

Le domaine public maritime et sa gestion

Résumé

Le domaine public maritime, dont la notion juridique remonte à Colbert, est constitué pour l'essentiel du rivage de la mer (donc la plus grande partie des plages) et du sol et sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il représente une surface estimée à plus de 100 000 km² en France métropolitaine.

Ce vaste domaine, le plus vaste des domaines publics, est un espace sensible et convoité. Espace sensible, il a subi les atteintes d'activités humaines multiples et récemment encore de marées noires, espace convoité, il a trop longtemps été une ressource d'espace bon marché que d'aucuns souhaitent s'approprier pour leur usage exclusif. Encore aujourd'hui, de nombreux projets ont pour objectif, de fait, de l'accaparer, alors que sa conservation implique de concilier pour les générations futures ses différentes vocations d'usage et d'occupation. Il constitue, notamment avec les plages, la première destination touristique des français.

Parmi les usages normaux du domaine public maritime entre lesquels l'administration est amenée à arbitrer, on peut citer

- l'usage balnéaire pour les plages ;*
- l'accueil de cultures marines sur les espaces propices ;*
- l'implantation d'ouvrages portuaires, de sécurité maritime ;*
- enfin le maintien comme espace naturel.*

Dans certains cas, des ouvrages (par ex : ouvrages de défense contre la mer) peuvent être construits sur le DPM naturel, des plages ont pu être créées (plages artificielles). Même si l'ouvrage ou la plage est bien « artificiel », son fond reste en droit du DPM naturel.

Dans tous les cas, les implantations (ouvrages, installations, constructions,...) sur le domaine public maritime doivent être autorisés préalablement et le domaine public maritime naturel n'a pas à recevoir des implantations permanentes, notamment sur les espaces balnéaires. A contrario, certaines activités peuvent et doivent pouvoir être accueillies sur les espaces maritimes de ce domaine quand elles n'apportent pas de gêne : câbles, éoliennes off shore,...

*Or ces implantations doivent tenir compte des enjeux qui gouvernent l'acceptabilité des projets pour les générations futures dans un objectif de développement durable. Pour satisfaire cet objectif, l'occupation, en dehors des ports, des espaces maritimes du domaine public doit intégrer, outre un état initial des lieux associé à un suivi, la mise en œuvre de techniques conduisant à une **réversibilité des implantations** dans des conditions économiquement acceptables.*

Cet objectif de réversibilité, qui revient à prévoir dès l'origine l'enlèvement effectif en fin de vie des installations, en vue de faciliter leur développement et protéger le milieu marin, doit être un des critères essentiels qui conduit à autoriser ou non la construction et l'exploitation de ces mêmes installations.

Garantir l'ouverture au public de ce domaine, inaliénable et imprescriptible, sa conservation est un enjeu majeur de la France du XXI^e siècle.

L'Etat (Ministère chargé de la mer - DGMT) est responsable de la conservation du domaine public maritime (DPM). A ce titre il en est le gestionnaire. Cette compétence est partagée pour l'aspect financier avec le ministère des finances (Service France Domaine).

Sommaire

- Introduction
- En quoi consiste le DPM ?
- Qui gère le DPM ?
- Les principes applicables à la gestion du DPM
- Les moyens juridiques de la gestion du DPM
- Les sanctions applicables
- Conclusion

La garde du domaine public maritime (DPM) a été confiée, de manière fort ancienne, à l'Etat

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 de l'époque romaine, où déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer.

C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant ce principe, constitue encore récemment le fondement de la gestion par l'Etat du DPM. Après avoir défini ce que comprenait le "bord et rivage de la mer", elle précisait également le régime applicable : "Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni de faire aucuns ouvrages...., à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire".

A la révolution, prend corps l'idée que le DPM est géré par les gouvernants dans l'intérêt de la Nation, et non comme un simple élément de patrimoine autrefois de la Couronne, aujourd'hui de l'Etat. Cette conception guide encore aujourd'hui largement la gestion du DPM, car au-delà même de la propriété de l'Etat sur ce domaine, sa conservation et sa gestion relèvent plus de la mise en œuvre d'une police de son utilisation que de l'exercice de droits "civils" du propriétaire.

Mais comme tout domaine public, le DPM est avant tout inaliénable et imprescriptible, et cela depuis l'Edit de Moulins (1566). Cette disposition figure désormais dans l'article L.3111-1 du **code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)**, qui est entré en application le 1er juillet 2006.

En quoi consiste le DPM ?

