *La réserve domaniale dite des « cinquante pas géométriques »* », AJDA, 1982, p. 236.
- A. MABILEAU, « *Les héritiers des notables* », Pouvoirs n° 40, 1987.
- B. MATHIEU, « *Le principe de sécurité juridique* », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11, décembre 2001.
- CH. MAUGÜE, « *La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages* », AJDA, 2006, p. 1496.
- A.-H. MESNARD, « *Maitrise du littoral et des activités touristiques* », DMF n° 568, février 1997, p. 194.
- A.-H. MESNARD, « *La loi littoral : nature et portée* », RFDA sept –oct. 1986, p. 677.
- J. MORAND-DEVILLER, « *Les concessions de plages naturelles* », AJDA, 2002, p.484.
- J. MOREAU, « *De l'expérimentation* », JCP « Administration et collectivités territoriales », 28 octobre 2002, p. 99.

- P. MULLER, « *L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique* », RFP 2000, Vol. 50, p. 189 à 208.
- X. NGUYEN, « *Les principales mesures du régime issu du décret « Plage* », revue du tourisme et droit, Dalloz, n°106, février 2009.
- B. PASTRE, « *L'effectivité des garanties procédurales de l'occupant sans titre du domaine public* », AJDA 2011.
- J.-L. PISSALOUX, « *La démocratie participative dans le domaine environnemental* », RFAP 2011/1, n°137-138, p.125.
- Y. PITTARD, « *La loi littoral et réglementation de l'urbanisme* », RFDA Juillet-Déc. 1986, p. 687.
- J.-M. PONTIER, « *La décentralisation et le temps* », Revue de droit public, 1991 p. 1225.
- J.-M. PONTIER, « *La puissance publique et prévention des risques* », AJDA 2003, p. 1752.
- J-M PONTIER, « *La responsabilité du fait des risques naturels prévisibles* », AJDA 9 Juillet 2012 n°24/2012, p. 1752.
- F. PRIET, « *Le nouveau régime de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer. Commentaire de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996* », RFDA, p. 1166-1181, 1997.
- L. PRIEUR, « *L'accès au rivage* », in n° spécial Les 25 ans de la loi Littoral, 2013, p. 93-103.
- L. ROUBAN, « *La modernisation de l'Etat et la fin de la spécificité française* », Revue Française de science politique, 1990, volume 40, p.521-545.
- M. D. SCHMIDT, « *L'élément intentionnel en matière de contravention* », R.P.D.P.1932, p.387.
- E. SPITZ, « *L'acte de juger* », R.D.P 2, 1995, p.295.
- L. STAHL, « *L'extension aux départements d'outre-mer des servitudes de passage des piétons sur le littoral* », JCP, p. 43-46, 2010.
- Y.TANGUY, « *La loi littoral en question entre simplisme et complexité* », AJDA, 21 février 2005.
- F. TERRE, « *La crise de la loi, Archive de philosophie du droit* », 1980, Tome 25 p.17.
- A .VAN LANG, « *L'émergence d'une approche intégrée du risque d'inondation* », AJDA 9 juillet 2012 n°24/2012, p. 1320.
- A. VIANDIER, « *La crise de la technique législative* », Droits, n°4, 1986, p.75 et s.

## ARTICLES DE REVUE ÉLECTRONIQUE

ADCF, « *Rappel juridique sur les modalités de la mise en œuvre de la compétence touristique* », septembre 2010 ; consulté sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org) en avril 2014.

V. ANGEON, P. SAFFACHE, « *Les petites économies insulaires et le développement durable : des réalités locales résilientes ?* », Etude caribéenne. <http://etudescaribeennes.revues.org>, N°11 Décembre 2008.

M. ANTONA, « *Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises* », vertigo.org, volume 9 numéro 1, mai 2009 ; consulté le 25 janvier 2014.

J-L. BAUDOIN, « *Le mythe du droit simple* », Barreau du Quebec, volume 33 numéro 4, 1 mars 2001 ; consulté sur [www.barreau.qc.ca](http://www.barreau.qc.ca).

B. BERLAND, « *Le littoral menacé et convoité* », 2005 ; consulté sur le site <http://www.ecologie-et-progres.com> en décembre 2013.

S. BOISSARD, « *Comment garantir la stabilité des situations juridiques individuelles sans priver l'autorité administrative de tous moyens d'action et sans transiger sur le respect du principe de légalité ? Le difficile dilemme du juge administratif* », Cahiers du Conseil constitutionnel n° 11 in Dossier : Le principe de sécurité juridique, décembre 2001 ; [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) .

J. BONLOUIS, « *Quelques observations à propos de la sécurité juridique* », in L. AMICORUM, P. PESCATORE, N. VERLAG, *Du droit international au droit d'intégration*, Mélanges Pescatore, 1987.

C. BOUYER, C. FORTIN, N. LOMBARD ET AL. , « *Le développement durable du tourisme dans les territoires insulaires français et la valorisation touristique des espaces naturels littoraux métropolitains* » (doc PDF consulté en 2011), n°11 Etude caribéenne, décembre 2008, [revue.org](http://revue.org).

J.-M. BRETON, « *Aires protégées, gestion participative des ressources environnementales et développement touristique durable et viable dans les régions ultrapériphériques* » (doc PDF consulté en 2011), n°12 Avril 2009 Etude caribéenne, [revue.org](http://revue.org).

J.-M. BRETON, « *Entre patrimoine et valorisation : le patrimoine saisi par le droit* », Revue Caribéennes, 20 décembre 2011 ; consulté en novembre 2014 sur l'adresse : <http://etudescaribeennes.revues.org/5374> .

.W. CAPELLER, V.SMOULIN, « *La gouvernance : une approche transdisciplinaire : Droit et société* », n° 54/2003, éditeur Ed. Juridique associées, L.G.D.J ; Lien : <http://www.cairn.info/revue-droit-et-societe-2003-2.htm> ; consulté en avril 2014.

S. COLAS, « *Les comparaisons entre les caractéristiques des communes littorales et le reste du territoire métropolitain* », site internet de l'observatoire du littoral ([www.onml.fr](http://www.onml.fr)), 2011.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL, « *Les effets dans le temps des décisions QPC* », septembre 2014 ; consulté sur le site [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) le 03 novembre 2014.

R. COUDERC, J. BIZET, PH. BAS, CH. REVET, ET AL, « *Proposition de loi visant à décentraliser l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral* », n° 667, 1<sup>er</sup> juillet 2014 ; document PDF consulté sur [www.senat.fr](http://www.senat.fr).

A. DELBLOND, « *Principe de Précaution, Responsabilité des Personnes Publiques* », 1 mars 2005 ; consulté en avril 2014 sur [www.upf.pf/IMG/pdf/6-delblond.pdf](http://www.upf.pf/IMG/pdf/6-delblond.pdf) ;

E. DUCHEMIN, « *La gouvernance une notion polysémique* », vertigo.org 2011 ; consulté le 25 janvier 2014.

D. DUTRIEUX, « *La gestion du patrimoine immobilier des collectivités* », Le courrier des maires et des élus locaux, Cahier n°31, janvier 2010- n° 231 ; consulté sur le site [www.courrierdesmaires.fr](http://www.courrierdesmaires.fr) en version PDF.

V. DUVAT, « *La qualité des plages au cœur des enjeux de développement : la situation des îles de l'Océan Indien (Réunion, Maurice, Seychelles)* », N°7/2008 décembre 2008/Février 2009 ; [echogeo.revues.org/8993](http://echogeo.revues.org/8993).

C. FIGUIERE ET M. ROCCA, « *Gouvernance : mode de coordination innovant ? Six propositions dans le champ du développement durable* », 2012/3 n°39 p. 169 à 190 ; consulté en avril 2014 sur  [Cairn.fr](http:// Cairn.fr) ;.

A. FRANÇOIS-LECOMPTE ET I. PRIM-ALLAZ, « *Les Français et le tourisme durable : proposition d'une typologie* », revue management et avenir p. 311. 2009/9 n°\_29 ; consulté en avril 2014 sur  [Cairn.info](http:// Cairn.info).

D. GAVACH, « *50 pas géométriques : on avance !* », [stmartinweek.com](http://www.stmartinweek.com), 10 mars 2015 ; consulté en août 2015 sur <http://www.stmartinweek.com>.

Y. HENOCQUE, « *Leçon et future de la gestion intégrée des zones côtières dans le monde* », Vertigo la revue électronique, 2006 ; consulté en avril 2014 sur <http://vertigo.revues.org/index2490.html>.

J. G. HUGLOT, « *le principe de la sécurité juridique* », cahier constitutionnel n°11, 2001 ; consulté sur [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr) .

Y. JEGOZO, « *La gestion de l'environnement en France : l'annonce d'une décentralisation* », in 1<sup>er</sup> forum ad franco-allemand, La Doc.fr, 1995 p.53.

M.-L. LAMBERT, « *GIZC et élévation du niveau marin : vers une gestion intégrée des littoraux vulnérables* », Hors-séries n°18 décembre 2013 ; vertigo.org.

E. LEROUX, « *Vers un tourisme durable ou un écotourisme* », cairn info 2010/4 n°34 p.234, 235 ; consulté en avril 2014.

PH. MALAURIE, « *L'intelligibilité des Lois* », Le seuil Pouvoirs 2005/3 n°114, p. 131 à 137, revue électronique Cairn.fr.

S. MALJEAN-DUBOIS et V. RICHARD, « *Mécanisme internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement* », IDDRI, Paris, Analyse n°09/2004/ Gouvernance mondiale. Consulté sur [www.iddri.org/Publication/Collection/.../id\\_0409\\_maljeandubois.pdf](http://www.iddri.org/Publication/Collection/.../id_0409_maljeandubois.pdf) .

S. MALJEAN-DUBOIS, « *La mise en œuvre du droit international de l'environnement* », IDDRI, Paris, n°3/2003/Gouvernance mondiale. Consulté sur [www.iddri.org/Publications/.../an\\_0303\\_maljeandubois\\_DIE;pdf](http://www.iddri.org/Publications/.../an_0303_maljeandubois_DIE;pdf) .

PH. MARINI S ENATEUR, « *La politique maritime et littorale de la France* » : Outre-mer, office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, assemblée nationale N°771, Sénat N°345, annexe 4, 6 mars 1998.

R. MATHEVET, J. LEPART, P. MARTY, « *Du bon usage des ZNIEFF pour penser les territoires de la biodiversité* », revue électronique Développement durable et territoires, Vol 4, n° 1, avril 2013 ; consulté sur <http://temis.documentation.developpement-durable.gouv.fr> en août 2015.

J. B. NARCY, CH. MICHEL, et C. BOUTELOUP, « Comment s'articule l'intervention environnementale avec les pratiques et utopies du développement durable ? », Développement durable et territoire, 2008.

