

Le domaine public maritime naturel

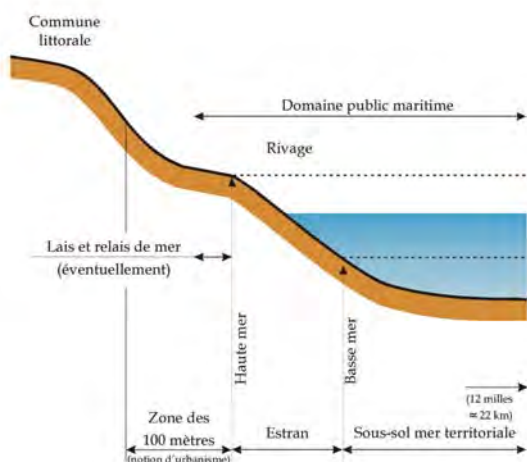
Chantal GUÉLOT

La notion de domaine public maritime est fort ancienne. Cet espace géographique très convoité, qui comprend le littoral dans sa plus petite expression, c'est-à-dire la zone de contact entre la terre et la mer, suscite l'intérêt des juristes et de l'État.

La notion de " domaine public maritime " est originale et unique à plus d'un titre. Tout d'abord, elle remonte à une époque très ancienne : l'idée que le rivage de la mer appartienne aux " choses communes ", c'est-à-dire ne soit pas susceptible d'appropriation privée et soit géré par la puissance publique, vient très nettement de l'époque romaine où, déjà, une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer. La fameuse ordonnance de la Marine d'août 1681 de Colbert codifia ce principe et constitue encore aujourd'hui le fondement de la gestion par l'État du domaine public maritime. Après avoir défini ce que comprenait le " bord et rivage de la mer ", elle précise immédiatement le régime applicable : *" Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni de faire aucun ouvrages [...], à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amendes arbitraires "*, disposition toujours applicable. L'originalité de cette notion vient également de l'intérêt porté par les juristes et par l'État à cet espace géographique qui pourrait se définir comme le littoral dans sa plus petite expression, c'est-à-dire la zone de contact entre la terre et la mer, mais qui n'en reste pas moins la plus convoitée. Nous verrons d'ailleurs qu'au fil du temps, sa consistance sera élargie et sa protection renforcée jusqu'à la loi Littoral de 1986, pour garantir le principe de son affectation à l'usage du public.

Une notion extensive

Le domaine public maritime peut être tantôt naturel, tantôt artificiel. S'il est naturel, il est considéré comme un espace à protéger où s'exercent des prérogatives de puissance publique (ce qui est plus particulièrement l'objet de cet article). S'il est artificiel, il est plutôt considéré comme un



La consistance du DPM repose largement sur la constatation d'un état de fait résultant de l'action de la nature.

bien patrimonial qu'il faut valoriser et qui procure des revenus (les ports, par exemple).

• Le domaine artificiel

Ce domaine, qui résulte du travail de l'homme, est considéré comme public quand il répond à des critères jurisprudentiels comme l'appartenance à une collectivité publique (État, collectivités territoriales et certains établissements publics - c'est le cas des ports autonomes) et quand il est affecté à l'usage du public ou à un service public et aménagé spécialement à cet effet. Le critère de l'aménagement spécial est venu, depuis 1960, compléter le critère de l'affectation CE 20 avril 1960 Berthier, qui a reconnu que les parcs et jardins des villes étaient publics. Ces critères conduisent à une notion très extensive du domaine public artificiel. Ainsi, en font partie :

- Les ports maritimes de commerce de pêche ou de plaisance, ainsi que l'ensemble de leurs dépendances telles que les digues, les jetées, les quais, les bassins, les terre-pleins, les postes d'amarrage, les estacades et " ducs d'Albe ", les formes de radoub, les écluses, les outillages publics (grues, passerelles de déchargement horizontal), les appontements, les hangars, les terrains compris dans l'enceinte du port.
- Les ouvrages établis dans l'intérêt de la navigation maritime, quelle que soit leur situation géographique : phares et dépendances, feux flottants, balises et bouées en mer, amers.

• Le domaine naturel

La consistance du domaine public maritime naturel n'est pas définie par un texte précis, mais découle plutôt de références à des textes divers, dont certains très anciens, ainsi qu'à une construction jurisprudentielle. Sa consistance repose largement sur la constatation d'un état de fait résultant de l'action de la nature. Ses limites ne sont donc pas figées, d'où la complexité d'établir une *délimitation* par rapport aux propriétés riveraines.

Il comprend :

- Le rivage de la mer, constitué par la surface que la mer couvre et découvre à l'occasion du plus haut flot de l'année, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (ordonnance de la Marine de Colbert de 1681 éclaircie par l'arrêt Kreitmann, CE 1973). L'article 26 de la loi Littoral dispose que les limites du rivage de la mer " *sont constatées par l'État en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques.*

Le projet de délimitation du rivage est soumis à enquête publique. L'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains. Les revendications de propriété sur les portions de rivage ainsi délimitées se prescrivent par dix ans à dater de la publication. Le recours contentieux à l'encontre de l'acte de délimitation suspend ce délai". Ce sont donc des critères naturels qui fixent la limite du rivage, c'est-à-dire que l'administration ne " fige " pas la limite comme elle peut le faire pour un périmètre à déclarer d'utilité publique ou encore pour une action en bornage, mais ne fait que constater l'avancée extrême des flots à un moment donné, cette constatation étant susceptible d'être remise en cause s'il apparaît que les phénomènes naturels subissent une évolution. Ainsi l'acte de délimitation " gèle " à un moment donné la domanialité publique, mais celle-ci peut s'accroître en cas d'avancée de la mer. La méthode employée pour délimiter reste des plus pragmatiques : une commission est constituée qui se rend sur les lieux et repère les limites atteintes par le plus haut flot au moyen de piquets, bornes ou marques de peinture, placées soit aux points extrêmes atteints par une marée de coefficient élevé (en Manche-Atlantique), soit aux traces laissées comme l'existence d'un bourrelet de dépôts maritimes ou le changement de granulométrie de matériaux (en Méditerranée). Elle réunit diverses informations relatives aux conditions dans lesquelles la délimitation a lieu, notamment les circonstances météorologiques présentes et passées. Elle établit un procès-verbal de ces opérations auquel est annexé un plan indiquant le tracé des limites proposées.

- Les havres et rades naturels (article 538 du code civil).

- Les étangs salés en communication naturelle et permanente avec la mer et peuplés de poissons d'eau de mer.

- Les lais (dépôts alluvionnaires) et relais (terrains dont la mer s'est retirée) de mer sont, depuis la loi du 28 novembre 1963, classés dans le domaine public. Les lais et relais formés antérieurement à 1963 sont du domaine privé de l'État, mais peuvent être incorporés au domaine public par arrêté préfectoral (plus de 80 % ont été ainsi incorporés). Cette incorporation nécessite de les délimiter au préalable côté terre. La délimitation comporte une enquête publique, au cours de laquelle les riverains et les différents usagers du domaine public maritime peuvent faire connaître leurs observations. Elle est prononcée, comme l'incorporation, par arrêté préfectoral, tous droits des tiers réservés. Toutefois, la délimitation côté terre des lais

et relais de mer doit être faite par décret en Conseil d'État si une opposition s'est manifestée au cours de l'enquête publique.

- Le sol et sous-sol de la mer territoriale, de la laisse de basse mer jusqu'à 12 milles marins, soit environ 22 kilomètres.

- Les parties non aliénées de la zone dite " des 50 pas géométriques " dans les départements d'outre-mer, constituée par une bande de 81,20 mètres à partir du rivage, depuis la loi Littoral du 3 janvier 1986.

Principes applicables

Le rivage, composant essentiel du domaine public maritime naturel, a, depuis l'époque romaine, fait l'objet de protections particulières destinées à favoriser le libre accès aux côtes et à empêcher toute appropriation privée. En effet, le libre usage par le public pour la promenade, la pêche, l'échouage des bateaux fonde encore aujourd'hui les principes de la gestion du littoral. Par ailleurs, comme tout domaine public, le domaine public maritime est avant tout inaliénable et imprescriptible : l'édit de Moulins, en 1566, érigera ce principe en loi fondamentale du royaume de France. Peu de textes jusqu'à la loi Littoral de 1986 précisent les règles de fond applicables, qui ont surtout fait l'objet d'instructions du ministère et d'une jurisprudence abondante dictées par les circonstances et, notamment, quand, à partir des années 1960, la pression touristique et le développement des constructions sur le littoral ont conduit la puissance publique à agir pour la sauvegarde du domaine public maritime et sur le plan de l'urbanisme.