On distingue :

Selon l'article L.2111-4 du CGPPP, le DPM naturel qui est constitué :

- du sol et sous sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est à dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (« *bord et rivage de mer, grève* » à l'époque de Colbert), et la limite, coté large, de la mer territoriale,
- des étangs salés en communication naturelle avec la mer,
- des lais et relais (dépôts alluvionnaires) de mer formés à partir du premier décembre 1963 ou faisant partie du domaine privé de l'Etat à cette date, sous réserve du droit des tiers,

- des parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer depuis la loi du 3 janvier 1986 dite loi littoral,
- des terrains réservés qui ont été acquis par l'Etat.

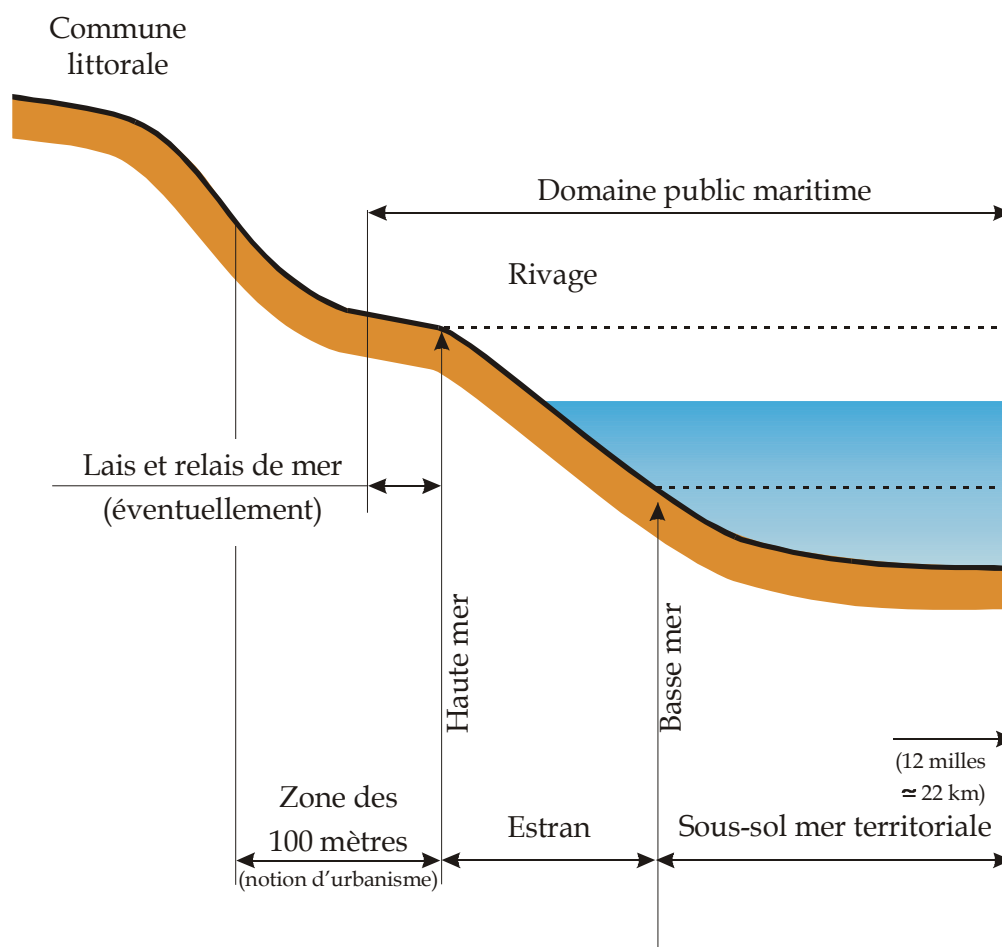
Ces éléments sont déterminés par la simple constatation de leur situation par rapport à des phénomènes naturels présents (par ex : le rivage de la mer) ou passés (par ex : les lais et relais de la mer). Le rivage, comme les lais et relais peuvent faire l'objet d'une délimitation côté terre.

et selon l'article L.2111-6 du CGPPP, le DPM artificiel est constitué :

- des ouvrages portuaires et de leurs dépendances
- des ouvrages liés à la navigation (phares,...)

Dans certains cas, des ouvrages (par ex : ouvrages de défense contre la mer) peuvent être construits sur le DPM naturel, des plages ont pu être créées (plages artificielles). Même si l'ouvrage ou la plage est bien « artificiel », son fond reste en droit du DPM naturel.

Domaine public maritime, rivage, lais et relais,...



Qui gère le DPM ?