L'OCDE, « *Mieux légiférer en Europe : France* », 2010 ; consulté sur [www.oecd.org](http://www.oecd.org) en avril 2013

L. PRIEUR, « *La traduction de la loi Littoral dans les PLU littoraux* », Fiche 3, in l'écriture des plans locaux d'urbanisme littoraux, Gridauh 20 septembre 2012, consulté sur [www.gridauh.fr](http://www.gridauh.fr) le 12 octobre 2014.

H. REY-VALETTE et M. ANTONA, « *Gouvernance et gestion intégrée du littoral : l'exemple des recherches françaises* », vertigo.org, volume 9, n°1, mai 2009.

H. REY-VALETTE, PH. CARBONNEL, S. ROUSSEL, al., *L'apport de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française*, la revue électronique en science de l'environnement, vertigo.org.

F. SAINT BONNET, « *l'intérêt général dans l'ancien droit constitutionnel* », p.12 ; Document PDF, [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr).

D. TALBOT, « *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par pays* », dossier 3 (2006) Développement durable & territoires. Consulté sur le site [www.developpementdurable.revues.org/2666](http://www.developpementdurable.revues.org/2666) .

A.-R. TEIIRA CAVALTANTE, « *Les effets du nouveau régime des parcs nationaux sur le parc national de la Guadeloupe : constat d'avancées facultatives d'une réforme pour les « Grecs et Toyens* », revue électronique Etudes Caribéennes, août 2011; <http://etudescaribeennes.revues.org/3587>.

J. THEYS, « *La Gouvernance entre innovation et impuissance le cas de l'environnement* », dossier 2(2002) développement durable et territoire, revue.org (<http://developpementdurable.revues.org/1523>) ; consulté en février 2014

A-L TRANSLER, P. SAFFACHE ET D. MOULLET, « *vers une prise de conscience de la dégradation des écosystèmes marins guadeloupéens* », Numéro 6 (Avril 2007) L'écotourisme dans la Caraïbe ; [etudescaribeen.revues.org](http://etudescaribeen.revues.org)

TH. TUOT, « *La gouvernance environnementale après la loi Grenelle 2 ne nous manque-t-il aucun bouton de guêtre ?* », environnement n°3 mars 2011.

C. VASSEUR, « *plage : plus de sécurité juridique pour leur exploitation* », revue parlementaire n°890 ; revue électronique consulté à l'adresse [www.larevueparlementaire.fr](http://www.larevueparlementaire.fr)

J.-L. WARSMANN, « *La légistique ou l'art de rédiger la loi* », in Direction des Affaires Juridique, Le courrier juridique des Finances, et de l'industrie, spécial légistique, La documentation française, juin 2006, consulté le 21 février 2011.

## NOTES ET CONCLUSIONS

C. BERGEAL, « *Conclusions sur Conseil d'État, 21 juin 2000, SARL chez Joseph* », req. n°212100212101.

M DELMAS-MARTY, ET J-F COSTE, « *Le flou du droit* » ; « *Vers un autre logique juridique : à propos de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* », D. 1988, chron. p. 221 et s.

M. HAURIOU, note de recueil, Sirey 1897 III 113.

R. HOSTIOU, « Note sous Conseil d'État, 6 mars 2002, *Mme Triboulet* », RFDA 2003, p. 60.

A. JEAMMAUD, ET E. SERVERIN, « *Evaluer le droit* », Recueil Dalloz 1992, chron., p.263.

M. LAMY, « Conclusions sur Conseil d'État, 3 juillet 1998, *Département des Yvelines* », BJDU 1998 n° 6, p. 440.

B. PACTEAU, « Note sous Conseil d'État, 22 juin 1984, *secrétaire d'État auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Sté Sealink UK* », JCP 1985, G, II, n°20444.

PIVETEAU, « Conclusions sur Conseil d'État, 13 novembre 2002, *Commune de Ramatuelle*, Juris-Data n° 2002-064595, Rec. 2002, table p. 957.

H.VIDAL, « *Servitude d'urbanisme et expropriation* », Dalloz 1976, chron. p. 111.

J.-L. WARSMANN, « *La simplification du droit* », Recueil Dalloz 2008, p. 336.

## **PRESSE**

LA FÉDÉRATION NATIONALE DES PLAGES RESTAURANTS, « *La Plage* », revue n°8, éditée en avril-mai 2007.

D. GERBEAU, « *Avis de tempête sur les concessions* », La Gazette, 2 juillet 2007.

P. SAINT-MARC, « *De la décentralisation contre l'environnement* », Le Monde, 30 juin 1992.

## **REPORTAGE**

Reportage de l'Émission « *Envoyé spécial* » du 27 juin 2013 sur la Corse.

# Table chronologique des textes cités

---

## Directives

Directive européenne 79/409/CEE du 2 avril 1979.

Directive du 19 novembre 2008.

## Lois

Loi du 28 pluviôse an VIII.

Loi du 29 Floréal an X.

Loi de finance du 20 décembre 1872.

Loi du 2 mai 1930 ayant pour objet de réorganiser la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque.

Loi n° 57-740 du 1 juillet 1957 modification de la loi du 2 mai 1930.

Loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux.

Loi n° 61-1262 du 24 novembre 1961 relative à la police des épaves maritimes, modifiée en 1982.

Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

Loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 L'ONF.

Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 concernant « l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ».

Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, J.O 13 juillet 1983, p.2156.

Loi du 26 février 1984 relative aux transferts des ressources humaines.

Loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en œuvre de principes d'aménagement.

Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation.

Loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 relatives aux procédures civiles d'exécution.

Loi SAPIN n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques aux concessions de plages et aux sous-traités.

Loi de finances n° 93-1353 du 30 décembre 1993, *J.O* 31 décembre 1993,

Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

Loi n° 94-631 du 25 juillet 1994 relative à la délivrance d'autorisations d'occupation du domaine public accordant des droits réels sur les installations et ouvrages réalisés.

Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement dite loi Barnier *J.O* 3 février, p.1840.

Loi n° 92-125 du 6 février 1995 relative à l'administration territoriale de la République

Loi n° 95-125 du 08 février 1995 sur l'organisation des juridictions parue au *J.O* n° 34 du 09/02/1995.

Loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales- art. 12 (V) *JORF* 24 février 1996.

Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques.

Loi n° 99-533 du 25 juillet 1999.

Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

Loi d'orientation sur la forêt n° 2001-602 du 9 juillet 2001 concernant la mise en valeur de la protection des forêts et reconnue d'intérêt général.

Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).

Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse

Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

Loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 dans le cadre de l'exploitation économique des plages temporaire et très encadrée.

La loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme.

Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

Loi n° 2009-10 du 27 mai 2009 pour le développement économique de l'Outre-mer, *JO* du 28 mai 2009.

Les lois n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement et n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

Loi n° 2010-788 du 12 Juillet 2010 portant engagement national pour le logement – gestion du domaine public maritime naturel dite grenelle II.

Loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse

Loi n° 2013-922 du 17 octobre 2013 sur le prolongement de la durée de vie des agences des 50 pas géométriques.

Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et urbanisme rénové.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

## **Ordonnances**

Ordonnance royale d'août 1681.

Ordonnance de 1827 fait déjà état des occupations incontrôlées des « pas du roi » devenu par la suite les 50 pas géométriques.

Ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de l'environnement.

Ordonnance n° 2004-1391 du 20 décembre 2004 relative à la partie législative du code du tourisme.

Ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques- art. 7 (V) JORF 22 avril 2006 en vigueur le 1er juillet 2006.

Ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports a abrogé l'article 34.

Ordonnance n° 2012-644 du 4 mai 2012 portant extension et adaptation de la stratégie nationale pour la mer et le littoral dans les collectivités d'outre-mer.

Ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relatif au contentieux de l'urbanisme.

## **Amendement**

Amendement n° 1648 adopté le 06 mai 2010, annexé à de la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite Grenelle 2).

## **Décrets**

Décret n° 89-915 du 19 décembre 1789 relatif à la gestion des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Décret des 16 décembre 1811, et 10 avril 1812 relatif à la loi du 29 Floréal an X.

Décret n° 61-1195 du 31 octobre 1961 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux.

Décret n° 61-1547 du 26 décembre 1961 fixant le régime des épaves maritimes modifié par le Décret n° 78-847 du 3 août 1978 et le décret n° 83-632 du 21 juin 1983.

Décret n° 66-413 du 17 juin 1966, modifié

Décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement.

Décret n° 71-119 du 5 février 1971 relatif aux concessions de plages artificielles sur le littoral maritime.

Décret n° 72-879 du 19 septembre 1972 de modification des articles 2 et 3 de la loi n°631178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

Décret n° 77-753 du 07 juillet 1977 pris pour l'application de l'art. 52 de la loi 761285 du 31-12-1976 instituant une servitude de passage sur le littoral.

Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative a la protection et a l'aménagement du littoral.

Décret n° 84-285 du 13 avril 1984, portant déconcentration de procédure et modification relative à la gestion de l'État.

Décret n° 86-152 du 5 décembre 1986 relatif au Schéma de mise en valeur de la mer.

Décret n° 89-734 du 13 octobre 1989 sur la zone des 50 pas géométrique dans les DOM.

Décret n° 89-144 du 20 février 1989 Parc national de la Guadeloupe.

Décret n° 92-604 du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration.

Décret n° 95-1089 du 5 octobre 1995 du 5 octobre 1995 relatifs aux plans de prévention des risques naturels prévisibles.

Décret n° 91-1110 du 22 octobre 1991 relatif aux autorisations d'occupation temporaire concernant les zones de mouillages et d'équipements légers sur le domaine public maritime.

Décret n° 2003-172 du 25 Février 2003 relatif aux peines d'amende applicables aux infractions de grande voirie commises sur le domaine public maritime en dehors des ports.

Décret n° 2003-839 du 29 août 2003 modifiant diverses dispositions relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (J.O n° 203 du 3 septembre 2003).

Décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 concernant les concessions d'endiguage.

Décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières.

Décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral et modifiant le code de l'urbanisme.

Décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importantes au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.

Décret du 28 juillet 2006 relatif aux parcs nationaux.

Décret n° 2006-1741 du 23 décembre 2006 relatif au schéma d'aménagement des plages et défini à l'article L 146-6-1 du code de l'urbanisme.

Décret n° 2009-614 du 3 juin 2009 a été publié pour l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Guadeloupe.

Décret n° 2009-614 du 3 juin 2009, pris l'adaptation de la délimitation et de la réglementation du parc national de la Guadeloupe aux dispositions du code de l'environnement issues de la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006.

Décret n° 2010-1291 du 28 octobre 2010 concernant les servitudes de passage des piétons le long du littoral.

Décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques.

Décret n° 2012-616 du 2 mai 2012 relatif à l'évaluation de certains plans et documents ayant une incidence sur l'environnement (hors documents d'urbanisme).

Décret n° 2014-447 du 30 avril 2014 relatif au secrétariat du Conseil national de la mer et des littoraux.

Décret n°2014-950 du 19 août 2014 relatif au livre 1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> de la cinquième partie réglementaire du CGPPP.

## **Circulaires**

Circulaire n° 71-56 du 26 mai 1971 relative aux concessions de création et d'usage de plages artificielles (application du décret n° 71-119 du 8 février 1971).

Circulaire interministérielle du 1<sup>er</sup> juin 1972, complétée par celle du 25 février 1991, relative aux concessions de plages naturelles,

Circulaire du 27 juillet 1972 régit la procédure des sous-traités et conventions-types.

Circulaire n° 73-29 du 22 février 1973 relative au désenclavement des plages

Circulaire n° 81-22/2/5 du 19 mars 1981 permettant de surmonter les inconvénients juridiques de l'autorisation d'occupation temporaire classique

Circulaire n° 86-204 surveillance des plages et lieux de baignade, d'accès non payant.

Circulaire n° 89-56 du 10 Octobre 1989

Circulaire n° 91-22 du 25 février 1991 relative aux concessions d'exploitation de plage

Circulaire interministérielle du 23 juillet 1996 relative au lancement des travaux préparatoires à l'élaboration des DTA sur des territoires expérimentaux

Circulaire UHC/PS/18 n° 2001-63 du 06 septembre 2001 relative au rôle de l'État dans la relance de la planification.

Circulaire n°DGA/SDAJ/BDEDP n°1 06 septembre 2005.

Circulaire du 14 et 20 juillet 2006 présentent les objectifs explicites de la loi Littoral

Circulaire du 20 juillet 2006 Relative à la protection de l'environnement et du littoral, BOMT, 2006-16, 1087.

Circulaire interministérielle n° 2007-17, article II-b-1 du 20 février 2007 précise le cadre d'intervention du Conservatoire du littoral sur le domaine public maritime naturel

Circulaire du 1er septembre 2009 relative au contrôle de légalité en matière d'urbanisme du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, du ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, du secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales et du secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme.

Circulaire 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, NOR : DEVP1119962C.

## **Arrêtés**

Arrêté du 8 mars 1968 autorisant la création dans le département d'un syndicat intercommunal pour la mise en valeur des sites et des plages de la Guadeloupe.

Arrêté ministériel du 7 mai 1974 relatif à la propreté des plages et des zones littorales fréquentées par le public, *JO* 18 mai 1974

Arrêté du 27 avril 2007 mentionnant les pièces à produire pour la délivrance du maintien des installations de plages au-delà de la période normal d'exploitation,

Arrêté n° 2010/2011 division action de l'État en mer

Arrêté n° 2011-1532 du 30 décembre 2011 relatif syndicats intercommunaux en Guadeloupe.

## **Instructions**

Instruction du 4 août 1976 relative à la protection et l'aménagement du littoral et de l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs, *JO* 6 août 1976, p. 4758.

Instruction du 22 octobre 1991 relative à la protection et à l'aménagement du littoral,

Instruction du 4 mars 2002 relative à la lutte contre les pollutions du milieu marin, *JORF* n°79 du 4 avril 2002 page 5877, texte n° 3.

## **Projet de loi**

Proposition de loi n°119 faite dans le prolongement des États généraux de la Démocratie Territoriale, 2012-2013.

Projet de loi n° 1870 déposé le 10 avril 2014 à l'Assemblée nationale visant à rendre obligatoire le déclenchement du plan « Polmar Terre »

Projet de loi sur la biodiversité n°1847, déposé le 26 mars 2014 ; Consulté en novembre 2014 sur [www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

## **Questions parlementaires**

M-J. ALFRED, *Question écrite n° 122*, publiée au *J.O*, 07 novembre 2007, p. 3675.

B. BROCHAND, *Question écrite n° 375*, *J.OAN*, 10 juillet 2007, p. 4810.

J. GIRAUD, *Question écrite n° 126934, JOAN*, 24 janvier 2012 ; réponse publiée le 01 mai 2012.

J.-P. GODEFROY (Manche - SOC), *Question orale sans débat n° 0880S, J.O Sénat*, 08 décembre 2005, p. 3135.

H. JBRAYEL, *Question de législature n° 23327, J.O* du 20 mai 2008 p. 4120.

JO ASS.NAT, *Question n° 4184*, 23 mars 1998, p. 1675.

JOASS.NAT, *Question n° 31598*, 25 oct. 1999, p. 6192.

JO Sénat, *Question n° 17474*, 8 sept 2005, p.2313

S. LARCHER, *Question écrite n° 17918, J.O Sénat*, 09 juin 2005.

M. J. LEONETTI, *Question écrite n° 43753, J.OAN* du 13 juillet 2004, p. 5247.

PH. LE RAY, *Question orale sans débat n° 400 J.O* du 19 novembre 2013, p. 11873.

P. MARCHAND, *Débat Assemblée Nationale*, 25 mars 1991, *J.OAN* 31mars 1991, p.4443

J.ROCCA SERRA, *Question écrite n° 05439*, le 24 mars 1994.

A. TRILLARD, *Question écrite de législature n° 11162, J.O Sénat*, 03décembre 2009 p. 2783.

## **Réponses ministérielles**

A-M. IDRAC secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, *Réponse parlementaire sur les difficultés d'application des règles relatives aux concessions de plage, J.OAN Q* 30 avril 2008, p. 1746.

Rép. Ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable à QE, *J.OAN Q*. 18septembre 2007, p. 5675.

M. PONIATOWSKI, *Réponse parlementaire, J.O Sénat Q*. 12 décembre 1974, p. 2843.

# Table de Jurisprudence

---

## 1. Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c. Belgique*, req. n° 6833/74.

CEDH, 29 mars 2010, *M. Depalle c/France*, n°34044/02 et *Mme Brosset-Triboulet et autres c/France*, Aff. n°34078/02.

## 2. Cour de justice des communautés européennes

CJCE, 7 juil. 1992, *Parlement c/ Conseil*, aff. 295/90, Rec. p. 5299.

CJCE, 3 juil. 1986, *Conseil c/ Parlement*, aff. 34/86, Rec. p. 2155.

## 3. Conseil constitutionnel

CC, 02 décembre 1982, DC n°82- 147 concernant la loi portant adaptation de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion.

CC, 25 juillet 1984, DC n°84-174 sur la loi relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

CC, déc. n°84-165 DC, 18 janvier 1985, *JO* 20 janvier 1985, p. 821.

CC, 10 juillet 1985, DC n°85-191 relative à la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, le Conseil constitutionnel

CC déc. 23 septembre 1987 DC n°87-161 L, *AJDA* 1988 p. 60.

CC, 10 juin 1998, DC n°401 relative à la loi sur la réduction du temps du travail.

CC, 16 décembre 1999, DC n°99-421.

CC, 16 décembre 1999, DC n°99-421, *JO* 22 décembre 1999, p.19041.

CC 20 juillet 2000, *loi sur la chasse*, DC n° 00-434.

CC, déc. du 18 juillet 2001, *Considérant* 29.

CC, 12 janvier 2002, DC n°455 relative à la loi de modernisation sociale.

CC, 22 mai 2013, DC n°2013-313 paru au *J.O* le 24 mai 2013

CC, 26 juin 2003, DC n°2003-473, censure de l'article 78 de la loi de finance de 2006.

CC ,29 juillet 2004, DC n°2004-500 portant sur la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

CC, décision n° 2005-512 DC, du 21 avril 2005 relative à la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.

CC, décision n°2005-530 DC, du 29 décembre 2005 relative à la loi de finance de 2006.

CC, 15 février 2007, DC n°2007-547 concernant la loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

CC, 02 décembre 2010, DC n°2010-619 concernant la loi organique relative au département de Mayotte.

CC, 6 février 2014, DC n°2014-245 L.

#### 4. Conseil d'Etat

CE, 24 janvier 1849, *Simon, et Godin* ; Vo C. Logéat « *les biens privés affectés à l'utilité publique* », l'Harmattan, 2011.

CE, 19 mai 1858, *Vernes*, Rec. 399.

CE, 27 mars 1863, *Doulet – Lavignon*, D.P1863-3-63.

CE, 30 avril 1863, *Bourgeois*, n° DE 1863-3-64.

CE, 30 avril 1863, *Ville de Bagneux*, req. n° 55283.

CE, 8 mai 1896, *Gilotte*, S. n° 1897 3 113, note M. Hauriou

CE, 14 avril 1908, *Rival*, Ann. P. et Ch. 1909, p. 297.

CE, 16 juillet 1924, *Sieur Pattard*, Leb. p.695.

CE, Sect., 24 avril 1931, *Ministre des Pensions*, leb. p. 423.

CE, sect., 24 juillet 1931, *Lozet* (obs. de R. Odent , cours de contentieux administratif, Dalloz, 2007, p.296).

CE, 29 mars 1933, *Worms*, Leb. p. 377.

CE, 21 décembre 1934, *Ministre des Travaux publics/Briau*, Leb. p. 1224.

CE, 3 avril 1935, *Schauer*, Leb., p.437- ; CE 5 avril 1944, *Dernyffelaere*, Leb p.111 ; CE 21 novembre 1952, *Munoz*, Leb p. 551.

CE, 18 décembre 1936 *Prade*, Leb., p. 1124.

CE, 3 mai 1936, *Liguori*.

CE, 22 juillet 1936, *Garages de France et Sieur Lacan*.

CE, 5 novembre 1937, *Société Industrielle des Schistes* ; J. Dufau, « *les sujétions exorbitantes du droit commun en droit administratif* », 2000, p.897.

CE, 23 décembre 1941, *Sté Mazout-Transport*.

CE, 30 janvier 1942, *Dame veuve Digennard*, Leb. p. 33.

CE, 27 juin 1947, *Weber*, Leb. p. 286.

CE, 30 juillet 1949, *Durel*, Leb p. 417.

CE, novembre 1952 *Sieur Munoz et autres*.

CE, 17 décembre 1954, *Sieur Grosy*, Leb. p. 674.

CE, 4 mars 1955, *Armengaud*, Leb., p. 823.

CE, 27 juin 1956, *Dame l'Echevin*, Rec. p. 269.

CE, 2 novembre 1956, *Ministre des Travaux/ Commune de Poizat*, Leb. p. 413.

CE, 15 mai 1957 *Allard Jin*, AJDA 1957, p. 254.

CE, 13 mai 1957, *Sté comptoir commercial et agricole à Narbonne*, Leb. p.173.

CE, 3 mars 1958, *Dlle Pitie*, Leb p. 142.

CE, 23 mai 1958, *Amoutruz*, Lebon p.301.

CE, Sect. 23 janvier 1959, *commune d'Huez*, Rec. Lebon, p.67.

CE, 4 mars 1959, *Bissel*, Leb. p. 156.

CE, sect. 18 déc. 1959, *Sieur Delansorme* : Rec. CE, p. 692.

CE, 23 décembre 1959, *Héliot*, Rec. p. 714.

CE, 20 janvier 1960, *Ministre des Travaux publics/ Société Saint-Gobain, Chauny et Cirey*, Leb. p.593.