Rappelons en effet que la France possède 5 500 kilomètres de côtes pour sa seule partie métropolitaine, que le littoral est la première destination des Français et des étrangers en vacances et nous comprendrons l'importance de l'enjeu et des convoitises dont il fait l'objet. C'est ainsi que, par le biais de concessions anciennes, certains promoteurs immobiliers privés se sont approprié en toute légalité les terrains soustraits à la mer et ont réalisé de grandes opérations immobilières du genre " marina pieds dans l'eau " (Bormes, Port-Camargue, marina baie des Anges), destinées à offrir à leurs clients une vue imprenable sur la mer. C'est pourquoi, en 1973, une circulaire du ministère de l'Équipement marquera un premier coup d'arrêt à la réalisation de ce type d'opérations immobilières, en précisant que les terrains soustraits à l'action de la mer ne pourront être utilisés qu'en vue de

la satisfaction de besoins d'ordre collectif ou pour répondre à l'intérêt général. Elle affirmera également la nécessité de favoriser les activités balnéaires et l'accès à la mer et de préserver le caractère naturel des espaces inoccupés et la valeur esthétique des sites littoraux. Ces dispositions fondamentales trouveront, quelques années plus tard, leur support juridique avec la loi de 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.



Service maritime de Boulogne-Calais

Le sentier du littoral le long du domaine public maritime dans la Manche.

Ainsi, l'article 27 de la loi Littoral (article L321-6 du code de l'environnement) traite plus spécifiquement du domaine public maritime naturel, puisqu'il interdit d'une façon générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, tout en permettant la réalisation d'ouvrages liés à un service public ou à des travaux publics répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes, ainsi que, d'une façon générale, les aménagements portuaires ou liés à la défense nationale, la sécurité maritime, l'implantation de la pêche ou des cultures marines. L'application de cet article a eu pour conséquence principale de rendre impossibles, avec un fondement législatif cette fois, les opérations immobilières réalisées sur le domaine public maritime destinées à l'habitat privatif permanent ou saisonnier évoquées précédemment.

L'article 25 de la loi (article L321-5 du code de l'environnement) indique que les décisions d'utilisation du domaine public maritime doivent explicitement tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, qu'elles doivent se soumettre aux impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques. Cet article impose en outre une enquête publique dès lors qu'est prévu un

“ changement substantiel ” dans l'utilisation du domaine public maritime. Cette disposition a été appliquée scrupuleusement, aussi bien sur le littoral qu'à l'intérieur des emprises portuaires. Ainsi la pratique administrative a eu pour conséquence de soumettre à enquête publique les extensions de ports comportant une réduction du rivage naturel ou de plages, les installations de chantiers navals, le comblement de darses, les désaffectations d'espaces portuaires ou leur transfert de gestion s'accompagnant d'une évolution de la vocation des emprises concernées. En revanche, ont été considérés comme ne correspondant pas à un changement substantiel les passages de câbles ou canalisations enterrés comme n'affectant ni l'aspect ni l'usage du littoral, les réaménagements internes aux ports existants, les transferts de gestion ne s'accompagnant d'aucune modification des conditions d'utilisation par le public ou l'utilisateur... Cet article 25, qui n'était qu'une doctrine administrative, s'est finalement révélé un bon outil pour assurer le respect de la vocation du domaine public maritime et sa préservation lorsqu'il est encore naturel.

Modes de gestion et d'occupation

Sur l'ensemble du littoral, le mode de gestion le plus étendu est de loin la gestion directe par l'État de son domaine public maritime, surtout lorsqu'il est naturel. Mais il peut arriver que la gestion de tout ou partie du domaine soit déléguée à une collectivité ou un organisme. Les conventions de gestion (article L51-1 du code du

domaine de l'État) permettent à l'État de confier à une personne publique la gestion de dépendances de son domaine, dans le respect de sa vocation, qui est de favoriser la conservation, la protection et la mise en valeur du domaine. Cette procédure est appliquée au profit, par exemple, du Conservatoire du littoral, établissement public dont la mission est de *“ mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral dans le respect des sites naturels ”*, pour des portions de rivage ou des lais et relais situés au droit des propriétés qu'il a acquises pour les préserver.

Certaines parties du domaine public maritime national peuvent également être concédées : par les concessions de plages, l'État confie, généralement aux communes, l'exploitation des plages aménagées pour un meilleur service au public. Des cahiers des charges-types précis ont été édictés, tant pour les concessions de plage naturelle que pour les concessions de plage artificielle, accompagnés d'instructions visant à assurer le maintien strict de la vocation première des plages, qui est d'accueillir le public et de favoriser sa circulation en maintenant libre une partie importante de la surface de la plage, le reste pouvant faire l'objet de sous-traités, par exemple aux plagistes, qui apportent un complément de service. Une surveillance étroite du respect de ces cahiers des charges est demandée aux préfets qui signent ces concessions, en raison de la grande sensibilité du public à ces questions.

Le domaine public maritime présente un intérêt évident pour de multiples acteurs exerçant les activités les plus variées. Il est alors possible au préfet, qui est pour l'essentiel l'autorité qui réglemente localement l'utilisation du domaine public maritime, de permettre les occupations d'intérêt général ou privatives. Il peut autoriser une construction, une installation réalisée par un permissionnaire et l'usage exclusif d'une portion du domaine. Les exemples sont multiples, de la simple marche d'escalier pour permettre au riverain d'aborder le rivage à la réalisation d'une usine de transformation de produits liée à l'activité portuaire, ou encore les autorisations de culture marine. La règle de base est que ces occupations doivent être compatibles avec l'usage normal du domaine et, bien sûr, respecter les principes de gestion évoqués précédemment.

L'outil juridique de droit commun pour l'autorisation privative est l'autorisation d'occupation temporaire (AOT, article L28 du code



Service maritime de Boulogne-Calais

Le DPM naturel, un espace à protéger.



Le sentier du littoral le long du domaine public maritime à Wissant, dans le Pas-de-Calais.

du domaine de l'État), assujettie à redevance et toujours délivrée à titre personnel, précaire et révocable. Il peut y être mis fin à tout moment si l'intérêt du domaine ou un intérêt général le justifient, avec parfois une indemnisation qui est fonction des droits accordés et du motif de retrait, mais, contrairement à ce qui se passe pour le domaine public artificiel depuis 1994, cette autorisation n'est jamais constitutive de droits réels sur les bâtiments existants. La jurisprudence veut également que le titre d'occupation délivré et sa durée soient adaptés à l'importance de l'ouvrage réalisé ou de l'activité exercée. De même, les autorisations de mouillage collectif instituées par l'article 28 de la loi Littoral ne sont qu'une variété d'AOT, mais dont le caractère personnel est atténué pour permettre la prestation sous ce régime de services à des tiers, contre une rémunération.

En revanche, lorsqu'une installation ou même des travaux d'endigage nécessitent une longue période d'occupation et présentent un intérêt général, est délivrée, sous forme conventionnelle et non plus unilatérale, une "concession d'endigage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime maintenues dans ce domaine en dehors des ports", instituée par le décret du 28 juin 1979. Il s'agit en réalité d'un titre d'occupation de longue durée du domaine public maritime naturel.

Intérêts contradictoires

Ancrée dans une longue histoire, la gestion du domaine public maritime a trouvé un regain d'actualité à l'occasion de la forte attirance du public pour le littoral, la mer et les loisirs nautiques. La difficulté d'une telle gestion par les administrations locales ne provient finalement pas tant de la complexité apparente des outils juridiques ou des procédures applicables que de la difficulté à allier, à l'occasion de décisions ponctuelles, des préoccupations souvent contradictoires, entre l'intérêt général et des intérêts particuliers, entre pêcheurs et plaisanciers, entre protection du littoral et développement local des activités liées à la mer... Tel est l'enjeu quotidien de la gestion du littoral et du domaine public maritime. Déjà, le commentateur de l'ordonnance de Colbert indiquait à l'époque que nos côtes "étaient tellement hérissées d'écluses et de bouchots qu'il n'y avait presque plus de terrain où le peuple pût librement faire la pêche du coquillage sur les grèves". ■

Chantal GUÉLOT est adjointe au chef de bureau du littoral et du domaine public maritime, direction du Transport maritime, des Ports et du Littoral, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.