Le rôle principal dans la garde du domaine public revient traditionnellement au préfet. Pour le DPM, il s'appuie sur des services extérieurs du ministère chargé de l'Équipement, les services maritimes, tantôt organisés en services spécialisés, tantôt inclus dans les directions départementales de l'équipement.

Les directions départementales des affaires maritimes instruisent les questions relatives aux cultures marines, et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) instruisent les questions relatives au droit minier sur le DPM.

Le préfet maritime doit donner son assentiment préalable à toute implantation sur le DPM naturel (Article R152-1 du code du domaine de l'État).

Les services fiscaux (Service France Domaine et ses services déconcentrés) déterminent et recouvrent les redevances domaniales qui peuvent être perçues au profit du budget de l'État.

Au niveau central, l'administration compétente est la Direction générale de la mer et des transports (DGMT) qui relève en général du Ministère chargé de la mer, c'est à dire aujourd'hui le ministère de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables (MEDAD). Les cultures marines relèvent du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche et le droit minier du ministère chargé de l'industrie.

Le préfet est donc l'autorité qui en général réglemente localement l'utilisation du DPM, permet les occupations privatives ou non et assure la défense de son intégrité en poursuivant les auteurs des atteintes à ce domaine.

Les principes applicables à la gestion du DPM

Les principes devant guider cette gestion ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit du domaine artificiel ou naturel.

Le DPM artificiel a été généralement aménagé pour mettre en valeur le littoral : toute décision qui favorise cette mise en valeur contribue donc à la réalisation de la vocation du domaine. Ainsi, les ports maritimes sont aménagés pour recevoir les navires et permettre l'embarquement et le débarquement des marchandises, du poisson ou des passagers, ce qui nécessite de multiples services connexes à cette activité de transit et qui participent à ce service. Une telle utilisation du domaine est donc avant tout économique et commerciale, et les règles de gestion doivent viser à la meilleure utilisation économique du domaine ainsi aménagé, ce qui peut justifier d'importantes occupations privatives s'accompagnant d'un régime de redevance lié à l'activité apportée, de la reconnaissance des « droits réels » à l'occupant depuis la loi de juillet 1994, et même de la fermeture d'une partie du domaine au public.

Le DPM naturel répond au contraire à un principe fondamental et ancien, celui du libre usage par le public pour la pêche, la promenade, les activités balnéaires et nautiques, ce qui fonde les principes de gestion du littoral : favoriser les activités liées à la mer et qui ne peuvent se développer ailleurs, au premier rang desquelles l'accès du public à la mer.

Peu de textes précisent les règles de fond applicables, qui ont surtout fait l'objet d'instructions du Ministère et d'une jurisprudence abondante.

Pour l'essentiel, ces principes ont été repris dans la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dont l'article 25 (article L.2124-1 du CGPPP), applicable aussi bien au domaine public artificiel que naturel, impose de « tenir compte de la vocation des zones concernées, et de celles des espaces terrestres avoisinants,

ainsi que des 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 DPM.

L'article 27 (article L.2124-2 du CGPPP) dans la même loi traite plus spécifiquement du DPM naturel, puisqu'il interdit d'une façon générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, 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, les opérations de défense contre la mer, les ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines.

L'article 30 de la loi littoral, séparé entre l'article L321-9 du code de l'environnement et l'article L.2124-4 du CGPPP dispose notamment : « L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. **L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages** au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. »

Pour arbitrer entre les préoccupations légitimes concurrentes, la loi a prévu un outil destiné à préciser en amont les vocations prioritaires des espaces concernés, afin de résoudre au mieux les éventuels conflits d'usage : les schémas de mise en valeur de la mer.

NB : Dans tous les cas, une construction ou installation sur le DPM nécessite d'obtenir un titre d'occupation domaniale. Ce titre, s'il est accordé, ne préjuge en rien des autres législations applicables (loi sur l'eau, permis de construire,...)

Les moyens juridiques de la gestion du DPM

Sur l'ensemble du littoral, le mode de gestion le plus étendu est de loin la gestion directe par l'Etat, notamment lorsque le DPM est naturel. Dans ce dernier cas en effet, les obligations de l'administration sont limitées, car elle n'a pas même d'obligation d'entretien.