CE, 13 juillet 1961, *Compagnie fermière du casino municipal de Constantine*, AJDA 1961 I 466 ; RDP 1961, p.1087, concl. A.Bernard.

CE, 4 Oct. 1961, *Dame Verneuil*, Leb., p.533.

.CE, 20 juin 1962, *Houillère du bassin de la Loire*, Leb. p.407.

CE, 3 mai 1963, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins*, AJDA 1963, p.343 et 356 ; RDP 1963 p.1174, note Waline ; CJE G 1964 p.186 note M.Virole.

CE, 03 mai 1963, *Min. des travaux publics et des transports contre commune de Saint-Brévin-les-Pins*

CE, 13 juin 1964, *Gueguan*, Leb. p.384 ; RDP 1965 p.85, note Waline.

CE, 1<sup>er</sup> juillet 1964, *Verbier*, Leb. p.371.

CE, 19 mars 1965, *Société Lyonnaise des eaux et éclairages*, Leb. p.184.

CE, 28 avr. 1965, *Sté X.*, AJDA 1965, p. 655, obs. L. Lamarque.

CE, 22 décembre 1965, *Commune de Thyl*, Leb. p.703.

CE, 13 déc 1967, *Dame Bottichio*, Leb. p. 492.

CE, 19 janvier 1968, *Club aérien les Gerfaut*, Leb., p. 150.

CE, 31 janvier 1968, *Ministre des DOM TOM c/Plissonneau Duquesne*, Leb. p. 78.

CE, 27 juin 1969, *Tilly*, Leb. p. 368.

CE, 08 mai 1970, *Nobel-Bozel req. n°69324*.

CE, 10 juillet 1970, *SCI du domaine de Suroit* Rec. p.480.

CE, 9 avril 1972, *Mauge*.

CE, Ass., 12 octobre 1973, *Kreitmann*, Leb. P.563; RDP 1974 p.1150, concl Gentot; D. 1975, p. 164, note Distel; CJEG 1974 p.21, note Pleven; AJDA 1974 p.408, étude Detragriache – Dorlencourt.

CE, Ass. 20 mars 1974, *Minist de l'aménagement du territ c/ Navana*.

CE, 29 mai 1974, *Muscinesi*, Leb. p. 324.

CE, 29 mai 1974, *Imbert*, Leb. p. 327.

CE, 26 juin 1974, *Port autonome de Marseille*, Rec. Lebon, p.369.

CE, 30 mai 1975, *Dame Gozzoli*, AJDA 1975, p. 348.

CE, 28 nov. 1975, *ONF c/ Abamonte*, req. n°90772, publié au recueil Lebon.

CE, 12 mai 1976, *Epoux Leduc*, Lebon page.252 ; RDP 1977 ; note J. Desoto.

CE, du 22 avril 1977, *Michaud*, Req. n°955391977.

CE, 25 mai 1977, *Fontaine*, Leb.T. p.919, RDP 1977, p. 275.

CE, Sect., 27 mai 1977, *SA Victor Defforge et lie*, Leb. p.253.

CE, 16 février 1977, *Galosiaux*, RJA 1978, p.877.

CE, 23 février 1979, *Assoc des amis des chemins de ronde*, AJDA mai 1979, p.83 ; RJE 1979/3 p.208, concl. Bacquet.

CE, sect., 23 février 1979, *Ministre de l'équipement c/ l'Association les amis des chemins de ronde*, req. n° 04467, Leb. p. 75, AJDA mai 1979, p. 83, Chro O. Dutheillet de Lamothe et Y. Robineau ; RDP 1979 p. 1157, note M. Walline.

CE, Sect., 5 octobre 1979, *Société Jeanne d'Arc*, JCP 1980 II 19352, concl. M.Galabert ; AJDA 1980,I p.93 et II, p.112.

CE, 30 novembre 1979, *Fontaine et ministre de l'équipement*, Req n°07.919 et 08559, DS 1980, J, , p.207, note Rezenthel et Caubert ; Rec.442 ; RDP 1980 ; P.1465, Concl. Thery.

CE, 6 février 1981, *Comité de défense des sites de La Forêt-Fouesnant*, Dr.Adm. 1981 n°807, JCP éd. G II 19698, note J-F Davignon.

CE, 20 février 1981, *Association pour la protection du site du Vieux Pornichet*, Lebon p.13, AJDA 1981, p.247 et p.259, concl. Genevoix.

CE, 3 février 1982, *Gaubert*, Leb. p.47.

CE, 26 mars 1982, *Sté Marinz Côte d'argent*, Rec. p.132

CE, Sect., 2 juillet 1982, *M. Huglo et autres*, Leb. P.257.

CE, 26 juillet 1982, *Boissier et Palanque*, 2 arrêts, Leb. p. 302, concl Dondoux, AJDA 1982 I p.696 et III p.725.

CE, 13 décembre 1982, *Ets Pégrier*, RDP 1983 p.1678, Chron.J-M. Auby.

CE, 7 janvier 1983, *Société des Sablières d'Ancenis*, Gaz. Pal. 13-14 juillet 1983, Panorama du droit administratif p.11 ; CE 22 juin 1987, *secrétaire d'Etat auprès du ministre des Transports*, req. n°50787.

CE, 13 mai 1983, *Mme Lefebvre*, req. n° 30538

CE, avis, 7 juillet 1983 et arrêt du 22 juin 1987, *secrétaire d'Etat auprès du Ministre des Transports*, AJDA 1988 II, p.60.

CE, 29 juillet 1983, *Adam*, Dr.adm. 1983 n°417, Leb p. 343

CE, 22 juin 1984, *secrétaire d'Etat auprès du ministre des Transports chargé de la mer c/ Sté Sealink UK Ltd*, leb. P.246 ; JCP 1985 II 20444 note. Pacteau ;

CE, 27 juillet 1984, *Mme Galli*, AJDA 1985, p.47 ;

CE, 23 octobre 1985, *Sté Bellaire Corporation Ltd*, Leb T. p.627.

CE, 11 oct 1985, *Commune de Saint Raphaël*, RJE 1986.

CE, 19 février 1986, *Ministre de l'urbanisme c/ Morata et Coulon*, AJDA 1986, p.264, concl. B. Stirn.

CE, 21fév. 1986, *Cne de Fleury-d'Aude c/ Roustan*, req. n°54228.

CE, 11 avril 1986, *Ministre de la Mer/ Couach*, Leb p. 491.

CE, 25 juillet 1986, *Syndicat intercommunal d'électricité et du gaz du Puy-de-Dôme*, Leb. p.213 , AJDA 1986 II p.659, obs. F.X Aubry.

CE, sect., 25 juillet 1986, *Syndicat intercommunal d'électricité et de gaz du Puy-de-dôme*, req. n° 70097, AJDA 1986, p. 659.

CE, 12 décembre 1986, *Sté Gepro*, Rec. p.282 ; *Asso. « Comité de défense des espaces verts »*, Rec. p. 20.

CE, 15 juin 1987, *Sété navale des chargeurs Delmas-Vieljeux*, Leb. p.217.

CE, 22 juin 1987, *Rognant*, AJDA 1988 p .60, note X. Pretot.

CE, sect., 24 juillet 1987, *Ville d'Hendaye*, req. n° 62683.

CE, 29 janvier 1988, *SA Entreprise SOCCO*, req. n° 70663.

CE, 27 mai 1988, *Cts Brisse*, leb. Tables p.777 ; *Petites affiches* 21 Avr 1988, p.12, concl. E. Guillaume.

CE, 19 octobre 1988, *Ligen*, req. n°81535, publié au recueil Lebon.

CE, 19 octobre 1988, *Ministre du Re-déploiement industriel* ; D. 1989 somm. p.346, obs. P.Don et F.Moderne.

CE, 25 novembre 1988, *Ministre de l'urbanisme et du logement c/Association pour la sauvegarde du pays fouesnantais*, AJDA 20 avril 1989, note J-B. Audy, req n°72482.

CE, 28 déc. 1988, *SA UFILOM et Melle Bonnes*.

CE, 1 er mars 1989, *BERO*, req.n°71140 ; juris-data n°1989-041144.

CE, 21 juillet 1989, *ministre de l'Urbanisme, du logement et des Transports*, Rec. p.166.

CE, sect., 15 décembre 1989, *époux Mazin*, , n° 75336 81071

CE, 9octobre 1989, *Sepanson*, RJE, juil 1998, p. 75.

CE, 20 juillet 1990, *Ville de Melun*, Rec CE, p.220 ; AJDA 1990 p. 820

CE, 10 décembre 1990, *GADSECA*, n°97123 ; CE 10 juin 1992, *Société pour l'étude de la protection de la nature de Bretagne*, req. n°112389.

CE, 10 décembre 1990, *Groupement des associations de défense des sites et de l'environnement de la Côte d'Azur et autres*, n° 97119 et 97123.

CE, 7 janvier 1991, *ASSAUPAMAR*, req. n°90231.

CE, 25 février 1991, *Brasseur*, req. n°80969.

CE, 5 avril 1991, *M. Auclair*, req. n° 84 395; 11 juin 1984, *Ville de Saint Tropez c/ Auclair*, req n° 40259.

CE, 6 avril 1992, *Assoc. Des amis de St Palais s/Mer précité*, req. n° 104454 113210.

CE, 10 juin 1992, *Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, n°112389, Etude foncières, n°56, septembre 1992, p.39.

CE, 21 septembre 1992, *Assoc. Défense de Juan Les Pins et de ses pinèdes*, req. n°110166.

CE, 5 juillet 1993, *M. Moulin*, req n°123878.

CE, 14 janvier 1994, *Cne du Rayol-Canadel*.

CE, 27 avril 1994, *GIE, Groupe tu bois*, req n° 156860.

CE, 25 févr 1995, *Secrétaire d'Etat à la mer c/Torre*, RFDA, 1996, p.1127.

CE, 12 avril 1995, *Conservatoire du littoral et des rivages lacustres*, req. n° 137300.

CE, 20 mars 1996, *M. Jean Louis Veber*, req. n° 121601.

CE, 6 mai 1996, *Association Hardelot-Opale-Environnement*, n°151698 et 152467.

CE, 9 octobre 1996, *UDVN*, BJDU n°6/1996, p.453 ; TA de Nice, 17 décembre 1987, *Mouvement niçois pour la défense des sites et du patrimoine*, req. n°157287

CE, 10 février 1997, *Association pour la défense des sites de Théoule et autres*, Lebon p.35.

CE, 3/5 SRR, 9 juillet 1997, 125748 124798 133773, publié au recueil Lebon.

CE, 12 décembre 1997, *Mme Desgrès*, req. n°149500.

CE, 11 juin 1997, *Assoc pour la défense de l'environnement d'Antibes et de sa région*, req. n°95151.

CE, 25 mars 1998, *commune de Saint-Quay-Portrieux*, req n°159040

CE, 29 juin 1998, *M.Chouzenoux*, n°160256

CE., Sect., 3 juillet 1998, *Département des Yvelines*, conclu. Lamy obs. Touvet. , BJDU 1998 N°6, p.440.

CE, 12 mars 1999, *Ville de Paris*, Bull. jur. Des contrats publics, 1999, p.433, concl C.Bergeal

CE, 12 mars 1999, *Ville de Paris*, Bull. jur. Des contrats publics, 1999, p.433, concl C.Bergeal ( bois de Boulogne) ;

CE, sect. 26 mars 1999, *Société Hertz et Société EDA*, Rec. p.96, concl. J.H. Stahl.

CE, sect., 8 juin 2000, *Avis*, req. n°141654, AJDA 2000, p. 758.

CE, 21 juin 2000, *SARL chez Joseph*, req. 212100 212101

CE, 31 mai 2001, *Commune d'Hyères-les-Palmiers*, req n°234226 publié au recueil Lebon.

CE, 6 mars 2002, *Mme Triboulet* , req. n°217646; Rec. p.76 ; RFDA 2003 p.60, note R. Hostiou.

CE, 29 juillet 2002, *commune Cavalaire-sur-Mer*, Contrats et marchés pub. 2002, comm. 233, note E. Delacour

CE, 13 Novembre 2002, *Commune de Ramatuelle*, Juri-data n°2002-064595, Rec. 2002, tables p.957 ; Conclu. D. Piveteau, BJDU 2002 n°5 p.344; AJDA, p.337 note Jean Morand-Deville.

CE, 21 mars 2003, *Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris*, Req. 189191.

CE, 3 mai 2004, *Barrière*, req. n° 251534

CE, 29 déc 2004, *société d'aménagement des coteaux de St Blaine*, réq. N°257804, AJDA 2005, p.423 Chron Landais et F Lenica ;RDI 2005.141 obs P.Soler – Couteaux –env 2005, comm n°18 ; BJDU 2005.180 ;concl. F.Seners, note J.Trémeau.

CE, avis 23 févr. 2005, *Mme HUTIN*, n°271270, RLCT 2005/3 N°75, note Geoffroy A.

CE, 18 octobre 2006, *min. délégué aux libertés locales*, req. n°264292.

CE, 7 juin 2006, *Département du Var*, req. n°277562 ;

CE, 7 mai 2007, *Sté immobilière de la banque de Bilbao et de Viscaya d'Ilbarritz*, req. n°282311.;

CE, 14 avril 2008, *Fédération nationale des plages restaurants*, req. n°298810.

CE, 9 novembre 2011, *M. et Mme B.....A....*, req. n°341399.

CE, 18 juillet 2012, *SARL TOM TEA*, req. n°360789

CE, sect., 13 mars 2013, *SCI Pascal et autre*, inédit au recueil Lebon (Cf. Comm. Déc. n°2013-316 QPC du 24 mai 2013 SCI Pascal et autre), n° 365115.

CE, 29 janv. 2014, *SNC Sally et a*, n° 356085 ; JurisData n° 2014-001091.

CE 21 mai 2014, *Sté centrale des carrières* req n°357244

CE 17 novembre 2014, *Commune de Pont-Aven*, req n° 369147.

#### 4. Cour administrative d'appel

CAA Nantes, 21 mars 1990, *Olivier et Marchetti c/ Commune de Saint Jean-Trolimon*, Gazette du Palais II p. 607.

CAA Paris, 5 avril 1994, *Commune du Robert c/ Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais*, AJDA 1994, req. n°93PA0006, n°93-25/ AJDA 1994 P.478

CAA Nantes, 18 déc. 1996, *Mme Gosset*, req. n°94NT01166, BJDU 1997/2, p. 148.

CAA Bordeaux, 4 nov. 1997, n° 95BX01214, *Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie chargé du Budget c/ Cne Verruyes*, Rec. CE 1997, tables p. 809

CAA Nantes, 7 avril 1999, *Association collectif de protection de Pointe d'Agon et Cne d'Agon Coutainville*, req. n°97NT00926, et n°97NT01105.

CAA Bordeaux, 18 nov. 1999, *ASALDEN*, req. n°96BX00491, BJDU n°1/2000 p.64.

CAA Marseille, 20 janvier 2000, *commune de Ramatuelle*, n°97MA01046, Concl. Benoit

CAA Marseille, 20 janvier 2000, *Cne de Ramatuelle et Ministre de l'Équipement, des Transports et du logement*, n°97MA01046 et, n°97MA01164.

CAA de Bordeaux, 14 mai 2002, *Egata Patche*, req.n°98BX00902 ;

CAA Marseille, 12 décembre 2002, *commune Ramatuelle c/Tomaselli*, req. n° 00MA02904, Contrats et marchés pub. 2003, comm. 104, note Delelis.

CAA Marseille, 25 novembre 2004, *Département du Var*, req. n°00MA02384.

CAA Marseille, 7 juillet 2005, *M. Lopez*, req. n°01MA01214 corroborant l'arrêt du CE du 21 juin 2000. *SARL Plage « Chez Joseph »*, req. n°212100.

CAA Marseille, 30 janvier 2006, *M. Bernard X*, req. n°04MA01346.

CAA de Nantes, 14 février 2006, *Ministre de l'Équipement c/Assoc.Env.56*, Req.n°05NT00752, Les annales de la voirie, sept 2006, p.154.

CAA Marseille, 6 nov. 2006, *SCI GEREMI*, req. n°04MA01382.

CAA Marseille, 4 déc 2006, *Copropriété « les Nereides »*, req. n°04MA00084.

CAA Marseille, 11 déc 2006, *SCI du Cap*, req. n°06MA01836 ;

CAA Paris, 8 mars 2007, *Cne de Meudon*, AJDA 23/2007, p.1254, concl. Bachini.

CAA de Marseille, 12 avril 2007, *Assoc FRENE 66*, req. n° 04MA00468

CAA Bordeaux, 30 avril 2007, *ASSUMPAMAR*, req. n°04BXO1670, DAUH, 2008, 607, note D. Blanchet.

CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *SA Bonne Anse Plage camping caravaning international*, req. n°05BX01417

CAA Bordeaux, 30 juin 2008, *SA la forêt*, réq. n°05BX01830

CAA Bordeaux, 30 septembre 2010, *Mme Gaïdic X*, req. n°10BX01078 ; TA Basse-Terre, préfet de Guadeloupe, req. n°08789.

CAA Nantes, 9 mars 2012, *Sté OCDL et Cne Larmor-Plage*, n°11NT00985

## 5. Tribunal administratif

TA Rennes, 9 déc 1963, *SARL Les Viviers de Saint-Malo*, JCP 1965.II.n°14084.

TA Nice 28 mars 1991, *Association amitiés et socialiste Laurentines*, n°90-2354 ; confirmé par le CE, 3 février 1993 *Assoc. En avant St Laurent et autres*, n°125528 et 125572.

TA Rennes 24 novembre 1982, *Le Grand*, AJDA 1982, p.440 ; Note Nguyen-Quoc vinh, AJDA 20 juillet /20 août 1983, p. 114 et 115.

TA Rennes, 8 juillet 1981, *Assoc les amis du Pays Mes-Vilaine*, req. n°20-1451.

TA Rennes 30 déc 1981, *Sété pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne*, Leb. Tables p.746.

TA Rennes 15 février 1983, *Assoc.Paysages de France*, req.n°81-638.

TA Rennes 28 nov. 1984, *Consorts Guyon*, RFDA 1985, p.913.

TA Rennes, 6 février 1985, *Epoux Petton*, GP, 5-6 juin 1985, p. 19.

TA Rennes 20 mars 1986, *Préfet du Finistère c/ Commune de Logonna-Daoulas*, R.J.E 1988, p.58.

TA Nice, 30 juin 1986, *Commissaire de la République du département des Alpes Maritimes c/ Commune de Théoule-sur-mer*, req n°1571/86/11.

TA Nice 21 juillet 1986, *Sté Le Cabanon*, Rec. Jug. TA 1985-1986, p.97.

TA Limoges 5 février 1987 Commissaire de la République du Limousin, RJTC 1987, p.137.

TA de Nice, 15 décembre 1987, *Honorat*, n°1443-87-II.

TA de Nice, 26 février 1988, *Cne de Beaulieu-sur-mer et autre*, req. n°1183-87-II.

TA Nice, 7 avril 1988, *Association pour la défense de l'environnement et de la qualité de la vie du Golfe-Juan Vallauris et autres*, n°215-88-II, RJE, 4-1988, p.485, Concl. Contraires, N.Calderaro

TA de Montpellier, 13 mai 1988, *Société de protection de la nature de Sète, Frontignan, Balaruc*, RJE, 4-1988, p. 516.

TA Amiens, 25 mars 1988, *Préfet de la Somme, c/commune de Crotay*, n°87-1680.

TA Orléans, 29 mars 1988, *J Rommel et autres*, RJE 1989, p. 152.

TA Fort-de-France, 22 mars 1990, *Assoc. de sauvegarde du patrimoine antillais*, req. n°216-88-V.

TA de Nice du 29 mars 1990, *Syndicat agricole Maures-Esterel et a* (Concl. Calderaro, RJE 1991/1, p.71).

TA Nantes, 14 mars 1991, *Département de la Vendée c/ Préfet de la Vendée*, req. n°902680.

T A Orléans 26 novembre 1991, *Assoc. Vigilance et cadre de vie*, RJE 1992-3 p.397.

TA Nice, 2 avril 1992, *Préfet des Alpes-Maritimes et époux Vautrerot et autres*, req. n° 913685.

TA de Pau, 26 mai 1992, *Les amis de la Terre, ACCA de Tarnos, Fédération départementale des chasseurs des landes c/ Préfet des landes*, n° 91-546 à 91-565 ; RJE, février 1993, note J.-Y. Madec et J.-L. Rey.

TA Fort-de-France, 1<sup>er</sup> décembre 1992, *ASSAUPAMAR c/commune de Schoelder*, req. n° 92 00934.

TA Nice, 4 mars 1993, *Asso. Aides et autres*, n°92-170.

TA Rennes, 9 juin 1993, *Préfet d'Ille-et-Vilaine c/Cne de St-Benoît-des-Ondes*, req. n°93449.

TA Nantes 22 juin 1995, *Préfet de Loire-Atlantique c/société sabliers Angevins Réunis*, req. n° 93.36.

TA Nantes, 22 juin 1995, *Préfet de Loire-Atlantique c/ Société CETRA*, req. n° 941115 et 941116 ;

TA Nantes 22 juin 1995, *Préfet de Loire-Atlantique c/ Société SARELO*, req. n° 951117.

TA de Nice, 10 février 1996, *Préfet des Alpes-Maritimes c/Eurl « Plage»*, req.n°0503404.

TA Nice, 4 juillet 1996, *Association Vivre dans la Presqu'île de Saint-Tropez*, JCP G. 1996. II. 22691, conclu. N. Caldéraro, BJDU 1996 n°4, p.237 ; même conclusion aussi J-F Struillou, *Pampelonne, la plage de la discorde* : Etudes foncières, déc. 1997 p.8).

TA Nice 31 déc 1996, *Assoc pour la défense de l'environnement d'Antibes*, Revue juridique de l'environnement 1997/3 p.444.

T A de Nancy, 23 sept. 1997 et 12 oct. 1997, in recueil 1997 de jurisprudence relative à la prévention des risques publié par le MATE.

TA Nice, du 20 août 1999 *Commune d'Antibes*.

TA Versailles, 24 septembre 1999 req. n°991930.

TA Nice, 7 déc 1999, *Ets Alain Marine c/Commune Saint-Laurent de Var*, BJCP n°10, 2000, p.104.

TA Nice, 28 mars 2000, *GAEC de la Levade et autres C/Préfet des Alpes maritimes*. Affaire dite *Roquette/Siagne*, req. n°99.1285 et 99.1675.

TA Nice, 23 févr. 2001, *M. Jean-Claude Crampé et a.*, n°99-5334, 99-5335.

TA Nice, 23 février 2001, *Crampe*, req. n° 99-5334.

TA de Lille le 23 avril 2001, Mlle Mireille Vandroy et autres, LPA 2001, n° 174 p. 6.

TA Pau, 24 janv 2002 ; CAA Bordeaux, 9 mai 2005, req. n° 02BX00545.

TA Poitiers, 2 mai 2002, n° 012828, *Préfet Charente-Maritime c/ Cne Royan* : Juris-Data n° 2002-238234 ; Dr. adm. 2002, comm. 175, note R. Hostiou (qui cite les conclusions concordantes de C. Bergeal sur CE, 28 déc. 2001, n° 223047, Lacombe) ; DMF 2003, p. 530, note L. Bordereaux.

TA Poitiers, 2 mai 2002, *Préfet Charente-Maritime c/commune Royan*, req. n° 012828.

TA Nice, 6 juin 2006, *M. Tomaselli c/Cne de Ramatuelle*, req. n°0102245, et 0105352.

TA Caen, 7 juin 2007, Assoc. Manche Nature, req. n°0601351.

TA Basse-Terre, 4 octobre 2012, *Préfet de la Guadeloupe c/Commune de Sainte-Anne*, req. n°0801214.

TA de Basse-Terre, 21 février 2013, *le Conservatoire du littoral*, consulté sur <http://basse-terre.tribunal-administratif.fr>;

## 6. Tribunal des conflits

T. confl., 12 déc. 1942, *Sté méditerranéenne de combustibles c/ Chambre de commerce Alger* : Rec. CE 1942, p. 320 ; S. 1943, III, p. 29, note A. Mestre ; D. 1944, p. 17, note M. Waline, de David Beauregard-Berthier, *Le statut du commerçant installé sur le domaine public. Faut-il mettre fin à l'exclusion de l'exercice de la propriété commerciale sur le domaine public ?* : AJDI 2005, p. 633.

T. confl., 28 mars 2011, *Forestier Beaume-Haie c/ ONF*, req. n° C 3787.

T. confl., 9 juin 1986, commune de Kintzheim, req. 02428.

## 7. Chambre criminelle cour de cassation

Cass. Crim. 11 mai 1833 I 357 ; Concl. Voysin de Gartempe et M. Puech, Grands arrêts de la jurisprudence criminelle, Cujas éd. 1976, p. 55.

Cass. Crim, 2 déc. 1864, *Harmand*, n° DP1867-I-400.

Crim.8 mars 1883, D.1884.I.428.

crim. 4 nov 1898 (douanes) s.1901.I.57 note J.A roux ; 7 mars 1918, S. 1921.I.89, note J-A.Roux (interdiction de l'absinthe).

Cass.crim. 8 novembre 1901, qui confirme le caractère de grande voierie de cette infraction et la compétence administrative.

Cass.Crim, 13 mai 1996, arrêt n°2293 ;

Cass. Crim 15 janvier 1997, *Marchiani*, req. n°96-82264 ; Dr adm. juin 1997, p.29.

Cass. Crim., 3 juin 1998, n°3336 ;

Cass Crim., 17 juin 1998, n°3793.

Cass.crim. 1 févr2000, *Costantini*, RJE 2001/3, p.550.

## **8. Cour d'appel**

CA Caen, 4 septembre 1999, *Dr Envir.*, 1996, n°36, p.11 note X Braud.

CA Marseille, 13 janvier 2004, *Mme Danièle P.* , req. n° 99MA02005.

## **9. Chambre civile Cour de cassation**

Cass. 3<sup>e</sup> civ, 20 déc 2000, req. n°99-10 896.

Cass 3<sup>e</sup> Civ. 16 novembre 2005, Bull. 2005, III, n° 221, pourvoi n° 04-13.926.

Cass 1<sup>re</sup> Civ, 28 novembre 2006, Bull. III n° 529, pourvoi n° 04-19.134.

## **10. Tribunal de Police**

Tribunal de Police de Caen, 23 janvier 2009, *Leconte Martragny Coquard*, req. n°07010085.

## **11. Ordonnance en référé**

Ordonnance en référé en date du 3 octobre 2012, req. n°1200955.

# INDEX

## A

**Abrogations**, 26, 29, 52, 71, 86, 87  
**Accès au rivage de la mer**, 21, 44, 80, 135, 185, 197  
**Accessibilité**, 24, 25, 28, 46, 84, 129, 167, 173  
**Actes administratifs**, 216  
**Acte unilatéral**, 342  
**Adaptations**, 44, 86, 128, 153, 158, 159, 160, 161, 163, 230, 236, 376  
**Affectation des biens**, 28  
**Agences des 50 pas Géométriques**, 73, 175, 169, 176, 197, 270, 276, 379  
**Agence foncière et parisienne**, 170  
**Aménagement**, 35, 36, 38, 43, 46, 122, 123, 124, 128, 131, 132, 148, 152, 157, 166, 169, , 290, 203, 233, 268, 293, 299, 359  
**Amendement Gaïa**, 93, 94  
**AOT**, 43, 80, 81, 83, 88, 89, 90, 92, 98, 100, 134, 139, 317  
**Applicabilité**, 110, 161  
**Arrêté de biotope**, 285, 286, 336  
**Arrêtés préfectoraux de biotope**, 139  
**ASSAUPAMAR**, 215, 280  
**Associations de protection de la nature**, 270, 278  
**Associations de défense de l'environnement**, 91  
**Autorisations en matière de gestion de l'eau**, 65

## B

**Bande de 100 mètres à compter du rivage**, 20, 73, 172, 330  
**Bande des 50 pas géométriques**, 72, 277, 289, 291, 297  
**Baux emphytéotiques**, 73  
**Baux commerciaux**, 59, 78  
**Biens domaniaux**, 118, 119  
**Biodiversité**, 266, 267, 272, 281, 367, 387

## C

**Cartes communales**, 397  
**Capacité d'accueil**, 123, 178, 180, 184  
**Charte de l'environnement**, 367  
**Charte des parcs nationaux**, 93, 384  
**Choses publiques**, 117  
**Codification**, 46, 204  
**COM**, 44, 202, 331  
**Clarté**, 24, 28, 46, 110, 205  
**Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale**, 47  
**Commission départementale en matière de nature, de paysages et de sites**, 71

**Commission des 50 pas géométriques**, 173, 278  
**Commission sénatoriale pour le contrôle de l'application des lois**, 115  
**Comité national RAMSAR**, 282  
**Comité opérationnel Outre-Mer**, 359  
**Concertation**, 385  
**Concession d'occupation du domaine public communal**, 54  
**Concessions d'endiguage**, 16, 54, 191  
**Concessions de plage** 21, 31, 34, 35, 51, 56, 57, 59, 64, 65, 75, 76, 89, 98, 99, 128, 134, 200, 230  
**Concession État-Commune**, 84  
**Conflits d'usage**, 16, 30, 33, 103  
**Conseil constitutionnel**, 31, 33, 46, 80, 86, 102, 156, 163, 199, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 219, 222, 247, 248, 252, 338, 412  
**Conseil d'État**, 12, 16, 20, 22, 23, 24, 39, 40, 49, 54, 58, 59, 63, 70, 76, 79, 82, 91, 97, 106, 108, 121, 136, 138, 178, 179, 180, 186, 191, 192, 199, 206, 207, 208, 209, 212, 213, 214, 216, 217, 219, 221, 223, 227, 244, 245, 252, 253, 263, 268, 273, 274, 298, 321, 345, 350, 370, 373, 389, 394, 412  
**Conseil d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics**, 332  
**Conseil des rivages**, 293, 295, 360  
**Conseil économique, social et culturel**, 274  
**Conseil économique pour le développement durable**, 100, 104  
**Conseil général de l'écologie et du développement durable**, 27, 74, 79, 87, 88, 132, 330  
**Conseil général de l'environnement et du développement durable**, 409  
**Conseil national de la mer et des littoraux**, 331, 334  
**Conseil national du littoral**, 69, 72, 93, 293  
**Concertation**, 313  
**Conservation**, 179, 221, 226, 280, 338, 302, 357,  
**Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, 134, 262, 263, 268, 283, 293, 295, 318, 322, 379  
**Conservatoire du littoral**, 263, 266, 267, 269, 277, 278, 280, 281, 283, 284, 294, 295, 296, 297, 303, 305, 331, 336, 348, 360, 363, 413  
**Continuité d'urbanisation**, 140  
**Cos**, 143  
**Contractualisation**, 385  
**Contrat administratif**, 53, 75  
**Contrats d'occupation du domaine public**, 73  
**Contrat de plan État/ Région**, 344  
**Contravention de grande voirie**, 43, 57, 61, 84, 208, 216, 221, 222, 224, 227, 231, 232, 237, 239, 241  
**Contrôle de conformité**, 210  
**Contrôle de légalité**, 37, 400  
**Contrôle normal**, 178  
**Conventions d'occupation du domaine public**, 58

Convention européenne des droits de l'homme, 44  
Convention de Ramsar, 281, 282  
Coopération intercommunale, 146  
Cour européenne des droits de l'homme, 44  
Coupures d'urbanisation, 140, 180, 181

## D

DEAL, 84, 98, 166, 290, 317, 366, 412  
Décentralisation, 126, 145, 146, 155, 156, 162, 163, 245, 340, 349, 388  
Déclaration d'intention d'aliéner, 295  
Déclassement des terrains, 22  
Déconcentration, 146, 316  
Délégation de service public, 20, 34, 57, 59, 60, 62, 75, 76, 78, 79, 82  
Délégation de service public à caractère industriel et commercial, 62  
Dépendance du domaine public, 120, 164  
Développement durable, 28, 36, 73, 298, 302, 323, 325, 356, 374, 380, 384, 389, 390, 391, 399, 402, 404  
Diversité biologique, 66, 91  
Domaine privé, 20, 34, 55, 81, 91, 177, 234, 342  
Domaine privé de l'État, 18, 120, 195, 202  
Domaine public, 12, 39, 43, 81, 113, 117, 118, 119, 146, 172, 177, 221, 227, 244, 248, 341, 346, 411  
Domaine public maritime, 16, 17, 19, 39, 43, 44, 54, 58, 75, 82, 97, 134, 169, 174, 186, 187, 191, 195, 221, 223, 225, 227, 234, 256, 304, 354, 386  
Domaine public maritime naturel, 14, 134  
Domaine public naturel, 53, 75, 92, 195, 223, 228  
Domaine public portuaire, 92  
Domanialité publique, 18, 19, 28, 55, 81, 133, 194, 240, 342  
DREAL, 282, 348  
Droit flou, 46  
Droit de garde, 118  
Droit du littoral, 17, 212  
Droit naturel de sûreté, 29  
Droit des plages, 19, 22, 259  
Droit de préemption, 294, 295  
Droit de propriété, 245, 339  
Droit souple, 47  
Droit d'usage, 261, 338  
DROM, 21, 22, 27, 29, 43, 55, 70, 73, 90, 110, 133, 137, 140, 142, 144, 154, 155, 157, 158, 162, 166, 167, 168, 173, 175, 183, 184, 192, 193, 197, 201, 204, 205, 211, 214, 236, 245, 249, 253, 255, 258, 282, 291, 302, 308, 331, 366, 412  
DTA, 43

## E

Écologique, 45  
Écosystèmes, 13, 67, 120, 174, 267, 272, 276, 300, 304, 305, 311  
Ecotourisme, 390, 403  
Effectivité, 26, 28, 38, 64, 87, 106, 109, 115, 152, 205 350  
Efficacité, 25, 38, 106, 152, 350  
Efficience, 350

Erreur de droit invincible, 233  
Erreur manifeste d'appréciation, 40  
Érosion, 13, 67, 266, 299, 300, 356, 361  
Espaces d'urbanisation diffuse, 288  
Espaces déjà urbanisés, 289  
Espaces littoraux, 36, 190, 287, 292, 293, 298, 346  
Espaces naturels, 36, 41, 68, 171, 179, 183, 191, 281, 390  
Espaces naturels sensibles, 182, 285, 293, 295, 322, 345  
Espaces proches du rivage, 37, 72, 134, 174, 183, 215, 330  
Espaces remarquables, 37, 38, 39, 40, 69, 70, 71, 84, 93, 187, 336  
Espaces urbains, 288  
Espaces urbanisés, 178, 291  
Établissement public foncier d'État, 176  
Établissements publics d'aménagement, 176  
Établissements publics fonciers locaux, 170

## F

Fonction d'interdiction de la loi, 251  
Forêts arbustives sèches, 266  
Forêt domaniale du littoral, 171  
Forêts sableuses, 272

## G

Gardes littoraux, 43, 103, 259, 280, 314  
Géo-diversité, 281  
Gestion des risques littoraux, 376  
Gestion intégrée des zones côtières, 299, 337, 386  
Gestion des zones littorales urbanisées, 169  
Gestion rationnelle et concertée du littoral, 42  
Gouvernance, 356, 379, 380, 381, 382, 383, 384, 385, 407  
Gouvernance environnementale, 382  
Gouvernance évolutive, 385  
Gouvernance participative, 302, 382

## H

Hameau nouveau intégrée à l'environnement, 215

## I

Illisibilité, 153  
Inaliénabilité, 19, 54, 116, 117, 119, 121  
Incorporation au domaine public, 55  
Ineffectivité, 30, 105, 110, 116, 256  
Inefficacité, 105, 116, 208, 258, 409  
Intelligibilité, 24, 25, 28, 110, 205  
Imprescriptibilité, 19, 118  
Insécurité juridique, 12, 26, 29, 30, 36, 41, 42, 47, 58, 64, 65, 94, 102, 105, 121, 128, 131, 147, 153, 200, 208, 230  
Instabilité de la règle de droit, 108, 199

**Intercommunalité**, 138  
**Intérêt à agir**, 279  
**Intérêt général**, 12, 91, 132, 203, 208, 214, 215, 220,  
239, 243, 244, 245, 247, 248, 340, 347, 350  
**Intérêts privés**, 64, 244  
**Inventaire national du patrimoine naturel**, 281

## L

**Lais et relais de la mer**, 14, 18, 75, 81  
**La loi Littoral**, 13, 17, 20, 31, 32, 33, 34, 35, 37, 38, 39,  
40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 50, 51, 57, 64, 65, 69, 93,  
94, 96, 102, 109, 112, 118, 122, 133, 134, 141, 147,  
152, 159, 165, 172, 195, 200, 299, 311, 330, 333, 334,  
336, 337, 345, 357, 374, 409, 413  
**La qualité de la loi**, 29, 31, 79  
**Légistique**, 101, 106  
**Lisibilité**, 24, 29, 46, 52, 153, 191, 205  
**Litto-urbanisation**, 38  
**Le littoral**, 13, 32, 107, 109, 114, 132, 197, 200, 201,  
203, 293, 306  
**Libertés publiques**, 16, 160, 161  
**Location de plages**, 53, 54

## M

**Mécanismes biologiques**, 13

## N

**Natura 2000**, 286, 305, 358

## O

**Obligation de poursuite**, 220, 237  
**Occupant sans titre**, 43, 73, 113, 175, 195, 197, 228  
**Occupations temporaires sur le domaine public**, 130  
**ONF**, 90, 92, 130, 145, 166, 270, 271, 272, 275, 281,  
297, 304, 311, 313, 379, 383  
**Office national de la chasse et de la faune sauvage**, 348  
**Office national des forêts**, 72, 171, 196, 271, 286, 348

## P

**Parcs nationaux**, 93, 270, 273, 276, 313, 348, 379, 413  
**Parc national de la Guadeloupe**, 90, 93, 130  
**Parc naturel régional de la Narbonnaise**, 358  
**Permis de construire**, 179  
**Plages**, 12, 13, 18, 20, 22, 30, 33, 34, 35, 42, 46, 51, 54,  
67, 81, 92, 96, 112, 128, 135, 147, 174, 182, 184, 202,  
220, 227, 255, 273, 280, 284, 293, 298, 304, 329, 351,  
355, 359, 385, 397  
**Artificielle**, 14, 56, 64, 293  
**Naturelles**, 14, 35, 54, 56, 58, 61, 62, 75, 78, 88, 132  
**Plage privée**, 81  
**Plan d'aménagement et de développement durable de  
la Corse**, 131

**Plan de prévention des risques littoraux**, 384  
**Plans d'exposition aux risques naturels prévisibles**,  
372  
**Plans de gestion des risques d'inondation**, 375, 377  
**Plans de prévention des risques**, 368, 369  
**Plans de prévention des risques littoraux**, 143  
**Plans de prévention des risques naturels**, 372  
**PLU**, 36, 37, 141, 142, 143, 165, 167, 180, 181, 189,  
290, 291, 292, 293, 317, 333, 336, 374, 384, 389, 396,  
401, 405  
**Police des baignades**, 34, 35  
**Police de la conservation**, 221  
**Police riveraine sur le rivage de la mer**, 34  
**Police spéciale de grande voirie**, 221  
**Préservation**, 35, 58, 69, 103, 140, 217, 265  
**Prévention des risques naturels**, 367, 368  
**Prévisibilité**, 25, 52  
**Principe de clarté**, 102  
**Principe d'identité législative**, 156  
**Principe de légalité**, 29  
**Principe de spécialité législative**, 44, 346  
**Procédure d'acquisition à l'amiable**, 294  
**Procédure d'adjudication publique**, 57  
**Procédure d'attribution des lots de sous-concession**,  
90  
**Procédure d'expropriation**, 296  
**Procédure de titrement**, 170  
**Procès verbal d'infraction**, 40  
**Procédure de passation des sous-concessions**, 99  
**Prolifération des textes**, 108  
**Prospective environnementale**, 357, 385, 408  
**Protection**, 13, 34, 38, 41, 42, 45, 47, 50, 52, 55, 66, 69,  
79, 107, 109, 148, 157, 159, 166, 213, 228, 293, 302,  
337, 347, 411

## R

**Règle d'inconstructibilité**, 133  
**Règles permissives**, 169  
**Régularisation**, 175, 177, 195, 197  
**Réserve naturelle**, 67, 266, 281, 282, 413  
**Responsabilité pour faute**, 233  
**Risques naturels**, 368, 372  
**Rivage de la mer**, 14, 17, 34, 55, 116, 117, 19416, 20,  
44, 81, 121, 127, 164, 165, 185, 189, 223, 226, 363

## S

**SAR**, 43, 137, 138, 139, 144, 253, 265, 289, 309, 328  
**Schéma d'aménagement**, 70, 94  
**Schéma d'aménagement des plages**, 70  
**Schémas d'aménagement régionaux**, 137  
**Schéma d'aménagement du tourisme**, 138  
**Schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer**, 135  
**Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des  
Eaux**, 300  
**Schéma d'orientation pour la protection, la  
restauration et la gestion des plages**, 327  
**Schéma régional d'aménagement, de développement  
durable et d'égalité des territoires**, 323

**SCOT**, 141, 144, 180, 181, 290, 293, 308, 309, 310, 311, 335, 336, 389, 396, 397, 399, 401, 405, 408

**Sécurité juridique**, 12, 19, 23, 24, 25, 26, 29, 30, 43, 46, 52, 68, 79, 80, 82, 94, 102, 106, 108, 110, 114, 124, 125, 131, 150, 152, 162, 163, 167, 169, 170, 173, 182, 199, 200, 227, 228, 232, 247, 249, 250, 251, 258, 259, 276, 335, 379, 409

**Sentier du littoral**, 187, 192

**Service public balnéaire**, 51, 345

**Servitude longitudinale**, 185, 187

**Servitude de passage des piétons le long du littoral**, 184, 191, 193

**Servitude transversale**, 188

**Servitudes d'utilité publique**, 370

**Sites classés**, 282, 293, 336

**SMVM**, 135, 136, 137, 139, 140, 142, 183, 253, 289, 290, 308, 310, 317, 332

**Sous-traités d'exploitation**, 59, 64, 81

**Sous-concessions de plage**, 75

**Stabilité du droit**, 24, 25

**Subdélégation de service public**, 63

**Sursis à exécution**, 213

## T

**Titre d'occupation de la plage**, 69

## U

**Usage libre des plages**, 35

## V

**Valorisation**, 13, 42, 302, 357, 358, 411

## Z

**ZAD**, 294, 296, 345

**ZAC**, 34

**ZNIEFF**, 281, 286, 287

**Zones côtières**, 48

**Zone des 50 pas géométriques**, 22, 133, 134, 139, 155, 165, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 175, 176, 192, 193, 213, 263, 277, 297

**Zone de préemption**, 269, 295, 345

**Zone de protection du patrimoine architectural, urbain ou paysager**, 97

**Zone de solidarité écologique**, 275

**Zones d'urbanisation diffuse**, 281, 288

**Zones d'urbanisation future**, 293

**Zones humides**, 66, 282

**Zone « intertidale »**, 13

**Zones naturelles**, 192, 293

**Zone non urbanisée**, 93

**Zones urbaines**, 171

**Zones urbanisées**, 181

# TABLE DES MATIÈRES

---

REMERCIEMENTS.....	2
RÉSUMÉ.....	3
ABSTRACT.....	4
TABLE DES ABRÉVIATIONS.....	5
SOMMAIRE.....	10
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	12

## PREMIÈRE PARTIE

### DE L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DES RÈGLES RELATIVES AUX PLAGES...

TITRE 1 L'APPLICATION DU PRINCIPE DE SÉCURITÉ JURIDIQUE : RÉALITÉ OU UTOPIE ?.....	30
CHAPITRE 1 <sup>ER</sup> DE L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE DES RÈGLES RELATIVES AUX PLAGE.....	31
Section 1. L'absence d'accessibilité et de clarté des textes.....	31
§1. Les défauts de la loi Littoral.....	32
A. Des règles instables et inaccessibles .....	32
B. Des dispositions de la loi Littoral mal appliquées.....	45
§2. Les effets délétères des autres textes relatifs directement ou indirectement aux plages.....	52
A. Les règles relatives aux concessions de plage.....	52
B. Les règles relatives à la protection de l'environnement et à l'aménagement des plages.....	64

Section 2. Les nombreuses imperfections du décret du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage.....	73
§1. Les difficultés d'application du décret.....	73
A. La portée limitée des dispositions du décret de 2006.....	73
B. L'absence de clarté des dispositions du décret de 2006.....	80
§2. L'adaptation du décret de 2006 aux situations existantes.....	86
A. Les orientations requises.....	86
B. La recherche de la stabilité des situations juridiques existantes.....	94
Conclusion du chapitre 1.....	100
CHAPITRE 2. À L'INEFFECTIVITÉ DES RÈGLES RELATIVES AUX PLAGES.....	102
Section 1. Le constat d'une insécurité juridique.....	102
§1. L'ineffectivité et l'inefficacité des règles relatives aux plages.....	102
A. Le concept d'effectivité et d'efficacité mis à l'épreuve.....	103
B. La conformité entre les comportements prescrits par la norme et les comportements réels.....	108
§2. Les facteurs de cette insécurité juridique.....	113
A. L'instabilité du principe d'inaliénabilité des plages.....	113
B. Le constat d'une insécurité juridique à travers l'urbanisation des plages.....	118
Section 2. La faible prise en compte des plages dans le droit.....	124
§1. La rareté des dispositions relatives aux plages.....	124
A. La rareté des dispositions dans le droit commun et dans le droit applicable à l'Outre-mer.....	124
B. La prise en compte résiduelle des plages dans les documents d'urbanisme et d'aménagement.....	132
§2. Les dysfonctionnements de l'action publique.....	142
A. La répartition confuse des compétences.....	142
B. L'absence de coordination entre les actions.....	144
Conclusion du Chapitre 2.....	147
Conclusion du Titre 1.....	149

<b>TITRE 2 UNE ADAPTATION LABORIEUSE DES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PLAGES DANS LES DROM.....</b>	<b>151</b>
CHAPITRE 1 <sup>ER</sup> LES DIFFICULTÉS DE MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE SÉCURITÉ JURIDIQUE.....	152
Section 1. Une mise en œuvre complexe du principe de sécurité juridique dans les départements et régions d'Outre-mer.....	152
§1. Les carences des dispositions relatives aux départements et régions d'Outre-mer au regard des objectifs de sécurité juridique.....	152
A. Une difficile mise en œuvre de la décentralisation du droit de l'environnement dans les DROM.....	153
B. Le non respect du droit dans la zone des 50 pas géométriques.....	160
§2. Les difficultés d'application des dispositions relatives à la fréquentation et à l'usage des plages dans les DROM.....	174
A. L'inertie de la notion de «capacité d'accueil».....	174
B. La non application de la servitude des piétons le long du littoral dans les DROM.....	181
Section 2. L'impact de la loi.....	194
§1. Le rôle prépondérant du législateur.....	194
A. La capacité de légiférer sur le droit littoral.....	194
B. Le rôle essentiel du législateur sur le littoral et sur les plages.....	199
§2. La contribution de la jurisprudence à la sécurité juridique.....	201
A. La mise en œuvre du principe de sécurité juridique par le Conseil constitutionnel dans le domaine du littoral.....	202
B. Le pouvoir d'appréciation du juge administratif dans le domaine du littoral.....	208
Conclusion du Chapitre 1 <sup>er</sup> .....	214
CHAPITRE 2. L'INADAPTATION DES PROCÉDURES RÉPRÉSSIVES DANS LA PROTECTION DU LITTORAL.....	215
Section 1. La difficile mise en œuvre des procédures répressives visant à protéger les plages.....	215
§1. Les limites de la procédure de grande voirie.....	215

A. L'inapplicabilité de la procédure de grande voirie après la décision du juge.....	216
B. La lenteur des décisions juridictionnelles.....	231
§2. Le non respect de l'obligation de poursuite en matière de contravention de grande voirie, source d'insécurité juridique.....	232
A. Un régime d'une grande spécificité.....	232
B. L'absence de traduction des obligations de poursuite sur le littoral de l'Outre-mer.....	235
Section 2. La montée en puissance des intérêts privés au détriment de l'intérêt général.....	238
§1. L'intérêt général oublié au profit des intérêts privés.....	238
A. L'intérêt général délaissé.....	238
B. Les intérêts privés sur le domaine public.....	239
§2. La fonction normative de la loi garante du principe de sécurité juridique.....	243
A. La fonction d'interdiction.....	243
B. La fonction d'acceptation.....	246
Conclusion du Titre 2.....	251
Conclusion de la Première partie.....	253

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **UNE SÉCURITÉ JURIDIQUE PLUS AFFIRMÉE**

<b>TITRE I. LA SÉCURITE JURIDIQUE : UNE RESPONSABILITÉ DES POUVOIRS PUBLICS.....</b>	<b>255</b>
CHAPITRE 1. LE DROIT D'USAGE DES PLAGES.....	256
Section 1. La création des "gardes littoraux" garant de la sécurité juridique.....	256
§1. Le rôle du Conservatoire du littoral et des autres acteurs.....	257
A. Le rôle du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres.....	257
B. Le rôle des autres gestionnaires.....	265
1. L'action de l'ONF.....	265
2. L'action des parcs nationaux.....	267
3. Le rôle de l'Agence des 50 pas géométriques.....	271

4. Les associations de protection de la nature.....	272
§2. La protection et la conservation des espaces.....	275
A. Le classement et l'inscription des sites protégés.....	275
1. Les sites classés.....	275
2. Les réserves naturelles (loi de 1976).....	276
3. La convention de RAMSAR.....	277
4. Les espaces naturels.....	277
5. Les espaces naturels sensibles (ENS).....	279
6. Les arrêtés de biotopes.....	280
7. Les ZNIEFF.....	280
8. Les zones d'urbanisation diffuse et déjà urbanisées.....	282
B. Des outils de protection et de conservation du littoral et des plages.....	286
Section 2. Une gestion intégrée: entre aménagement et utilisation durable des plages.....	292
§1. La gestion intégrée et le développement durable.....	292
A. L'aménagement écologique des plages.....	292
B. La création d'instruments normatifs et institutionnels assurant la participation des acteurs.....	297
§2. La coordination des objectifs entre les acteurs.....	301
A. Au niveau intercommunal.....	301
B. Au niveau local.....	305
Conclusion du Chapitre 1 <sup>er</sup> .....	307
CHAPITRE 2. LA FONCTION D'APPUI ET D'EXPERTISE DES POUVOIRS PUBLICS.....	308
Section 1. La mise en œuvre de la politique d'aménagement du littoral au niveau déconcentré et décentralisé.....	308
§1. L'application par les services déconcentré et décentralisé.....	308
A. Au niveau des services déconcentrés.....	309
B. Au niveau des services décentralisés.....	313
§2. Une politique plus respectueuse du littoral et des plages.....	316

A. La prise en compte du concept de développement durable dans les règles applicables aux plages.....	317
B. La révision de la loi Littoral: vers un meilleur équilibre entre développement et protection.....	321
Section 2. Un juste milieu entre aménagement et protection de l'environnement.....	330
§1. Le pouvoir de "garde" des collectivités territoriales.....	330
A. La limitation du droit d'usage des biens.....	330
B. Un droit de propriété sur le domaine public.....	333
§2. La clarification du rôle des différents acteurs.....	335
A. Le rôle des collectivités territoriales.....	335
B. Le rôle de l'État.....	339
Conclusion du Chapitre 2.....	345
Conclusion du Titre 1.....	346
<b>TITRE 2 LE DEVELOPPEMENT DURABLE DES PLAGES.....</b>	<b>347</b>
CHAPITRE 1 <sup>ER</sup> LA VALORISATION ÉCOLOGIQUE DES PLAGES.....	348
§1. La prospective environnementale des plages.....	348
A. Les actions de valorisation.....	348
B. Les actions de protection.....	351
§2. La prévention des risques naturels au niveau des plages.....	358
A. Les acteurs de la prévention des risques naturels.....	358
B. Les outils de la prévention des risques.....	362
Conclusion du Chapitre 1 <sup>er</sup> .....	370
CHAPITRE 2 LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ET LA GOUVERNANCE DES PLAGES.....	371
§1. La «bonne» gouvernance locale au cœur de la gestion des plages.....	371
A. La définition de la gouvernance environnementale.....	372
B. La conciliation des intérêts particuliers.....	375
§2. La résolution des problématiques locales.....	379
A. Le tourisme écologique sur les plages.....	379

B. Le renforcement des outils réglementaires de protection des plages.....	384
Conclusion du Chapitre 2 .....	398
Conclusion du Titre 2.....	399
Conclusion de la Deuxième partie.....	400
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE.....</b>	<b>401</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>405</b>
<b>TABLE CHRONOLOGIQUE DES TEXTES CITÉS.....</b>	<b>431</b>
<b>TABLE DE JURISPRUDENCE.....</b>	<b>439</b>
<b>INDEX.....</b>	<b>450</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>454</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>461</b>

## **ANNEXES**

---

Annexe 1 : Arrêté du 8 mars 1968 autorisant la création dans le département de la Guadeloupe d'un syndicat de Plage.

Annexe 2 : Carte sur l'intervention du Conservatoire du littoral sur les rivages du département de la Guadeloupe.

Annexe 3 : Carte des plages "pilotes" du projet "Océan" du Conseil régional de la Guadeloupe.

Annexe 4 : Carte des plages naturelles de la Commune de Sainte-Rose - Guadeloupe composées d'espaces délimités par la zone des 50 pas géométriques.