Mais il peut arriver que la gestion de tout ou partie du domaine soit déléguée à une collectivité ou un organisme. Outre le cas des concessions de service public (voir plus loin) le code général de la propriété des personnes publiques prévoit la possibilité de conventions de gestion (Article L.2123-2 du CGPPP), par lesquelles l'Etat confie à une personne publique la gestion de dépendances de son domaine, dans le respect de sa vocation. Cette procédure est tout à fait applicable au DPM, notamment au profit des communes des D.O.M. pour la zone des 50 pas géométriques (article L.5111-5 du CGPPP). Le Conservatoire du Littoral peut être attributaire de portions du littoral sous le régime d'une convention prise en application de l'article L.322-6-1 du code du domaine de l'Etat pour des portions de rivage ou des lais et relais situées au droit des propriétés qu'il a acquises pour les préserver ; il peut également en être affectataire en application de l'article L322-6 du code de l'environnement¹.

En revanche, le transfert de gestion (article L.2123-3 du CGPPP) ne constitue pas à proprement parler une modalité de gestion du DPM, puisqu'il est alors géré comme le domaine public d'une autre collectivité ou d'un autre ministère affectataire, pour une autre nature de domanialité (voirie, espaces publics...), et a donc généralement perdu son caractère "maritime" à l'occasion d'un tel transfert.

¹ Issu de la loi du 27 février 2002

➤ **Les occupations privatives**

Le DPM présente un intérêt évident pour de multiples acteurs exerçant les activités les plus variées. Il est alors possible au gestionnaire d'autoriser des occupations plus ou moins privatives du DPM, c'est à dire de permettre 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. 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 plus haut.

L'outil juridique de droit commun est l'autorisation d'occupation temporaire (A.O.T. ; article L.2122-1 du CGPPP), assujettie à redevance et toujours délivrée à titre personnel, précaire et révocable, c'est à dire qu'il peut y être mis fin à tout moment si l'intérêt du domaine ou un intérêt général le justifient. 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.

Certains titres particuliers autres que l'A.O.T. classique sont utilisés pour les cultures marines (concessions ostréicoles) ou les extractions de matériaux ou minéraux (titres miniers) pour lesquels l'autorisation relève de critères spécifiques.

De même les autorisations de mouillage collectif instituées par l'article 28 de la loi littoral (article L.2124-5 du CGPPP) ne sont qu'une variété d'A.O.T., mais dont le caractère personnel est atténué pour permettre la prestation sous ce régime de services à des tiers, contre une rémunération.

Lorsqu'une installation ou même des travaux d'endigage nécessitent une longue période d'occupation et présentent un intérêt général, est délivrée une « concession d'utilisation des dépendances du DPM maintenues dans ce domaine en dehors des ports », instituée par le décret du 29 mars 2004.

S'il y a exondement de terrains consécutif aux travaux d'endigage, ce titre d'occupation maintient les terrains exondés dans le DPM.

➤ **Les concessions de service public**

Dans la mesure où le DPM peut être le support d'un service à la population, ce service peut faire l'objet d'une gestion déléguée.

C'est le cas le plus souvent en matière portuaire, où l'exploitation des ports peut être concédée par l'Etat, le port autonome, le département ou la commune. Tout ou partie de l'exploitation d'un port peut ainsi faire l'objet d'une concession dite d'outillage ou d'une concession de port de plaisance.

Certaines parties du DPM peuvent également être concédées : par les concessions de plages, l'Etat confie, généralement aux communes, l'exploitation des plages aménagées pour un meilleur service au public. Des cahiers des charges sont alors établis afin d'assurer le maintien strict de la vocation première des plages qui est d'accueillir le public (cf : article 30 de la loi littoral, devenu l'article L.2124-4 du CGPPP) : la libre circulation du public le long de la mer est assurée, ainsi que le maintien du caractère libre d'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.

➤ La sortie du domaine public.

Lorsqu'une dépendance du domaine public n'est plus utile à l'usage du public ou du service public, ou ne correspond plus à la nature ou à la destination qui a justifié son caractère public, il peut être selon des circonstances et procédures particulières déclassé (c'est dire sorti du domaine public pour être classé dans le domaine dit « *privé* » de l'Etat. L'Etat dispose d'une grande latitude de gestion pour son domaine « *privé* » et peut notamment procéder à des aliénations, c'est à dire des ventes). Une telle pratique se rencontre surtout sur le DPM artificiel, en accompagnement des mutations des ports qui s'étendent sur le nouveaux espaces et génèrent parfois des espaces « *délaissés* ».

La décision relève alors du ministre gestionnaire, le cas échéant après enquête publique si l'opération apparaît modifier de façon « *substantielle* » le domaine public concerné. L'aliénation après déclassement relève des seuls services fiscaux auxquels les biens désaffectés sont remis.

Sur le DPM naturel, existe une ancienne procédure instituée en 1807, désignée traditionnellement sous le nom de concession d'endiguage translatif de propriété (ancien article L64 du Code du domaine de l'État) : le concessionnaire était autorisé à exonder des emprises qui, soustraites à l'action des eaux, ne relèvent plus de la définition du DPM naturel et pouvaient donc être déclassées et cédées par l'Etat.

Cette procédure, utilisée à l'origine pour l'aménagement de polders agricoles, l'a été plus récemment pour réaliser des constructions immobilières privées, sous forme de marinas, gagnées sur la mer. La réaction à ce qui était perçu comme une privatisation du rivage, a conduit à prohiber en 1973 par circulaire la mise en œuvre d'une telle procédure, interdiction confirmée par la loi littoral qui prohibe plus largement l'atteinte au caractère naturel du rivage : dorénavant, il n'est plus possible de réaliser des opérations de type marinas ou polders par des concessions d'endiguage translatives de propriété et la procédure n'est plus applicable qu'aux exondements anciens dont elle constitue la seule possibilité de régularisation.

Cette procédure est maintenant codifiée à l'article L.3211-10 du CGPPP.

Des endigages sont certes toujours possibles lorsqu'ils sont nécessaires (cf. supra), mais dans le respect de l'article 27 de la loi littoral (Article L321-6 du code de l'environnement): des remblaiements de terre-pleins portuaires sont réalisables selon les procédures prévues par le code des ports maritimes, des plages artificielles peuvent s'accompagner d'espaces gagnés sur le mer, mais ils demeurent dans le DPM et continuent à être à l'usage du public ou à son service.

Les sanctions applicables

Assurer la conservation et la gestion du DPM ne consiste pas uniquement à entretenir ou exploiter le domaine et délivrer des titres d'occupation, il faut également prévenir et réparer les atteintes au domaine. L'ordonnance sur la marine d'août 1681 prévoyait déjà des sanctions fondées sur la remise en état et des amendes :

- « *Faisons défenses à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni faire aucuns ouvrages, qui puissent porter préjudice à la navigation, à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire²* »

² Ordonnance de la marine dite « Ordonnance de Colbert » du mois d'août 1681, Livre quatrième, Titre VII -Du rivage de la mer-, Article 2

- « Faisons défense à toutes personnes, de quelque qualité et conditions qu'elles puissent être, de bâtir ci-après sur les grèves de la mer, aucun parc, dans la construction desquels il entre bois ou pierre, à peine de trois cents livres d'amende (somme très considérable à l'époque !) et de démolition des parcs à leurs frais³ »

La loi du 29 floréal an X (19 mai 1802), relative aux contraventions en matière de grande voirie, étendue par les décrets de décembre 1811 et d'avril 1812 au DPM a organisé la défense de l'intégrité du domaine par la procédure de contravention de grande voirie.

Reprise à l'article L.2132-3 du CGPPP, la procédure de grande voirie constitue un outil efficace de protection du DPM contre les empiétements et occupations sans titre, les dégradations et même l'inobservation des règles régissant ce domaine. Le plafond des amendes pouvant être fixé par le juge à ce titre a récemment été revalorisé (décret n°2003-172 du 25 février 2003).

Le rôle du préfet est central dans la procédure, puisque c'est lui qui défère les procès-verbaux et tient lieu de "procureur" dans la procédure.

L'intérêt de la contravention de grande voirie est dans le caractère objectif de ce droit répressif : peu importe l'intention du contrevenant et les circonstances, même en cas d'absence de toute faute de sa part, s'il a porté atteinte au domaine, il est condamné à réparer, sauf faute grave de l'administration assimilable à un cas de force majeure.

En cas d'urgence, le gestionnaire du domaine peut aussi recourir au « référé administratif ».

L'efficacité de la contravention de grande voirie tient donc plus à la remise de droit des lieux en l'état qu'à l'amende encourue qui demeure faible.

Conclusion

Ancrée dans une longue histoire, la gestion du DPM 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...

Le considérant suivant extrait de l'arrêt du Conseil d'Etat du 3 mai 1963 - Commune de Saint-Brévin-les-Pins et autres - permet de conclure sur la question délicate entre toutes des autorisations sur le domaine public maritime :

« ...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'y exercer, ainsi qu'avec l'obligation qu'a l'administration d'assurer la conservation de son domaine public** ».

³ Ordonnance de la marine dite « Ordonnance de Colbert » du mois d'août 1681, Livre cinquième, Titre III -Des parcs et pêcheries-, Article 8

Textes récents relatifs à la gestion du DPM

- 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° 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° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports