

N° 191

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 1985.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques et du plan (1)
sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS
DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à l'aménagement, la protection
et la mise en valeur du littoral.*

Par M. Josselin de ROHAN,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES

(1) *Cette commission est composée de : MM. Michel Chauty, président ; Jean Colin, Richard Pouille, Bernard Legrand, Pierre Noé, vice-présidents ; Francisque Collomb, Marcel Daunay, André Rouvière, Louis Minetti, secrétaires ; MM. François Abadie, Bernard Barbier, Charles Beaupetit, Jean-Luc Bécart, Georges Berchet, Marcel Bony, Amédée Bouquerel, Jean Boyer, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Louis de Catuelan, Jean-Paul Chambriard, William Chervy, Auguste Chupin, Marcel Costes, Roland Courteau, Lucien Delmas, Bernard Desbrière, Henri Elby, Jean Faure, Philippe François, Yves Goussebaire-Dupin, Roland Grimaldi, Paul Guillaumot, Rémi Perment, Jean Huchon, Bernard-Charles Hugo (Ardèche), Bernard-Michel Hugo (Yvelines), Maurice Janetti, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Robert Laucournet, Bernard Laurent, France Léchenault, Yves Le Cozannet, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Marcel Lucotte, Paul Malassagne, Guy Malé, René Martin, Paul Masson, Serge Mathieu, Louis Mercier, Mme Monique Midy, MM. Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Albert Ramassamy, Jean-Marie Fausch, René Regnault, Ivan Renar, Michel Rigou, Roger Rinchet, Josselin de Rohan, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert, Jacques Valade, Frédéric Wirth, Charles Zwickert.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2947, 3084 et in-8° 911.

Sénat : 108 (1985-1986).

Mer, littoral.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET DE LOI	6
I. — L'évolution de la législation et de la réglementation applicables au littoral ..	6
II. — Le contenu du projet de loi	9
TRAVAUX DE LA COMMISSION	
I. — Discussion générale	
II. — Examen des articles	21
<i>Article premier.</i> — Champ d'application de la loi	21
TITRE PREMIER. — Aménagement et protection du littoral de la mer et des grands lacs	24
CHAPITRE PREMIER. — Adaptation de certaines dispositions du code de l'urbanisme ..	24
<i>Article 2</i> — Règles particulières d'urbanisme applicables aux travaux, constructions et aménagements sur le littoral	24
• Article L. 146-1 du code de l'urbanisme. — Nature et portée juridiques du nouveau chapitre du code de l'urbanisme	25
• Article additionnel après l'article L. 146-1 du code de l'urbanisme. — Capacité d'accueil des espaces urbanisables ; coupures d'urbanisation	27
• Article L. 146-2 du code de l'urbanisme. — Régime de l'urbanisation dans les communes littorales	28
• Article L. 146-3 du code de l'urbanisme. — Accueil des installations touristiques légères. — Obligation pour les documents d'urbanisme d'aménager des espaces naturels entre les zones urbanisables	33
• Article L. 146-4 du code de l'urbanisme. — Espaces littoraux sensibles	34
• Article L. 146-5 du code de l'urbanisme. — Implantation de nouvelles routes sur le littoral	36
• Article L. 146-6 du code de l'urbanisme. — Installations et ouvrages non soumis aux dispositions du chapitre VI du titre IV du livre premier du code de l'urbanisme	37
<i>Article additionnel après l'article 2.</i> — Servitude de passage le long du domaine public maritime	37
<i>Article 3.</i> — Servitude d'accès transversal à la mer sur des chemins privés existants ..	38
<i>Article 4.</i> — Cessation des effets de la directive d'aménagement national relative au littoral à l'entrée en vigueur de la loi	40
CHAPITRE II. — Qualité des eaux	41
<i>Article 5.</i> — Qualité des eaux de baignade	41
<i>Article 6.</i> — Frais des mesures de contrôle des autorisations de déversement	43
<i>Article 7.</i> — Zones et normes spécifiques de qualité des eaux	43

	Pages
<i>Article additionnel après l'article 7. — Conservation et reproduction des ressources de pêche</i>	44
<i>Article additionnel après l'article 7. — Répression de la pollution marine</i>	45
<i>Article additionnel après l'article 7. — Pollution marine : astreintes prononcées par le juge</i>	46
<i>Article 8. — Equipements d'assainissement</i>	47
CHAPITRE III. — Dispositions relatives à certaines activités exercées sur le littoral ..	49
<i>Article additionnel avant l'article 9. — Schémas de mise en valeur de la mer</i>	49
<i>Article 9. — Maîtrise des communes sur les opérations d'aménagement touristique</i> ..	50
<i>Article 10. — Principes régissant l'accueil des bateaux de plaisance</i>	52
<i>Article 11. — Incorporation des plans d'eau accueillant les navires de plaisance et d'un bande bord à quai dans le domaine public maritime</i>	54
<i>Article 12. — Possibilité pour les communes littorales d'être dotées d'un office du tourisme et de percevoir la taxe de séjour</i>	55
<i>Article additionnel après l'article 12. — Extraction des matériaux</i>	56
TITRE II. — Gestion du domaine public maritime et réglementation des plages ..	56
CHAPITRE PREMIER. — Gestion du domaine public maritime	57
<i>Article 13. — Décisions d'utilisation des zones du domaine public maritime</i>	58
<i>Article 14. — Délimitation du rivage</i>	59
<i>Article 15. — Réglementation des exondements</i>	61
<i>Article 16. — Zones de mouillage et mouillages isolés</i>	62
<i>Article 17. — Autorisation d'exploitation de cultures marines et occupation du domaine public</i>	63
CHAPITRE II. — Des plages	64
<i>Article 18. — Réglementation des plages</i>	65
<i>Article 19. — Limite de la police municipale en mer</i>	68
<i>Article 20. — Police des baignades et des activités nautiques</i>	69
<i>Article 21. — Secours et sauvetage en mer</i>	70
TITRE II. — Dispositions particulières aux départements d'outre-mer	71
<i>Article 22. — Dispositions du code de l'urbanisme propres au littoral dans les départements d'outre-mer</i>	72
<i>Article 23. — Application aux départements d'outre-mer de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime</i>	75
<i>Article 24. — Domanialité publique de la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone des cinquante pas géométriques</i> ..	75
<i>Article 25. — Possibilité de cession aux communes de certains terrains de la zone des cinquante pas géométriques</i>	76
<i>Article additionnel après l'article 25. — Rapport au Parlement sur l'application de la loi</i>	78

EXPOSÉ GÉNÉRAL

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Gouvernement propose un projet de loi relatif à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral. L'énoncé de ses principes ne peut que recueillir le plus large assentiment. Le texte qui nous est présenté comporte également des aspects positifs que votre rapporteur se doit de souligner.

L'accumulation de lois, de décrets et de circulaires particulières aux différents domaines de la politique du littoral, la définition d'une action d'ensemble dans une seule directive, mi-impérative, mi-indicative, appellait une clarification des normes. Il n'est pas non plus douteux que la profusion des textes généraux sur des sujets connexes à la vie du littoral, comme la répartition des compétences d'urbanisme entre l'Etat et les communes ou la protection de l'environnement impliquait la recherche d'une cohérence avec les dispositions propres au littoral.

Cette remise en ordre juridique devait également être l'occasion de mieux maîtriser le développement de régions dont le cadre et les activités ont été profondément modifiés par l'apparition du tourisme de masse et l'urbanisation qui l'a accompagné.

L'opportunité incontestable de ce projet a d'autant plus fait regretter à votre commission des affaires économiques et du plan que ni le contexte de préparation et d'application du texte, ni son dispositif juridique et financier ne permettent de répondre aux espérances qu'il avait suscitées.

I. — UN CONTEXTE DE PRÉPARATION ET D'APPLICATION PEU SATISFAISANT

Le projet de loi qui nous est proposé n'échappe ni dans la forme, ni dans le fond, au caractère monumental et tautologique qui a caractérisé beaucoup de ses prédécesseurs au cours de la présente législature. Peut-être est-ce une loi du genre. Mais pour le moins, votre commission eût souhaité que l'on s'entourât, en cette occasion, des meilleures conditions de préparation et d'application.

Cela n'a pas été le cas : la concertation a été plus apparente que réelle, le Parlement, dont c'est pourtant la mission, n'a guère eu de temps pour se prononcer et les perspectives d'application demeurent incertaines.

1° UNE APPARENCE DE CONCERTATION

L'effet d'annonce aux termes duquel la préparation du texte s'était accompagnée pendant deux longues années d'une large concertation, a été accueilli avec satisfaction par ceux qui connaissent la complexité des problèmes posés par le développement du littoral.

Pourtant, à l'analyse, les résultats de cette consultation semblent minces. La lecture des débats à l'Assemblée nationale n'a pas davantage éclairé votre rapporteur. Les enseignements tirés de cette concertation ont à peine été évoqués sinon pour souligner que les avis recueillis avaient été divergents, pour ne pas dire contradictoires. Ce qui sous-entendait, en vertu de la loi d'annulation des contraires, que le travail des intervenants consultés n'avait pas été pris en considération par l'administration.

Les auditions effectuées par votre rapporteur ont confirmé cette réalité ; nombre d'associations entendues lui ont fait part de la déception qu'elles avaient éprouvée en constatant que la plupart de leurs propositions n'avaient pas été retenues. Les moins critiques ont paru plus résignées que louangeuses.

Votre commission tient à marquer aussi bien sa désapprobation de ce procédé en trompe-l'œil que ses préoccupations sur les conséquences qu'il pourra avoir pour l'avenir du littoral.

2° UNE CONSULTATION DU PARLEMENT INSUFFISANTE

Le présent projet de loi a été déposé le 20 août dernier, à l'Assemblée nationale : après plusieurs années de préparation et d'arbitrages administratifs. C'est dire que le Parlement n'aura disposé que d'une session budgétaire pour examiner un texte de cette importance.

Le 14 novembre, avant la fin de la discussion générale à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a demandé son examen en urgence. Les deux assemblées ne disposeront chacune que d'une lecture pour œuvrer à l'amélioration technique du projet, comme cela a été fait sur de nombreux textes concernant l'aménagement ou le développement de nos espaces naturels, et pour rapprocher leurs points de vue sur la gestion d'un secteur sensible. Ce délai est notoirement insuffisant.

La rapidité de la consultation du Parlement risque d'être d'autant plus fâcheuse que le projet de loi n'est pas dépourvu de faiblesses rédactionnelles. Au nombre d'entre elles, votre rapporteur souhaite insister sur la prolifération de notions vagues, telles que « espace d'une largeur significative », « équipements légers », « de manière substantielle », « extension limitée », « mouillages légers » ou « installations touristiques légères ».

Dans la plupart de cas, ces expressions floues se rapportent à des domaines où le texte dispose des libertés. Si ces approximations législatives subsistaient dans la loi définitive, leur maintien aurait pour résultats de donner compétence au pouvoir réglementaire pour prescrire des interdictions dans un domaine légitimement réservé au législateur.

3° DES PERSPECTIVES D'APPLICATION INCERTAINES

L'administration, qui s'est réservée une longue période personnelle de préparation du texte, tout en infligeant au Parlement des délais d'examen particulièrement brefs, pourra-t-elle tout au moins publier les décrets d'application dans un délai raisonnable ?

Votre commission exprime quelques doutes sur ce point.

D'une part, il est apparu à votre rapporteur que des divergences d'application non négligeables existaient entre les départements ministériels cosignataires des futurs textes d'application de la loi. Ces conflits ne hâteront sans doute pas la sortie des décrets correspondants.

D'autre part, des précédents fâcheux existent. L'administration, qui est généralement avare du temps du Parlement, est prodigue du sien. Votre rapporteur a eu la curiosité d'examiner, au 1^{er} décembre 1985, le rythme de parution des décrets d'application des quatre derniers textes votés dans le domaine de l'urbanisme et de la mer. Le bilan de cette recherche est affligeant :

— la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne prévoyait la sortie de 40 décrets ; seuls 4 de ces décrets ont été publiés ;

— la loi n° 85-542 du 22 mars 1985 relative à l'exercice de la pêche maritime prévoyait la sortie de 4 décrets ; aucun d'entre eux n'est paru au *Journal officiel* ;

— la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique prévoyait la sortie de 10 décrets ; le score de son application réglementaire est vierge ;

— enfin, la loi n° 85-729 du 18 juillet 1985 ne sera pas applicable avant la sortie de 26 décrets ; le recensement des textes prévus par la loi est à l'étiage.

Les schémas de mise en valeur de la mer prévus à l'article 57 de la loi n° 83-3 du 7 janvier 1983 sont en attente du décret en conseil d'Etat qui doit en fixer le contenu et en préciser les modalités d'élaboration.

Cette triste comptabilité met un point d'orgue pessimiste quant à l'échéancier d'application du texte que votre assemblée est contrainte d'examiner à la fin d'une session très chargée de fin de législature.

La conséquence prévisible de cette probable inertie réglementaire est claire. Sur la base d'un texte qui a pour objet d'adapter et de synthétiser les dispositions législatives relatives au littoral, se développera, faute de décret ou d'accord entre administrations sur les décrets, un nouveau maquis de normes hybrides que la présente loi visait à supprimer.

.

Au total, il s'agit d'un texte difficile qui a donné lieu à une concertation sans résultats ; il s'agit d'un texte important que le Parlement est contraint d'examiner à la hâte ; il s'agit d'un texte ambitieux dont les perspectives d'application sont très incertaines.

Dans ce domaine, comme dans d'autres, votre commission a mesuré la marge qui sépare les déclarations d'intention et les effets d'annonce de leur mise en œuvre. Mais le désenchantement né de l'analyse des conditions de préparation de la loi cède à la déception lorsque l'on étudie son dispositif.

II. — UN DISPOSITIF CARACTÉRISÉ PAR L'IRRÉALISME JURIDIQUE ET L'ABSENCE DE MOYENS FINANCIERS

L'examen des articles du projet de loi offre un contraste troublant entre l'importance des prescriptions juridiques qu'elle porte et la minceur des moyens financiers qu'elle prévoit.

Le texte multiplie les réglementations dans tous les domaines d'utilisation du littoral. Votre commission des affaires économiques et du plan n'est pas hostile, par principe, à une certaine fermeté dans la définition des critères et des procédures d'occupation de la bande littorale, notamment aux fins de concilier les activités permanentes et temporaires qui y coexistent. De même, elle approuve l'idée selon laquelle la politique du littoral ne se limite pas au rivage immédiat mais s'étend également vers l'intérieur des terres, ne serait-ce que pour qu'une attention particulière soit apportée à la qualité des eaux qui s'y déversent. **En revanche, on trouvera irréaliste d'accumuler les interdictions dans un secteur en pleine expansion économique, comme si le Gouvernement avait voulu compenser, à titre conservatoire, la pauvreté de moyens mis à l'appui de l'action législative qu'il propose.**

A. — Un texte interventionniste et uniformisateur.

Le projet établit une inconstructibilité dans une bande littorale de 100 mètres ; il prévoit la possibilité de créer des coupures d'urbanisation dans l'intérieur des terres ; il relègue les parallèles d'accès au rivage au-delà de 2.000 mètres ; il proscriit des concessions d'endigage ; il s'efforce de décourager l'installation de ports de plaisance en privilégiant des mouillages légers mal définis ; il limite les sous-concessions de plage des communes à des entrepreneurs particuliers ; il favorise le développement de servitudes sur les propriétés privées.

Cette approche relativement répressive semble frapper de suspicion le développement des activités touristiques plutôt que d'encourager la conciliation des parties prenantes à l'activité littorale.

En outre, le dispositif — déjà uniformisateur par nature — va à l'encontre de l'esprit de la décentralisation. Sur des points essentiels, le pouvoir définitif appartient au représentant de l'Etat.

S'agissant des débats de fond qu'engage chacun de ces aspects du texte, interventionnisme contre libéralisme et renforcement du pouvoir de l'Etat contre décentralisation, votre commission des affaires économiques a pris des positions de principe claires en faveur de l'initiative des particuliers et de la libre administration des collectivités locales.

Mais dans le cas d'espèce, la connotation d'interdiction et d'uniformisation dégagée par le projet de loi pourrait avoir des effets particulièrement pervers.

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.

I° UNE RÉALITÉ COMPLEXE ET DIVERSIFIÉE

L'exposé des motifs et les articles du texte traitent du littoral dans la plus complète abstraction. Comme si, d'une part, les activités permanentes et saisonnières qui s'y exercent étaient indépendantes les unes des autres et, d'autre part, comme si son développement avait été jusqu'ici totalement uniforme.

La réalité est tout autre.

La vie économique du littoral est tout autant marquée par la complémentarité que par les conflits et son développement se caractérise par une grande diversité de situations et d'héritages.

a) *La complémentarité des activités.*

La migration estivale du tiers de la population française sur des espaces qui ne recouvrent, dans leur acception la plus étendue, que 5 % du territoire donne naissance à des conflits avec les activités permanentes — agriculture, pêche, conchyliculture — qui y sont implantées. L'un des éléments positifs du texte qui nous est présenté est de pouvoir prévoir ceux de ces secteurs qui seraient menacés par une urbanisation sauvage ou par l'usage abusif du littoral par les touristes.

A l'opposé, 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.

Le littoral n'a pas vocation à être un musée vivant des arts et traditions populaires.

Est-il alors utile d'insister sur le fait que les différentes composantes de la vie économique du littoral sont étroitement complémentaires, non seulement en période estivale, mais également en dehors de cette période ? Est-il utile de rappeler que le développement économique enregistré depuis trente ans par nos régions littorales est largement imputable à celui du tourisme qui a bénéficié à la plupart des activités permanentes de ces régions ? Est-il utile de souligner, sur le littoral comme en montagne, le fait que nombre d'actifs exercent des emplois divers et qui parfois sont cumulables.

La pénalisation excessive du secteur de la construction, le freinage systématique de l'aménagement de ports de plaisance alors qu'une demande se manifeste clairement ralentiront de manière inéluctable le développement économique du littoral qui repose pour une large part sur l'essor du tourisme.

b) La diversité des héritages.

Votre rapporteur s'est fait communiquer par le secrétariat d'Etat à la mer des statistiques relatives à l'économie du littoral.

Ces données témoignent, s'il en était besoin, de la diversité des milieux :

- La population et les structures communales sont très diversement réparties :

POPULATION DES COMMUNES LITTORALES

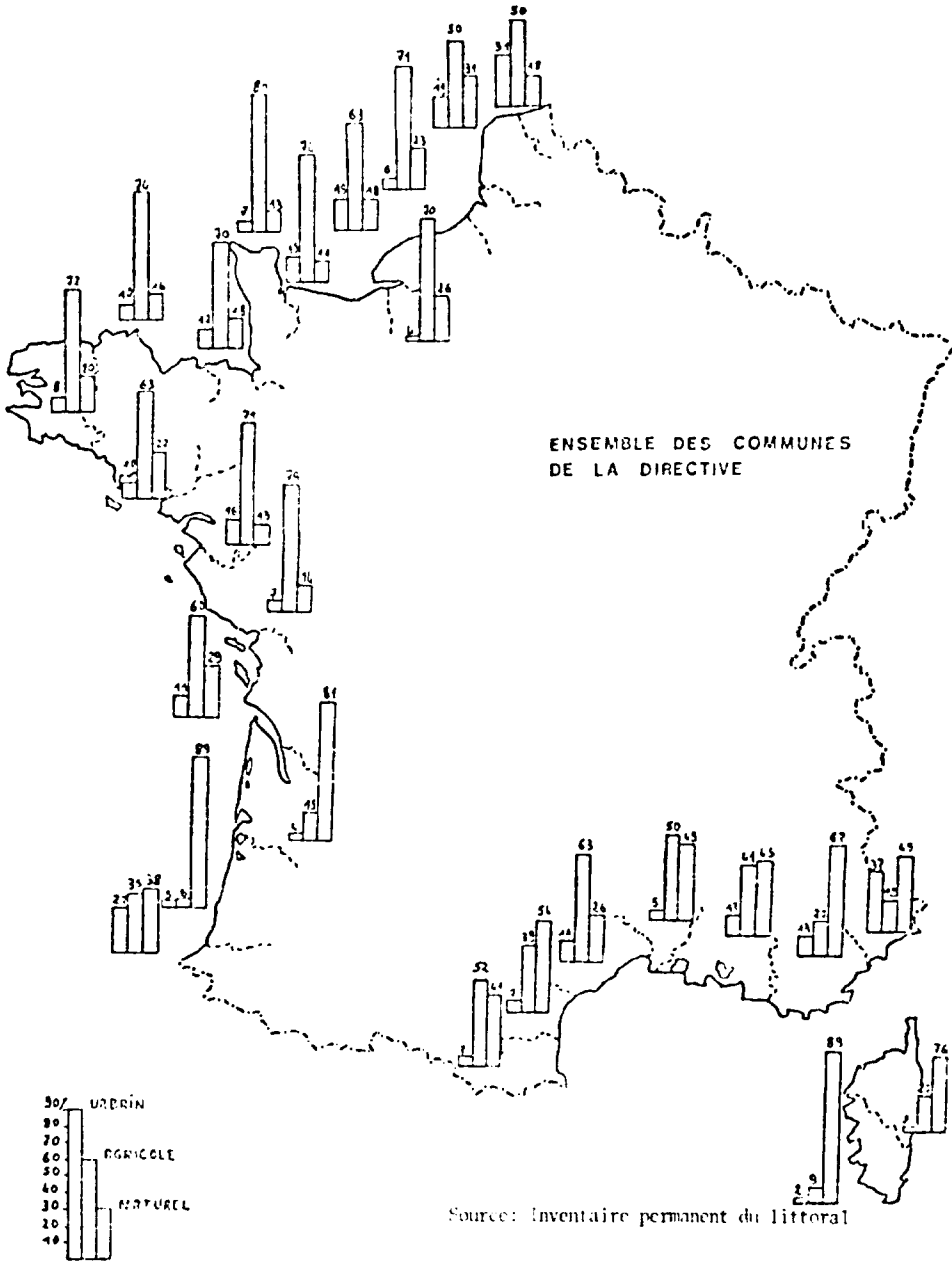
Départements	Nombre de communes littorales (*)	1975	1982
Nord	11	152.201	159.480
Pas-de-Calais	26	226.041	228.335
Somme	16	23.993	21.833
Seine-Maritime	53	337.581	321.599
Eure	5	2.061	2.229
Calvados	52	69.260	71.219
Manche	100	140.630	140.939
Ille-et-Vilaine	20	80.658	84.524
Côtes-du-Nord	52	171.313	173.378
Finistère	115	545.090	545.364
Morbihan	56	247.068	255.587
Loire-Atlantique	18	138.350	142.213
Vendée	27	87.549	93.123
Charente-Meritime	54	176.715	183.132
Gironde	38	98.172	106.451
Landes	17	44.995	48.281
Pyrénées-Atlantiques	8	88.819	94.938
Pyrénées-Orientales	11	43.886	50.323
Aude	5	54.052	58.363
Hérault	13	114.649	138.585
Gard	1	10.222	10.441
Bouches-du-Rhône	13	1.177.901	1.184.605
Var	26	435.074	469.211
Alpes-Maritimes	16	605.533	628.155
Corse	97	189.960	183.659
Total		5.261.773	5.651.554

soit un accroissement
d'environ 1 % par an
(contre 0,43 % pour l'ensemble
de la population française.)

(*) Au sens de la Directive du 25 août 1979.

Source : I.N.S.E.E.

• L'usage des sols dans les communes concernées par la directive de 1979 présente un bilan très contrasté :



● Ce bilan est confirmé par le degré et l'objet de la planification
des sols dans les départements littoraux métropolitains :

Départements	Communes littorales avec P.O.S./ Communes littorales	Superficie des communes avec P.O.S./ Superficie totale des communes littorales du département	Pourcentage correspondant	Pourcentage de zones U	Pourcentage de zones NA	Pourcentage de zones NB	Pourcentage de zones NC + ND	Population permanente/ zones urbanisables
Nord	6/10	7.544/ 1.520	50	36	8	/	56	1.100
Pas-de-Calais	7/25	6.611/ 31.231	21	34	22	/	44	2.500
Somme	1/17	1.632/ 27.289	6,8	9	7	/	84	1.000
Seine-Maritime	19/51	24.759/ 41.937	59	40	8	/	48	890
Eure	0/6	7.592	0	/	/	/	/	/
Calvados	37/52	25.150/ 36.401	69	18	9	4	68	852
Manche	56/103	49.398/103.459	48	7,5	5	16,5	70	530
Ille-et-Vilaine	13/23	18.401/ 32.431	57	16	15	1	68	1.170
Côtes-du-Nord	30/57	45.697/ 93.221	49	17	4	1	78	1.430
Finistère	19/111	44.158/219.527	20	23	5	1	71	2.080
Morbihan	41/66	59.811/129.425	46	17,04	5,35	0,05	77,56	1.480
Loire-Atlantique	17/18	38.728/ 43.751	88	22	5	/	73	672
Vendée	25/29	65.634/ 89.169	74	8	7	3	82	688
Charente-Maritime	48/71	72.674/120.726	60	14	7	4	75	1.180
Gironde	4/28	24.887/199.701	12,5	7	7,5	0,5	85	530
Landes	18/19	97.329/113.177	86	5	8	3	84	269
Pyrénées-Atlantiques	5/8	5.088/ 13.175	39	42	16	8	34	1.376
Pyrénées-Orientales	4/14	5.538/ 34.428	16	7	10	0,5	82,5	1.317
Aude	1/11	16.507/ 45.163	36	4	5	2	89	2.150
Hérault	21/26	48.166/ 59.493	81	8	8	4	80	1.115
Gard	2/3	11.221/ 20.232	56	2	1	/	97	2.600
Bouches-du-Rhône (sans Marseille)	7/22	50.174/209.177	24	6	3	2	89	1.361
Var	21/31	94.183/130.328	72	20	5	3	72	1.450
Alpes-Maritimes	11/16	20.274/ 26.367	77	39	4	23	34	3.985
Corse-du-Sud	10/35	61.637/189.492	32,5	6	8	30	56	23
Haute-Corse	13/65	22.090/183.342	12	9	6	25	60	164
Total	436/917	/ /	/	/	/	/	/	/
Moyenne nationale	/	/ /	/	10,15	4,62	5,33	80	1.057

Source : E. N. A. — Promotion Droits de l'Homme — Juillet 1980.

L'usage des sols dans les communes concernées par la directive de 1979 présente un bilan très contrasté :

Votre commission des affaires économiques et du plan pourrait multiplier à satiété les exemples portant sur la diversité des implantations économiques et urbaines sur le littoral. Elle ne citera, sur un problème sensible — celui de l'occupation du domaine public — que trois autres illustrations de la variété des situations :

— 9 départements n'ont concédé aucune plage naturelle ;

— la liste des plages artificielles concédées aux communes ne concerne que 11 implantations dans quatre départements ;

— le Nord n'a pas de port de plaisance concédé, le Pas-de-Calais et les Landes n'en ont qu'un, la Seine-Maritime 2, la Manche et les Pyrénées-Atlantiques 3, l'Ille-et-Vilaine et la Gironde 4, les Bouches-du-Rhône et la Vendée 10, les Alpes-Maritimes 17, les Côtes-du-Nord 19 et le Var 32.

Appliquer une législation sévère et uniforme à des héritages aussi différents relève de l'irréalisme.

2° UNE RIGIDITÉ QUI N'EST PAS SANS RISQUES

L'application des dispositions juridiques très sévères à des activités et des situations de fait très différentes recèle un risque : celui de l'établissement d'une morale à double vitesse.

La mise en place d'un système de contrôle hiérarchisé qui privilégie les représentants de l'Etat sur ceux des collectivités aura pour conséquence d'appliquer sans discernement des interdictions qui ne peuvent s'apprécier que localement.

a) *L'établissement d'une morale à double vitesse.*

Lorsque l'on examine chacun des domaines d'interdictions posés par la loi, on s'aperçoit que celles-ci sont censées être plaquées à des réalités très différentes.

On a pu observer que, d'une commune à l'autre et d'une région à l'autre, les situations sont très variées en matière d'urbanisation de la bande d'inconstructibilité de 100 mètres, d'accès au domaine public maritime, de concessions de plages, de préservation des espaces sensibles, d'installations de terrains de camping ou d'équipements réservés aux plaisanciers.

Figurer ces situations n'aboutirait qu'à imposer à l'avenir de certaines communes ou de certaines régions une morale vertueuse en fonction des « péchés » passés.

Cette démarche est doublement inacceptable.

Elle introduit une inégalité profonde entre les chances de développement des régions littorales.

Elle repose également sur un postulat social auquel votre commission ne saurait adhérer ; les personnes « installées » sur le littoral se verront conférer des droits dorénavant interdits aux plus démunis.

La correction de certaines erreurs et la rectification des abus constatés, notamment en matière de concessions de plages ou d'accès au domaine public, ne doit pas aboutir à des discriminations insupportables.

b) La prééminence de l'Etat.

Dans plusieurs des domaines visés par le texte, celui-ci consacre de façon excessive la compétence de décision au représentant de l'Etat au détriment des collectivités territoriales.

A l'article L. 146-1, des prescriptions particulières en vue de la protection du littoral seront prises par décret après avis, seulement consultatif, des collectivités locales. Ce pouvoir n'est pas mince puisqu'il conditionne l'urbanisation du littoral en s'appliquant à tous travaux, constructions, ouvertures de terrains de camping ou création de lotissements. Cette disposition pourra ôter aux collectivités intéressées la maîtrise effective de l'urbanisation du littoral.

Cette restriction ne suffisant pas, il est également prévu que seul le représentant de l'Etat pourra décider que les plans d'occupation des sols dérogeront au principe d'urbanisation limitée posé par le texte.

L'article 9 A accroît le champ d'application des schémas de mise en valeur de la mer en prévoyant qu'ils pourront édicter des sujétions particulières intéressant les espaces nécessaires à la préservation du littoral. Ces schémas sont élaborés par l'Etat et ont la même valeur contraignante que les prescriptions établies par l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme.

Ces articles ne sont pas seulement manifestes d'une défiance à l'égard des communes, peu compatible avec l'esprit des lois de décentralisation. Ils ont deux conséquences fâcheuses : il leur retire la maîtrise générale de la conception et de la définition de leur politique d'urbanisation ; de façon tout aussi inopportune, ils soustraient toute marge de souplesse à l'application de dispositions dont votre commission des affaires économiques et du plan a déjà souligné la rigidité.

B. — L'absence de moyens financiers.

Les ambitions affichées ne sont pas supportées par des moyens financiers d'égale ampleur. Certaines propositions faites par les représentants des collectivités littorales préconisant la création d'un fonds d'aide à l'équipement des communes de ces régions n'ont pas été sérieusement étudiées.

Pour l'avoir souvent démontré, votre commission est sceptique quant au recours automatique au budget général, mais elle estime qu'actuellement l'Etat ne remplit plus financièrement des missions dont il a la responsabilité et, surtout, que le dispositif proposé par le Gouvernement comporte un risque grave d'inhibition économique des régions concernées dont pâtiront les ressources des collectivités du littoral.

1° LA CONSERVATION ET LA PROTECTION : LE DÉSENGAGEMENT PROGRESSIF DE L'ÉTAT

Les crédits que la puissance publique consacre chaque année aux actions de conservation du littoral et de protection contre la mer sont en diminution régulière.

Concernant les travaux de défense contre la mer, le secrétariat d'Etat a communiqué à votre rapporteur les données suivantes :

I. — OUVRAGES APPARTENANT A DES ASSOCIATIONS SYNDICALES OU A DES COLLECTIVITES LOCALES (Subventions sur le chapitre 63-30/30.)

(En francs.)

Années	Dotations Secrétariat d'Etat mer	Apports F.I.A.T. * et autres fonds	Total
1981	14.000.000	847.000	14.847.000
1982	14.000.000	4.890.000	18.890.000
1983	16.000.000	650.000	16.650.000
1984	14.100.000	650.000	14 750.000
1985	7.500.000	500.000	8.000.000

(*) F.I.A.T. : Fonds Interministériel d'aménagement du territoire.

II. — OUVRAGES APPARTENANT A L'ÉTAT
(Chapitre 53-30/30.)

(En francs.)

Années	Dotations S.E. mer
1981	960.000
1982	1.000.000
1983	1.000.000
1984	1.000.000
1985	700.000

On ne s'étonnera pas, dans ces conditions, que la longueur du littoral défendue contre la mer soit passée de 36 kilomètres en 1981 à 16 kilomètres en 1985.

Les dotations consacrées à l'aménagement du sentier littoral ne connaissent pas un sort plus enviable :

DOTATIONS BUDGETAIRES

(En millions de francs.)

1983 (*)		1984 (*)		1985		1986	
A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.	A.P.	C.P.
Mer 1,7	1,875	1,25	1,65	1,25	1,5	0,85	1,4

(*) Après annulation de crédits.

L'Etat propose des dispositions visant à faciliter l'accès au domaine public maritime, mais n'est pas capable, dans son secteur de compétence, d'y affecter des moyens financiers appropriés.

2° LE DÉVELOPPEMENT ET LA MISE EN VALEUR :

L'AFFAIBLISSEMENT DES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS

a) *L'extension de la taxe de séjour : un faux-semblant.*

L'article 12 du projet de loi étend aux communes littorales, qui n'en bénéficiaient pas toutes, la possibilité de créer une taxe de séjour en compensation de la création d'un office de tourisme qui peut leur être imposé par le représentant de l'Etat dans le département.

Le secrétariat d'Etat à la mer a communiqué à votre rapporteur les données suivantes, relatives à la perception de la taxe de séjour en 1984 :

	Nombre de communes	Capacité totale population saisonnnière (2)	Capacité totale hébergements banalisés (3)	Taxe de séjour perçue en 1984 (4)
I. — <i>Communes littorales</i>	881	5,5	2,9	83,2
a) percevant la dotation aux communes touristiques ..	432	4,9	2,6	83,2
a1 ayant perçu la taxe de séjour en 1984	206	3,2	1,7	83,2
a2 ne l'ayant pas perçue	226	1,7	0,9	»
b) ne percevant pas la dota- tion aux communes tou- ristiques	449	0,6	0,3	»
II. — <i>Autres communes ayant perçu la taxe de séjour</i>	180	»	»	38,8
III. — <i>Ensemble des communes ayant perçu la taxe de séjour en 1984</i>	386	»	»	122

(2) (3) En millions de personnes.

(4) En millions de francs.

L'administration intéressée ajoute que :

« La capacité d'hébergement des 449 communes auxquelles la mesure permettrait de percevoir la taxe de séjour est de l'ordre de 20 % de la capacité d'hébergement des 206 communes qui la perçoivent et de 12 % de la capacité d'hébergement des 432 communes éligibles.

« L'incidence de la mesure devrait être comprise entre 10 et 15 millions de francs. »

Dans le meilleur des cas, cette ressource rapporterait donc, en moyenne, entre 22.000 F et 33.000 F par commune, soit à peine le prix d'une brochure d'information à éditer par l'office du tourisme dont la création pourra par ailleurs être imposée aux communes.

b) Les contradictions du projet.

Le projet de loi est marqué sur le plan financier par une contradiction :

— il accroît les charges des communes dans la mesure où il les rend pratiquement seules responsables du financement de la sécurité des plages, où il impose en matière de qualité des eaux des normes contraignantes qui accroissent les dépenses d'assainissement ;

— dans le même temps, en freinant la création de ports de plaisance ou le développement touristique, le Gouvernement ne permet pas aux communes d'exercer le rôle qui leur incombe pour l'aménagement de leur environnement.

Au total, le projet de loi est décevant dans la mesure où il donne le sentiment qu'une occasion a été manquée de doter le littoral d'une législation adaptée à ses exigences. L'ouvrage devra être repris et complété, non dans la hâte ou l'improvisation mais dans le souci de conduire une importante partie de notre territoire vers le progrès et le développement dans le respect de ses diversités et de ses richesses.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier A (nouveau).

Objet d'une politique spécifique en faveur du littoral.

Cet article additionnel, inséré au début du projet de loi, résulte des travaux de l'Assemblée nationale. Il s'inscrit dans une logique, qui semble désormais établie, d'intégrer en préambule des textes les principes généraux qui ont guidé leur élaboration. Une démarche identique avait été menée précédemment, notamment lors de la rédaction des lois « montagne » ou « forêt ».

Ainsi, l'article premier A (nouveau) définit le littoral comme une « entité géographique, économique et sociale » justifiant la mise en œuvre d'une politique spécifique, dont les objectifs consistent en la réalisation d'actions en faveur de la recherche portant sur les particularités et les ressources du littoral, de la protection des équilibres biologiques et des paysages, de la promotion du patrimoine culturel et de la préservation et du développement des différentes activités économiques, qu'elles soient ou non liées à la proximité de la mer.

Bien qu'elle estime que ces dispositions relèvent davantage de l'exposé des motifs plutôt que du dispositif même de la loi, votre commission n'est pas hostile à leur incorporation.

Elle considère, en effet, qu'il peut être utile de préciser les différentes orientations retenues par le projet : ainsi, il apparaît judicieux d'affirmer que l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral passent également par la préservation et le développement d'activités autres que celles liées à la mer, telles les activités agricoles, pastorales, forestières, artisanales, industrielles et touristiques.

Cependant, votre commission vous propose un amendement, visant à réécrire cet article afin, d'une part, d'en améliorer et d'en alléger la rédaction, d'autre part, de remplacer les termes de « proximité de la mer » par ceux de « proximité de l'eau ». En effet, ainsi qu'il apparaît dans son dispositif, le champ d'application de ce texte ne se limite pas aux seules côtes françaises, mais concerne

également les lacs, plans d'eau intérieurs, estuaires ou deltas. Enfin, elle souhaite faire figurer, parmi les objectifs du texte, la lutte contre l'érosion, particulièrement indispensable dans ces zones.

Sous réserve de cet amendement, votre commission vous propose **d'adopter** l'article premier A (nouveau).

Article premier.

Champ d'application de la loi.

Afin de déterminer l'étendue du champ d'application de la loi, le présent projet retient la notion de « communes littorales », qui figurait déjà dans la directive du 25 août 1979 sur la protection et l'aménagement du littoral.

Il n'est donc plus fait mention des « cantons côtiers » dans lesquels le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est fondé à intervenir aux termes de la loi du 10 juillet 1975. Cette référence est d'ailleurs d'un usage difficile lorsque l'on connaît la mobilité des frontières cantonales.

L'article premier est toutefois plus précis que la directive de 1979, qui retenait les seules « communes du littoral et riveraines des lacs et étangs », dans la définition qu'il donne des communes littorales.

Ainsi, sont dites littorales deux catégories de communes situées en métropole ou dans les départements d'outre-mer :

1. Les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à mille hectares.

On appelle étangs salés les plans d'eau salée, comportant une faune et une flore maritimes, ouverts en permanence sur la mer, grâce à l'entretien régulier de la passe ; les communes qui les jouxtent sont dites littorales quelle que soit la superficie de ces étangs. En revanche, les plans d'eau intérieurs, soit les lacs ou ensemble de lacs d'eau douce, ne sont ici retenus que lorsque leur superficie dépasse mille hectares. Cette disposition assure la cohérence du texte avec l'article L. 145-5 institué par l'article 72 de la loi « montagne » qui prévoit la protection des « parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares. »

2. Les communes riveraines des estuaires et deltas situées en aval de la limite de salure des eaux et qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

Ces communes s'ajoutent à celles mentionnées par la directive de 1979 à la double condition qu'elles connaissent un développement économique comparable à celui observé dans la zone littorale, notamment en matière touristique, et qu'elles présentent des caractéristiques naturelles semblables. Le critère de la limite de salure des eaux devrait pouvoir être apprécié par des mesures techniques simples, en fonction d'un indice préétabli.

Le projet de loi initial reprenait le système de l'établissement d'une liste des communes littorales par décret en Conseil d'Etat, déjà retenu par la directive de 1979, mais ajoutait le principe de la consultation des conseils municipaux intéressés pour les communes riveraines des estuaires et deltas. L'Assemblée nationale a modifié ce dispositif pour limiter le contenu du décret à ces seules communes.

Votre commission est favorable à cette disposition, considérant en effet que la détermination des autres communes littorales résulte de la seule observation de critères objectifs de mitoyenneté et ne nécessite pas l'intervention d'un décret.

Cependant, elle vous propose de modifier sur trois points le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Elle vous suggère, d'une part, de supprimer le premier alinéa de cet article qui dispose : « la présente loi définit les règles particulières applicables au littoral ». En effet, cette phrase semble redondante au vu de l'intégration des dispositions générales de l'article premier A (nouveau) ; en outre, elle pourrait induire des difficultés d'interprétation pour certains articles introduits dans le corps de la loi au cours des débats de première lecture, et qui sont d'application générale sur l'ensemble du territoire.

D'autre part, l'Assemblée nationale a souhaité que le champ d'application de la présente loi soit étendu au territoire particulier de Mayotte. Or, ainsi que nous le verrons au cours de l'examen des dispositions relatives à l'outre-mer, figurant au titre III du texte, il apparaît que cette extension ne soit pas judicieuse en raison de l'application du droit actuel au territoire. Votre commission vous suggère donc, par un deuxième amendement, de supprimer cette mention.

Enfin, elle vous propose un amendement rédactionnel visant à une meilleure présentation du dernier alinéa de l'article premier.

Sous réserve de ces modifications, votre commission vous propose **d'adopter** l'article premier.

TITRE PREMIER

AMÉNAGEMENT ET PROTECTION DU LITTORAL DE LA MER ET DES GRANDS LACS

Le titre premier regroupe les articles 2 à 12 *bis* nouveau du projet de loi qui définissent de nouveaux principes applicables en matière d'aménagement et de protection du littoral.

Il comporte ainsi diverses modifications dans le secteur de l'urbanisme (art. 2 à 4 *bis* nouveau), des dispositions relatives à la qualité des eaux (art. 5 à 8) et la détermination des règles concernant certaines activités exercées sur le littoral (art. 9 à 12 *bis* nouveau).

Sur l'intitulé de ce titre, votre commission vous propose un amendement visant à supprimer les mots : « de la mer et des grands lacs », ces termes n'étant pas cohérents avec la définition des communes littorales retenue à l'article premier et avec les dispositions du présent titre.

CHAPITRE PREMIER

Adaptation de certaines dispositions du code de l'urbanisme.

Ce chapitre comporte divers modifications et compléments apportés au code de l'urbanisme, pour tenir compte de la situation particulière du littoral. Il comprend les articles 2, portant règles particulières d'urbanisme, 2 *bis* (nouveau), modifiant le dispositif de la servitude longeant le rivage de la mer, 3, instituant une servitude d'accès transversal à la mer, 4, relatif à la cessation des effets de la directive d'aménagement national de 1979 et 4 *bis* (nouveau), associant les sections régionales de la conchyliculture à l'élaboration des documents d'urbanisme.

Article 2.

Règles particulières d'urbanisme applicables aux travaux constructions et aménagements sur le littoral.

Cet article procède à l'insertion d'un chapitre nouveau, au sein du code de l'urbanisme, intitulé « dispositions particulières au littoral de la mer et des grands lacs », comprenant les articles L. 146-1 à L. 146-6 et destiné à figurer après les dispositions particulières

concernant Paris et la région Ile-de-France, les espaces naturels sensibles des départements, la région Corse, les zones de montagne et les zones de bruit à proximité des aérodrômes.

Par coordination avec l'amendement précédent, votre commission vous propose de modifier l'intitulé de ce nouveau chapitre, pour n'en conserver que les mots : « Dispositions particulières au littoral ».

Article L. 146-1 du code de l'urbanisme.

**Nature et portée juridique du nouveau chapitre
du code de l'urbanisme.**

L'article L. 146-1 a pour but de préciser que les dispositions contenues dans ce chapitre nouveau, fixant les conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres, ont valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme, au sens où l'entend l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme.

Aux termes de cet article, ce type particulier de loi peut justifier la prise de prescriptions nationales ou spécifiques à certaines parties du territoire, en complément des règles générales applicables en matière d'utilisation du sol, et s'imposent aux différents documents d'urbanisme.

● *L'alinéa premier* du présent article renvoie, pour ce qui concerne le champ d'application géographique du nouveau chapitre, à la définition des communes littorales retenue par l'article premier du projet de loi.

L'Assemblée nationale a cependant souhaité que ces dispositions puissent également s'appliquer à des communes qui, sans être littorales au sens de l'article premier, souhaitent y être assimilées, parce qu'elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

Votre commission n'est pas hostile à cette extension qui permettra d'appliquer à des communes très proches des rives et rivages sur leur demande, les mesures de contrôle de l'urbanisation aptes à assurer la protection du littoral. Elle tient cependant à souligner que seules les dispositions d'urbanisme fixées par le présent chapitre pourront s'appliquer à ces collectivités territoriales, *sans qu'il soit question ici d'élargir le champ d'application du dispositif législatif nouveau dans son entier*. De surcroît, votre commission vous propose un amendement qui, outre son objet rédactionnel, précise que la demande des communes doit s'adresser au représentant de l'Etat dans

le département et soumet à l'avis du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres le classement éventuel de ces communes parmi les communes littorales.

Le Conservatoire du littoral semble en effet particulièrement apte à apprécier l'existence des équilibres économiques et écologiques depuis la création, en octobre dernier, en son sein, d'un conseil scientifique ayant pour objet de mettre à la disposition des acteurs locaux de la politique de sauvegarde du littoral les éléments d'appréciation de leur patrimoine, de définir l'environnement et la valeur des espaces littoraux et de suivre régulièrement l'évolution concrète de chaque rivage. En outre, le Conservatoire du littoral ayant pour vocation d'intervenir dans les cantons côtiers, il sera le mieux à même d'apprécier la situation particulière des communes non riveraines des rives et rivages mais situées dans un espace géographiquement proche de ceux-ci.

● *Le deuxième alinéa* de cet article délimite la portée du dispositif urbanistique nouveau en précisant qu'il doit être respecté par toute personne, publique ou privée, pour l'exécution de tous travaux parmi lesquels ceux figurant dans l'énumération qui y est jointe.

Cette rédaction reprend une formule analogue, bien que plus complète, à celle retenue par l'article L. 123-5 du code de l'urbanisme en matière d'opposabilité du plan d'occupation des sols. Elle ajoute notamment la création de lotissement, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, particulièrement concernés dans cette zone géographique, ainsi que les installations et travaux divers qui, conformément à l'article R. 442-2 du code de l'urbanisme, comprennent les parcs d'attraction, les aires de jeux et de sports, les aires de stationnement et garages collectifs de caravanes et les affouillements et exhaussements du sol.

● Conséquemment au premier alinéa du même article, *le troisième alinéa* envisage l'intervention des prescriptions particulières prévues à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme pour préciser les conditions d'application du présent article. Cet alinéa introduit cependant une novation en prévoyant un dispositif de consultation renforcé des collectivités territoriales concernées. En effet, l'article L. 111-1-1 n'accorde aux régions territorialement intéressées qu'un droit de proposition pour l'élaboration de prescriptions particulières, auquel s'ajoute leur consultation lors de la préparation des lois et décrets fixant leurs conditions d'application. Or, il est ici prévu que les prescriptions sont établies par décret en conseil d'Etat après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés mais également après avis des départements et des communes ou groupements de communes concernés.

Votre commission est favorable à ces consultations qui sont conformes aux principes guidant les lois de décentralisation. Cependant, elle vous a présenté, précédemment, un amendement ayant pour double objectif de faire figurer par cohérence ces dispositions dans le premier alinéa, qui y fait déjà référence, et d'en proposer une meilleure rédaction. En conséquence, elle vous suggère un deuxième amendement pour la suppression du troisième alinéa de cet article.

Article L. 146-1 bis (nouveau).

Détermination de la capacité d'accueil des espaces littoraux.

Cet article additionnel résulte des travaux de l'Assemblée nationale qui a jugé bon de réunir d'une part, les dispositions relatives à l'urbanisation, qui figuraient au paragraphe 1 de l'article L. 146-2 du texte original, d'autre part, celles qui prévoient de ménager des espaces naturels ayant le caractère d'une coupure d'urbanisation, autrefois mentionnées à l'article L. 146-3.

En outre, l'Assemblée nationale a souhaité que ce dispositif ne s'applique pas uniquement aux zones destinées à l'urbanisation, mais puisse également concerner les parties d'ores et déjà urbanisées.

Les premières dispositions ont pour objet de préciser que la capacité d'accueil, tant dans les espaces actuellement urbanisés que dans ceux qui sont à urbaniser, doit être compatible avec les impératifs de préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-4 et avec ceux du maintien et du développement des activités agricoles, sylvicoles et maritimes. Les secondes dispositions font obligation aux documents d'urbanisme de ménager « entre les zones urbanisées et à urbaniser » des coupures d'urbanisation.

Votre commission vous propose deux amendements tendant à réécrire entièrement cet article, dans le triple objectif suivant :

1. Limiter le champ d'application de ces dispositions aux seules zones à urbaniser. Il est, en effet, concevable que dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, et sur le fondement de ce nouveau texte, il puisse être porté atteinte aux droits acquis dans les zones déjà urbanisées. Ainsi, les interdictions de reconstruction pourraient être justifiées par des mesures de dédensification des espaces urbanisés, au nom de la compatibilité de la capacité d'accueil avec les différents objectifs mentionnés par cet article. Votre commission considère qu'il n'est pas admissible de pouvoir revenir sur des autorisations accordées antérieurement.

En conséquence, elle vous suggère de supprimer cet ajout et de revenir, sur ce point, au texte initial du projet de loi.

2. Présenter une meilleure rédaction de ces dispositions, notamment en remplaçant l'énumération des « espaces terrestres et marins nécessaires à la pêche et aux cultures marines, aux activités portuaires, de commerce et de pêche, de transport maritime, de construction et de réparations navales » par le simple terme « d'activités maritimes ». Sur le fond, votre commission est favorable au fait que soient spécialement mentionnées ici les activités économiques les plus susceptibles de se voir mises en péril par un développement anarchique du tourisme.

Pour le même objectif, dans le second alinéa, votre commission vous propose un second amendement tendant à supprimer la disposition prévoyant que les coupures d'urbanisation doivent être ménagées « entre les zones urbanisées ou à urbaniser », cette formulation pouvant laisser croire que ces espaces verts ne peuvent être situés que sur la frontière séparant les zones construites des zones à construire et se trouvant, en outre, en contradiction avec la disposition de l'article L. 146-2 dont le paragraphe I impose une extension de l'urbanisation « en continuité » avec les agglomérations existantes.

3. Ajouter un critère supplémentaire pour la détermination de la capacité d'accueil des zones destinées à l'urbanisation : celui des conditions de fréquentation des espaces naturels et du rivage par le public. Cette précision, qui figurait dans le texte d'origine, semble judicieuse et signifie qu'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 aménageant de nouvelles plages.

Article L. 146-2 du code de l'urbanisme.

Régime de l'urbanisation dans les communes littorales.

L'article L. 146-2 comporte trois paragraphes, qui précisent les conditions dans lesquelles peuvent être urbanisées les communes littorales, en aménageant un dispositif de plus en plus contraignant au fur et à mesure que l'on se rapproche du rivage ou des rives.

Dans son paragraphe I, cet article pose le principe que l'extension de l'urbanisation, sur l'ensemble du territoire communal, doit se réaliser en continuité avec les agglomérations existantes ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Cette dernière disposition, équivalente à celle figurant à l'article 38 de la loi « montagne », semble signifier que les constructions devront être de dimension mesurée et de style architectural respectant le cadre du littoral. L'Assemblée nationale a souhaité apporter deux modifications à ce paragraphe :

- la première tend à préciser que l'extension de l'urbanisation à partir d'agglomérations existantes doit s'effectuer « en priorité en direction de l'intérieur des terres ». Votre commission n'est pas hostile à cette précision, mais tient à faire observer qu'il ne s'agit que d'une déclaration d'intention, ne pouvant en aucun cas servir de fondement juridique à un refus systématique de toute construction en direction de la mer. L'un des objectifs de ce texte est, en effet, de permettre un développement harmonieux et regroupé de l'urbanisation ;

- la seconde a supprimé une troisième hypothèse d'extension de l'urbanisation, qui prévoyait de « favoriser le regroupement des constructions dans les secteurs où s'est déjà développée une urbanisation diffuse ». Votre commission est favorable à l'interprétation faite par le rapporteur de l'Assemblée nationale qui a considéré que cette disposition revenait à officialiser le phénomène du « mitage », c'est-à-dire l'implantation dispersée des habitations en dehors des bourgs et villages existants.

Elle vous propose toutefois un amendement rédactionnel pour une meilleure présentation de ces dispositions.

Le paragraphe II pose tout à la fois des règles d'urbanisation plus sévères, qui s'appliquent non plus à l'ensemble du territoire communal, mais « dans les espaces proches du rivage », et des exceptions aux principes.

- **Le principe** : dans ces périmètres, l'extension de l'urbanisation doit être limitée, et prévue par le plan d'occupation des sols, qui ne peut justifier cette implantation que pour des motifs d'urbanisme ou par l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Sur ce point, l'Assemblée nationale a apporté deux modifications au texte original du projet : elle a, d'une part, précisé que ces règles s'appliquaient tant dans les zones proches du rivage de la mer, que dans celles voisines des rives des plans d'eau, conformément à l'article premier du texte : elle a, d'autre part, souligné que les seuls motifs d'urbanisme pouvant justifier l'urbanisation des zones concernées devaient toucher à la « configuration des lieux ».

- **L'exception** : le projet de loi prévoyait cependant que les restrictions à l'urbanisation ne s'appliquaient pas aux opérations d'aménagement mentionnées au titre premier du Livre III lorsqu'elles étaient prévues par un schéma de mise en valeur de la mer ou un schéma directeur ou, en l'absence de ces documents, autorisées par le représentant de l'Etat dans le département.

Le Livre III du code de l'urbanisme, intitulé « Aménagement foncier » énumère en effet, dans son titre premier, une série d'opérations d'aménagement, comprenant les zones d'aménagement

concerté, les opérations de rénovation urbaine, de restauration immobilière, d'urbanisation et les lotissements. L'Assemblée nationale a apporté diverses modifications à ce dispositif. Elle a prévu que ces conditions limitatives ne s'appliquent pas lorsque l'urbanisation envisagée est compatible avec les dispositions d'autres documents d'urbanismes élaborés au niveau supra-communal ou, en l'absence de ces documents, avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département et dans les conditions prévues par cette autorisation, après avis de la commission départementale des sites. Elle ne mentionne donc plus les opérations d'aménagement visées précédemment, leur substituant la formule plus vague « d'urbanisation ». Elle ajoute, en outre, aux documents d'urbanisme retenus antérieurement les schémas d'aménagement régional, concernant essentiellement la région Corse. Elle prévoit enfin la consultation de la commission départementale des sites « siégeant en formation de protection de la nature ». Votre commission considère tout d'abord qu'il convient d'améliorer la rédaction de ces dispositions.

Par un premier amendement, elle vous propose d'inscrire dans le premier alinéa de ce paragraphe le principe qui guide l'urbanisation des espaces proches de l'eau, en procédant à deux modifications :

1. remplacer l'expression « dans les espaces proches du rivage de la mer et des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article premier de la loi n° - du relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » par la simple mention des « espaces proches du rivage ou des rives », l'article L. 146-1 qui précise le champ d'application des dispositions d'urbanisme, opérant lui-même la référence à la présente loi :

2. supprimer les dispositions redondantes ou juridiquement inutiles. Il lui semble en effet que parler d'une extension limitée de l'urbanisation ne comporte pas de caractère normatif. De même, il lui apparaît que si l'urbanisation doit être justifiée par le plan d'occupation des sols, elle y sera automatiquement prévue, sans qu'il soit besoin d'en faire expressément mention. En conséquence, votre commission vous propose de ne retenir que la formule suivante : « L'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives doit être justifiée, dans le plan d'occupation des sols, par des motifs liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

Dans un second amendement, votre commission vous propose de regrouper les dispositions permettant de déroger aux principes établis ci-dessus.

Elle vous en présente une nouvelle rédaction qui ne modifie le fond que sur un point unique concernant la consultation de la commission départementale des sites.

Il lui semble, en effet, qu'il n'est pas opportun de préciser que cette commission siège, en l'espèce, « en formation de protection de la nature », cette matière relevant du domaine réglementaire. Cependant, pour souligner que l'avis de la commission ne porte pas sur le choix d'aménagement mais sur l'impact de l'urbanisation sur le milieu naturel, elle vous suggère de l'exprimer en ces termes : « après un avis de la commission départementale des sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature ».

En outre, votre commission tient à faire observer que le texte de l'Assemblée nationale met sur un pied d'égalité les schémas directeurs ou les schémas d'aménagement régional, qui relèvent des compétences décentralisées des collectivités territoriales, et les schémas de mise en valeur de la mer, qui sont arrêtés par décret en Conseil d'Etat. Elle souhaiterait obtenir du Gouvernement, au cours des débats, les justifications de cette assimilation.

Enfin par un troisième amendement, votre commission vous propose de réintroduire la mention des différentes opérations d'aménagement énumérées au titre premier du Livre III du présent code qui figurait dans le projet de loi initial, afin de préciser la notion floue « d'urbanisation » introduite par l'Assemblée nationale.

Le paragraphe III de cet article concerne non plus les espaces proches du rivage et des rives, mais leur proximité immédiate, en posant le principe de l'inconstructibilité d'une bande littorale, d'une largeur fixée à cent mètres par le projet de loi originaire. Toutefois, ce principe ne s'applique qu'en dehors des espaces urbanisés — et ne concerne donc pas les zones déjà construites — et supporte des exceptions tenant à l'exploitation de services publics ou d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

L'Assemblée nationale a accru le caractère restrictif de ce dispositif. Elle a tout d'abord précisé que la bande littorale devait avoir une largeur **minimale** de cent mètres, laissant ainsi aux communes le soin d'en déterminer la dimension adéquate.

Elle a ensuite souhaité soumettre à enquête publique, conformément aux dispositions de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, toute construction ou installation effectuée, à titre dérogatoire, dans la bande sus-mentionnée.

Elle a enfin proposé qu'une largeur supérieure au minimum requis pour la bande littorale puisse être imposée aux communes, par le biais de prescriptions particulières, lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.

Votre commission considère que cette nouvelle rédaction appelle quatre séries de réflexions :

1. Il lui est apparu que le texte n'envisage qu'une partie seulement du champ d'application du projet de loi, puisque la bande littorale de cent mètres minimum est calculée « à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les lacs » et ne prend donc pas en considération les bordures des estuaires, deltas ou lacs salés.

2. Ce dispositif interdit l'aménagement de routes dans la zone littorale, à l'exception de certaines hypothèses. Or, l'article L. 146-5 est exclusivement consacré aux limitations d'implantation de routes et il serait souhaitable, pour la cohérence du texte, d'y réunir l'ensemble de ces dispositions.

3. L'exigence de la soumission à enquête publique pour tous travaux effectués dans la bande littorale, quelle qu'en soit l'ampleur semble exagérément contraignant, ainsi que le reconnaissait le ministre chargé de la mer, au cours des débats de première lecture à l'Assemblée nationale.

4. L'intervention éventuelle de prescriptions particulières permettant d'imposer une dimension particulière à la bande littorale n'est ni judicieuse sur le fond, ni juridiquement fondée en la forme.

En effet, la rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale prévoit déjà que la limite des cent mètres ne constitue qu'un « plancher » susceptible d'être élevé sur initiative de la commune. Cette disposition est plus précise que celle mentionnée par la directive de 1979 qui retenait une largeur « de l'ordre de cent mètres ».

Enfin et surtout, ces dispositions sont arrêtées conformément à l'article L. 146-1 ci-dessus, « par décret en Conseil d'Etat, après avis ou sur proposition des conseils régionaux intéressés et après avis des départements et des communes ou groupements de communes concernés ».

Cette disposition revient donc à permettre à un **décret** de fixer les limites de liberté des communes, ce qui n'est pas conforme au texte constitutionnel. Elle permet en outre aux autres collectivités territoriales d'intervenir dans la fixation d'une règle s'imposant aux communes, alors que les principes de décentralisation n'envisageaient en aucun cas la supériorité hiérarchique d'une collectivité sur une autre.

Votre commission vous propose donc deux amendements tendant à une nouvelle rédaction de cet article, afin de remédier à ces quatre difficultés.

Article L. 146-3 du code de l'urbanisme.

Accueil des installations touristiques légères.

Le contenu de cet article a été sensiblement réduit, au cours des travaux de l'Assemblée nationale, qui a jugé opportun de répartir certaines de ses dispositions dans des articles précédemment étudiés, tel l'article L.146-1 *bis*, relatif à la délimitation de coupure d'urbanisation. En l'état actuel, l'article L. 146-3 concerne exclusivement les règles applicables en matière d'accueil d'installations touristiques légères.

Il est précisé que l'aménagement de terrains dans ce but et hors des zones urbanisées n'est possible que dans des secteurs limitativement déterminés à cet effet par le plan d'occupation des sols.

Cette disposition a pour objet de souligner que la création de terrains de camping ou de stationnement de caravanes ou d'habitations légères de loisirs ne peut être effectuée librement dès lors qu'elle se situe dans des zones non urbanisées.

Cette disposition concerne un point particulièrement sensible de l'urbanisation du littoral. En effet, le développement spectaculaire de l'habitat léger a donné naissance à des comportements nouveaux, tels le camping sauvage ou l'installation permanente et définitive de caravanes sur des emplacements loués à l'année, induisant de ce fait la disparition de la vocation première de ce type d'habitat, qui est celle de sa mobilité.

Il est en effet paradoxal de limiter strictement l'urbanisation de nos côtes ou rives et, dans le même temps, de permettre à des habitations légères de loisirs de se transformer en véritables résidences secondaires. Aux termes de l'article L. 146-3, l'aménagement de terrains à cet effet est rendu moins facile puisque le plan d'occupation des sols doit définir expressément leur situation géographique. Toutefois, cette limitation ne s'applique pas aux zones urbanisées dans lesquelles la liberté est totale. A la limite, si ces zones urbanisées sont situées dans la bande littorale des cent mètres définie à l'article L. 146-2, rien n'interdit qu'y soit aménagés des terrains destinés à l'accueil de ces installations touristiques légères.

En outre, votre commission considère qu'il n'est pas opportun d'étendre ces dispositions, au-delà de l'accueil de tentes ou de caravanes, à l'ensemble des « habitations légères de loisirs », telles les maisons roulantes et autres « mobiles homes » qui sont les plus susceptibles de se transformer en résidence fixe et permanente.

En conséquence, votre commission vous propose, par voie d'amendement :

— de limiter la possibilité d'aménagement aux seuls terrains **ouverts au camping ou au stationnement de caravanes** ;

— de préciser que cet aménagement est assimilé à une urbanisation pour l'application des dispositions du présent chapitre du code de l'urbanisme ;

— d'interdire, en tout état de cause, de tels aménagements dans la bande littorale des cent mètres définie ci-dessus.

Article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

Espaces littoraux sensibles.

Dans son **premier alinéa**, l'article L. 146-4 prévoit que les documents et décisions d'urbanisme doivent préserver les espaces et milieux les plus fragiles et les plus caractéristiques du littoral, notamment ceux figurant dans l'énumération qu'il retient. L'Assemblée nationale a enrichi cette liste, ajoutant en particulier les plages et lidos ou les récifs coralliens et mangroves des départements d'outre-mer.

A cet alinéa, votre commission vous présente deux amendements :

— le premier vise à parfaire la liste des documents et décisions d'urbanisme retenus, en énonçant que les schémas de mise en valeur de la mer en font partie. Pour ce faire, elle vous propose de compléter ainsi la formule : « relatifs à la vocation **des zones** », reprenant ainsi la définition même des S.M.V.M. telle qu'elle résulte des textes de décentralisation ;

— le second a pour objectif de remplacer la longue énumération des espaces et milieux à préserver, par la prise d'un décret qui permettra de délimiter avec précision ceux qui nécessitent une protection particulière en raison de leur intérêt écologique.

Au **deuxième alinéa**, le texte prévoit cependant que certains aménagements légers peuvent être admis dans ces espaces et milieux, lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, leur mise en valeur ou, le cas échéant, à leur ouverture au public.

L'Assemblée nationale a limité cette éventualité en précisant, d'une part, que ces aménagements ne doivent pas « compromettre la conservation ou la protection de ces espaces et milieux en tant qu'espaces naturels » — ce qui, notons-le, semble redondant — et surtout, en soumettant, d'autre part ces aménagements légers à enquête publique suivant les modalités de la loi du 12 juillet 1983.

Votre commission considère que la simple dénomination « d'aménagements légers » exclut l'ouverture de ces enquêtes publiques adaptées aux opérations de grande ampleur et d'un coût financier fixé par décret à 12 millions de francs.

En conséquence, elle vous propose un amendement visant à revenir dans une autre rédaction, au texte initial du projet de loi.

Par un **troisième alinéa**, l'Assemblée nationale a introduit une nouvelle hypothèse d'aménagement admis dans ces espaces et milieux, lorsqu'elle concerne la réalisation de travaux visant à leur conservation ou leur protection « en tant qu'espaces naturels remarquables » ; cette dérogation est accordée après enquête publique définie par la loi du 12 juillet 1983.

Votre commission n'est pas hostile à cette disposition supplémentaire, qui concernera probablement des travaux d'une importance bien supérieure aux « aménagements légers » envisagés ci-dessus ; elle vous propose néanmoins un amendement rédactionnel pour cet alinéa.

Enfin, le **quatrième alinéa** prévoit des modalités particulières de préservation des parcs et ensembles boisés des communes en faisant *obligation* au plan d'occupation des sols, de recourir à la procédure de classement, prévue à l'article L. 130-1, des plus significatifs d'entre eux.

Aux termes de cet article, ce classement « interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création de boisements ». Il justifie également le rejet de plein droit de l'autorisation de défrichement.

L'Assemblée nationale a assoupli ce dispositif en limitant cette obligation aux parcs et ensembles boisés **existants** et en prévoyant l'intervention de la commission départementale des sites pour apprécier leur caractère significatif. Il nous faut observer que la directive de 1979 disposait plus strictement encore que « les documents d'urbanisme prévoient que les espaces boisés sont soumis au régime défini à l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme ».

Cependant, cette disposition était antérieure à la décentralisation des procédures d'urbanisme. Il apparaît à votre commission qu'il est bon aujourd'hui de laisser aux communes le soin de juger s'il convient ou non de classer les espaces boisés, — possibilité toujours ouverte dans le cadre de l'application de l'article L. 130-1 — sans qu'il soit besoin d'en faire une obligation pour les plus « significatifs » d'entre eux, caractère dont l'appréciation est susceptible de nombreux contentieux, en dépit de l'intervention de la commission départementale des sites. En conséquence, votre commission vous propose de supprimer cet alinéa.

Article L. 146-5 du code de l'urbanisme.

Implantation de nouvelles routes sur le littoral.

Cet article détermine les conditions dans lesquelles de nouvelles routes peuvent être implantées sur le rivage. Notons que ce dernier terme signifie que seules les côtes des **mers et océans** sont concernées par ces dispositions. Il convient en outre de signaler que l'implantation recouvre la notion de création de nouvelles routes, et non celle d'aménagement ou de réparations, sauf si ceux-ci ont pour but de modifier leur destination, telle la transformation d'un chemin pour piétons en voie carrossable.

L'article établit différentes prescriptions selon les catégories de routes envisagées et leur situation géographique.

Ce texte interdit ainsi l'aménagement de « route de transit », soit les grandes liaisons routières, à une distance inférieure à 2.000 mètres du rivage ; il prohibe également la création de routes de desserte locale, sur ou le long du rivage, c'est-à-dire sur la zone battue par les flots ; il défend enfin l'implantation de toute route sur les cordons lagunaires, sur les dunes ou en corniche, auxquels l'Assemblée nationale a ajouté les plages.

Cependant, ces interdictions ne s'appliquent pas lorsque de telles implantations sont justifiées par des contraintes liées à la configuration des lieux. L'Assemblée nationale ayant souhaité que ces contraintes soient **impératives**, elle a organisé la consultation de la commission départementale des sites, siégeant en protection de la nature, notamment sur l'appréciation de ce critère impératif.

La position de votre commission n'est pas fondamentalement différente de celle de l'Assemblée nationale. Elle vous propose toutefois de réécrire et de compléter ces dispositions :

1. elle souhaite tout d'abord supprimer l'adjectif « impératives » qui n'ajoute rien au terme de « contraintes » ;

2. elle désire préciser que ces contraintes peuvent également tenir, le cas échéant, à l'insularité, afin de ne pas empêcher l'équipement routier du Cap corse, par exemple ;

3. conformément à l'amendement proposé à l'article L. 146-2 ci-dessus, elle procède au regroupement de l'ensemble des dispositions relatives à l'aménagement de routes au sein d'un article unique et inclut donc ici les routes implantées dans la bande littorale des cent mètres ;

4. par coordination avec sa position précédente, elle préfère ne pas donner valeur législative à la formation dans laquelle est appelée à siéger la commission départementale des sites :

5. enfin, elle vous suggère de préciser que le libre accès du public doit être organisé ou préservé par les opérations d'aménagement routier, puisque l'article L. 146-5 n'appréhende que cette matière.

Article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

Installations et ouvrages non soumis aux dispositions du chapitre VI du titre IV du Livre premier du code de l'urbanisme.

L'article L. 146-6 énumère les installations et ouvrages auxquels les dispositions du nouveau chapitre du code de l'urbanisme ne s'appliquent pas, lorsque leur localisation répond à une « nécessité technique impérative ». Ces dispositions, comparables à celles retenues à l'article L. 145-8 du code de l'urbanisme pour les zones de montagne, visent les installations et ouvrages nécessaires à la sécurité aérienne et maritime, à la défense nationale et au fonctionnement des aérodromes et services publics portuaires, autres que les ports de plaisance. L'Assemblée nationale ayant complété cette énumération par la mention des équipements nécessaires à la sécurité civile, votre commission estime cet ajout opportun, permettant ainsi de concerner en particulier les moyens d'action de lutte contre les incendies primordiaux pour la sauvegarde de notre patrimoine littoral forestier.

Elle vous propose cependant un amendement rédactionnel pour reprendre la liste des différents équipements mentionnés dans les articles du nouveau chapitre du code de l'urbanisme.

Sous réserve de ses observations et des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous propose d'adopter l'article 2.

Article 2 bis (nouveau).

Servitude de passage le long du domaine public maritime.

Cet article additionnel inséré par l'Assemblée nationale a pour but de modifier le régime de la servitude parallèle au rivage, connue sous le terme de « sentier du douanier », après l'intervention d'une jurisprudence récente du tribunal administratif de Rennes, en date du 17 juillet 1985, et confirmant une décision antérieure, du 25 mai 1983, qu'il avait rendue dans l'affaire « Noël ».

Cette servitude d'une largeur de trois mètres, prévue par l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme, est instituée de droit, mais la modification de son tracé impose la mise en œuvre d'une procédure particulière, par exemple lorsqu'un obstacle oblige à reporter vers l'intérieur des terres l'accès des piétons. Or, la jurisprudence a considéré que, lors du déplacement de la zone de servitude, celle-ci ne

pouvait être implantée que sur des propriétés *riveraines* du littoral. Afin de permettre la continuité de l'acheminement des usagers, le premier paragraphe de cet article dispose : « le tracé modifié peut grever des propriétés non riveraines du domaine public maritime ».

Le second paragraphe tire les conséquences de cette modification en affirmant l'importance tenant à « la continuité du cheminement des piétons ».

Votre commission vous propose d'adopter l'article 2 *bis* nouveau sans modification.

Article 3.

Servitude d'accès transversal à la mer sur des chemins privés existants.

L'article 3 insère un article L. 160-6-1 dans le code de l'urbanisme qui institue une nouvelle servitude, non plus parallèle au rivage, mais permettant, par un accès **transversal** à la mer, l'usage du sentier côtier.

Ce texte prévoit donc l'institution d'une servitude sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, lorsqu'aucune voie publique située à moins de cinq cents mètres ne permet de rallier le bord de mer.

Toutefois, et contrairement à la servitude du « sentier du douanier », la servitude d'accès transversal n'est pas *de droit*, mais instituée selon la procédure de modification du tracé, prévue à l'article L. 160-6 du code de l'urbanisme. Elle relève de la compétence de « l'autorité administrative, par décision motivée prise après avis du ou des conseils municipaux intéressés et au vu du résultat d'une enquête publique effectuée comme en matière d'expropriation ».

Votre commission observe néanmoins que l'Assemblée nationale a amoindri les garanties qu'accordait le texte initial aux propriétaires des terrains concernés. Elle a ainsi affirmé la création de cette servitude, alors que le projet originaire n'en mentionnait que le caractère éventuel, en remplaçant les mots « peut être instituée » par ceux de « est instituée ».

Elle a enfin supprimé une condition restrictive, reprise du texte concernant la servitude qui longe le littoral, soit l'impossibilité de grever des terrains situés à moins de quinze mètres d'habitations ou des terrains attenants à des habitations ou clos de murs au 1^{er} janvier 1985.

Votre commission est sensible aux arguments de l'Assemblée nationale, dont le rapporteur précisait : « On voit mal comment des voies et chemins d'usage collectif pourraient être implantés sur des

terrains clos de murs. Quant à l'exigence d'une distance minimale de quinze mètres entre les bâtiments à usage d'habitation et les voies et chemins susceptibles d'être grevés par la servitude d'accès transversal à la mer, il faut observer que sur le terrain, en particulier dans le cas de lotissements, les bâtiments à usage d'habitation sont fréquemment proches des voies à usage collectif, puisque ces dernières ont précisément pour fonction de les desservir. »

Elle vous propose cependant un amendement pour réintroduire le caractère éventuel de l'institution de cette servitude telle qu'il figurait dans le texte initial, afin de ne pas accentuer son caractère systématique. En outre, elle considère qu'il n'est pas opportun de vouloir imposer cette zone de passage sur les chemins n'ayant qu'un usage professionnel : ainsi, les établissements conchylicoles peuvent être desservis par des voies privées, sur lesquelles le passage de piétons pourrait occasionner, surtout en période estivale, une gêne importante pour l'exploitation, et comporter des risques d'accidents. Enfin, la dernière phrase de l'article 3 prévoit l'indemnisation du propriétaire du terrain grevé par la servitude, conformément à l'article L. 160-7 du code de l'urbanisme, soit lorsqu'il en résulte pour lui un préjudice *direct, matériel et certain*. Votre commission considère que cette disposition est indispensable pour assurer la réparation des dommages qui pourraient être causés aux propriétaires. Toutefois, il lui apparaît que ce dispositif comporte une grave lacune dans l'hypothèse où l'usager de la servitude causerait ou subirait lui-même un dommage : ce même vide juridique affecte d'ailleurs le régime de la servitude du « sentier du douanier ». En conséquence, votre commission vous propose d'adopter l'article 3 sous réserve de l'amendement qu'elle vous a présenté et de compléter l'article L. 160-7 du code de l'urbanisme par le biais d'un article additionnel au présent projet de loi.

Article additionnel après l'article 3.

Irresponsabilité civile des propriétaires des terrains grevés par des servitudes de passage.

Par cet article additionnel, votre commission vous propose de préciser que la responsabilité civile des propriétaires des voies et chemins, grevés par l'une ou l'autre des deux servitudes précédemment définies, ne saurait être engagée dans l'hypothèse de dommages causés ou subis par les piétons qui les utilisent.

Il va de soi que cette irresponsabilité de droit ne s'appliquerait pas si le propriétaire lui-même a établi des obstacles ou procédé à des modifications de tracé susceptibles d'entraîner la survenance de dommages.

Votre commission vous invite à adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 4.

Cessation des effets de la directive d'aménagement national relative au littoral à l'entrée en vigueur de la loi.

Alors que le projet de loi originaire prévoyait la cessation des effets de la directive de 1979 au jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, l'Assemblée nationale a considéré qu'il convenait de prévoir un système « à double détente » :

1. pour les communes objectivement littorales, car riveraines des mers et plans d'eau, le dispositif initial est retenu, soit la disparition de la directive lors de l'entrée en vigueur de la loi — sans qu'on sache très bien, d'ailleurs, s'il s'agit de sa publication ou de sa promulgation ;

2. pour les communes riveraines des estuaires et deltas, pour lesquelles l'article premier envisage la consultation des communes et l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat, au jour de la publication dudit décret.

Votre commission comprend qu'un vide juridique éventuel puisse se produire si le décret envisagé tarde à paraître après l'entrée en vigueur de la loi. Cependant, elle observe qu'aucun conflit de texte ne peut survenir, puisque dans le champ d'application de la directive de 1979 n'entraient pas ces communes riveraines des estuaires et deltas jusqu'à la limite de salure des eaux.

Toutefois, afin d'éviter un décalage dans le temps de la prise d'effets du présent texte, elle vous propose par amendement de repousser la cessation d'effets de la directive de 1979 à la publication du décret prévu à l'article premier du projet de loi.

Sous réserve de cet amendement, elle vous invite à adopter l'article 4.

Article 4 bis (nouveau).

Association des sections régionales de la conchyliculture à l'élaboration des documents d'urbanisme.

L'Assemblée nationale a inséré cet article additionnel afin de permettre aux sections régionales de la conchyliculture d'être associées, sur leur demande, à l'élaboration des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols des communes littorales.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur, il apparaîtrait, en effet, que l'ensemble des professions liées aux cultures marines, bien que représentées au sein des chambres d'agriculture, ne participe qu'exceptionnellement à l'élaboration de documents d'urbanisme qui les concernent particulièrement.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 4 *bis* (nouveau) sans modification.

CHAPITRE II

Qualité des eaux.

Diverses dispositions relatives à la qualité des eaux figurent au chapitre II du titre premier. Elles visent à améliorer les instruments juridiques dont dispose l'Etat afin :

- de prévenir les risques de dégradations par les rejets ;
- d'imposer, s'il y a lieu, des contraintes pour les rejets existants dont les contrôles montreraient qu'ils altèrent la qualité des eaux marines ;
- de permettre un meilleur exercice des activités de baignade, de pêche et de cultures marines en fonction des résultats des contrôles de qualité des eaux marines.

En outre, l'Assemblée nationale a complété ce chapitre par une série d'articles visant :

- à prévoir la suppression de la possibilité d'ouvrir une zone à l'urbanisation si un équipement de traitement et d'évacuation des effluents n'a pas été préalablement autorisé ;
- à permettre au pouvoir réglementaire de fixer les règles concernant la conservation et la reproduction des ressources de pêche ;
- à mettre en place un système de répression de la pollution marine comparable à celle prévue pour la pollution des eaux douces par la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce.

Article 5.

Qualité des eaux de baignade.

Cet article vise à compléter les articles L. 25-2 à L. 25-5 du code de la santé publique, pour soumettre les baignades non aménagées dans les eaux des mers et océans, des étangs salés et des

estuaires jusqu'à la limite de salure des eaux ainsi que des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares, aux mêmes normes d'hygiène et modalités de contrôle que les baignades aménagées. Le code de la santé publique ne vise en effet actuellement que les baignades aménagées et les piscines.

Ces normes d'hygiène ont été fixées par un décret pris après avis du conseil supérieur d'hygiène publique, en fonction de la nature, de l'usage et de la fréquentation des installations (décret n° 81-324 du 7 avril 1981). Le contrôle des baignades aménagées et piscines ainsi que la constatation des infractions sont assurés par les agents mentionnés à l'article L. 48 du code de la santé publique ainsi que par les fonctionnaires et agents du ministère de l'intérieur, de la santé, et des sports assermentés et commissionnés à cet effet.

L'article 5 étend donc ce dispositif de contrôle aux baignades non aménagées qui relevaient jusqu'à présent des circulaires du 23 juin 1976 et du 22 juin 1977 relatives à la surveillance sanitaire des zones de baignade en mer.

Selon l'interprétation du rapporteur de l'Assemblée nationale, M. Jean Lacombe, les normes applicables aux baignades non aménagées ne seront toutefois pas identiques. Ce seront celles prévues par la directive européenne du 8 décembre 1975, qui impose aux Etats membres de prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit conforme aux normes qu'elle fixe. Cette directive définit les baignades comme « celles se déroulant dans les eaux de mer où il est expressément autorisé de se baigner, ou bien où les baignades ne sont pas interdites et sont habituellement pratiquées par un nombre important de baigneurs ».

Votre commission approuve ces dispositions — qui, en améliorant la qualité des eaux marines, contribueront à la fois à la protection de l'environnement et à l'exercice d'activités touristiques ou d'activités de pêche et cultures marines.

Elle considère cependant que la rédaction proposée ne fait pas apparaître clairement que les normes applicables aux baignades non aménagées seront celles prévues par la directive européenne du 8 décembre 1975. En visant l'article L. 25-5, qui ne concerne que les normes relatives aux baignades aménagées, il ne sera pas possible de modifier le décret du 7 avril 1981 pour y introduire les dispositions figurant dans la directive.

Aussi, votre commission vous propose-t-elle un **amendement** tendant à préciser que ce sont les normes de la directive européenne qui s'appliqueront aux baignades non aménagées, et non les normes actuellement fixées par le décret de 1981 et de modifier l'article L. 25-5 du code de la santé publique à cet effet.

Elle vous demande d'adopter l'article 5 ainsi modifié.

Article 6.

Frais des mesures de contrôle des autorisations de déversement.

Cet article complète, dans sa rédaction initiale, l'article 2 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution.

Cet article interdit le déversement ou l'immersion dans les eaux de la mer de matières de toute nature, en particulier de déchets industriels et atomiques, susceptibles de porter atteinte à la santé publique, ainsi qu'à la faune et à la flore sous-marines et de mettre en cause le développement économique et touristique des régions côtières. Il précise toutefois que le préfet peut, après enquête publique, autoriser et réglementer le déversement ou l'immersion dans des conditions telles qu'elles garantissent l'innocuité et l'absence de nuisance.

Les mesures de contrôle du respect des conditions mises à l'autorisation sont effectuées par les services maritimes du département et la pratique a conduit à en faire supporter les frais par les bénéficiaires de l'autorisation de déversement, en application du principe du pollueur-payeur.

Le présent article tend à donner une base légale à cette pratique en précisant que les frais des mesures de contrôle du respect des conditions mises à l'autorisation sont à la charge du bénéficiaire de l'autorisation. L'Assemblée nationale a souhaité que cette disposition s'applique non seulement dans le cadre des eaux côtières mais sur l'ensemble du territoire. Elle a donc adopté un **amendement** visant à compléter, non pas l'article 2, mais l'article 6 de la loi du 16 décembre 1964, afin d'éviter une distorsion de réglementation entre les déversements.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 7.

Zones et normes spécifiques de qualité des eaux.

Cet article vise à compléter l'article 2 de la loi du 16 décembre 1964 par un nouvel alinéa afin de permettre, dans certaines zones des mers et océans, des étangs salés et des estuaires jusqu'à la limite de salure des eaux, de fixer des normes de qualité des eaux.

L'article renvoie à un décret en Conseil d'Etat le mode de détermination de ces zones et les modalités d'établissement des normes et de leur contrôle.

Cette mesure vise, conformément aux dispositions de la directive européenne du 30 octobre 1979, à permettre la création de zones conchylicoles où la qualité des eaux serait surveillée en fonction de paramètres déterminés. Ces paramètres physico-chimiques sont fixés par la directive et constituent sans doute un meilleur instrument de contrôle de la qualité des eaux que les périmètres de protection qui pouvaient jusqu'à présent être institués autour des gisements d'huîtres et d'établissements ostréicoles, en application d'un décret du 30 octobre 1935, cette dernière procédure ayant été rarement utilisée.

L'article 7 prévoit en outre que les activités correspondantes et la commercialisation des animaux et végétaux issus de ces eaux peuvent être réglementées ou interdites en fonction de ces normes.

Votre commission vous demande d'adopter cet article en modifiant sa rédaction pour permettre l'établissement de normes de qualité des eaux dans les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares et dans les estuaires, qui sont exclus du champ d'application du présent article.

Elle vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

Article 7 bis (nouveau).

Conservation et reproduction des ressources de pêche.

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel après l'article 7, modifiant le seizième alinéa de l'article 3 du décret du 9 janvier 1852 relatif à l'exercice de la pêche maritime. Cet amendement tend à compléter l'habilitation donnée au pouvoir réglementaire par l'article 3, afin que celui-ci puisse fixer les règles concernant la conservation et la reproduction des ressources de pêche, alors que cet article ne concernait jusqu'à présent que les décisions permettant de prévoir les conditions de reconstitution des ressources de pêche et d'enrichissement ou de repeuplement des fonds.

Votre commission approuve cette modification qui est tout à fait logique : mieux vaut commencer par conserver et assurer la reproduction des espèces que d'avoir à les reconstituer ou à repeupler. Elle répond d'ailleurs à une préoccupation exprimée par les professionnels de la pêche.

Votre commission vous propose donc d'adopter cet article *7bis* (nouveau) sans modification.

Article 7 ter (nouveau).

Répression de la pollution marine.

L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel afin de mettre fin à une distorsion ancienne qui existait entre la répression de la pollution des eaux marines et celle des eaux douces.

La pollution des eaux marines était jusqu'à présent régie par le décret du 28 décembre 1912 relatif au jeu à la mer de substances susceptibles de compromettre la conservation du poisson, des crustacés et des mollusques.

Ce décret était pris en application de l'article 3 (6°) du décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime qui renvoyait à des décrets le soin de déterminer les dispositions spéciales propres à prévenir la destruction du frai et à assurer la conservation du poisson et des coquillages.

La violation de l'interdiction qu'il édictait, de jeter dans les eaux marines des substances susceptibles de nuire à la faune marine était sanctionnée par l'amende de 1.500 F à 3.000 F ou de l'emprisonnement de trois jours à vingt jours prévus à l'article 7 du décret du 9 janvier 1852 sur la pêche maritime. Il ne s'agissait donc que d'une sanction contraventionnelle.

La réglementation de l'exercice de la pêche maritime ayant été transférée pour l'essentiel à la Communauté économique européenne dans le cadre de la politique commune des pêches, le Parlement a adopté la loi n° 85-542 du 22 mai 1985 modifiant le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime pour adapter le droit interne à la situation résultant de la politique commune des pêches.

C'est ainsi que les articles 3 à 10 du décret du 9 janvier 1852 ont été remplacés par de nouveaux articles axés sur l'application du règlement de la C.E.E. et la mise en œuvre de la compétence nationale devenue aujourd'hui résiduelle. Ceux-ci n'ont pas pris en compte les problèmes de pollution qui n'étaient pas expressément mentionnés dans le décret du 9 janvier 1852.

Ainsi, l'entrée en vigueur en novembre 1985 de la loi du 22 mai 1985 modifiant le décret du 9 janvier 1852 supprimait la possibilité de sanctionner la violation du décret de 1912. C'est pourquoi le décret n° 85-1151 du 4 novembre 1985 relatif à la répression de la pollution des eaux marines a abrogé le décret de 1912 et l'a remplacé par une nouvelle infraction identique sur le fond et sanctionnée de l'amende maximum en matière de contravention.

Toutefois, à défaut d'une disposition législative, ce décret du 4 novembre 1985 ne fait que maintenir la situation existant antérieurement, et notamment la distorsion qui existait avec la répression de la pollution des eaux douces sanctionnée de peines délictuelles (5.000 F et un an de prison maximum) depuis l'ordonnance n° 59-25 du 3 janvier 1959 (art. 434-1 du code rural). Cette distorsion a même été aggravée par la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce qui prévoit :

— des sanctions d'amendes de 2.000 F à 120.000 F et d'emprisonnement de 2 mois à 2 ans (art. 407 du code rural) ;

— la fixation par le tribunal s'il y a lieu des mesures à prendre pour faire cesser l'infraction ou en éviter la récurrence assorties d'une astreinte de 100 F à 2.000 F par jour de retard dans leur exécution (art. 409 et 463 du code rural).

Afin de permettre une harmonisation de la répression de la pollution marine d'une part et fluviale d'autre part, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à compléter l'article 6 du décret du 9 janvier 1982 précité, et permettant de punir d'une amende de 3.000 F à 150.000 F quiconque aura « jeté, déversé ou laissé écouler, directement ou indirectement en mer ou dans la partie des cours d'eau, canaux ou plans d'eau où les eaux sont salées, des substances ou organismes nuisibles pour la conservation ou la reproduction des mammifères marins, poissons, crustacés, coquillages, mollusques ou végétaux ou de nature à les rendre impropres à la consommation.

Votre commission approuve cette harmonisation de la répression de la pollution de part et d'autre de la limite de salure des eaux et vous demande d'adopter l'article 7 *ter* (nouveau) sans modification.

Article 7 quater (nouveau).

Pollution marine. — Astreintes prononcées par le juge.

Cet article additionnel, introduit par l'Assemblée nationale, vise à permettre au juge de fixer, en cas de condamnation pour infraction aux dispositions de l'article 7 *ter*, les mesures à prendre pour faire cesser l'infraction ou éviter la récurrence et le délai dans lequel ces mesures devront être exécutées ainsi qu'une astreinte de 100 F à 2.000 F par jour de retard dans l'exécution des mesures ou obligations imposées. L'astreinte cesse de courir le jour où ces dernières sont complètement exécutées. Elle est alors liquidée par le tribunal à la demande de l'intéressé et recouvrée par le comptable du Trésor

comme une amende pénale. Elle ne donne pas lieu à contrainte par corps. Le présent alinéa ne s'applique qu'aux rejets, déversements ou écoulements provenant de dépôts ou d'installations fixes.

Cet article regroupe les dispositions des articles 409 et 463 du code rural applicables à la pollution des eaux ; la dernière phrase exclut de son champ d'application les navires, dont les règles de construction, d'équipement et d'exploitation sont fixées par des conventions internationales qui sont mises en œuvre par le seul Etat du pavillon.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article additionnel après l'article 7 quater.

Faculté pour les organisations professionnelles de la pêche de se constituer partie civile en cas d'infraction à la réglementation des pêches maritimes.

Les dispositions adoptées aux articles 7 *bis*, 7 *ter* et 7 *quater* nouveaux, visent à instituer un système de répression de la pollution marine comparable à celui prévu pour la pollution des eaux douces par la loi du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce. Votre commission vous propose d'adopter un article additionnel tendant à compléter l'article 21 du décret du 9 janvier 1852 pour permettre aux organismes officiels de la pêche maritime de se constituer partie civile en cas d'infractions à la réglementation de la pêche et notamment de pollution des eaux. Cette proposition est d'autant plus fondée que la loi du 29 juin 1984, dans le texte proposé pour l'article 465 du code rural reconnaît cette faculté aux fédérations départementales des associations agréées de pêche et de pisciculture et aux associations agréées de pêcheurs professionnels.

Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article 8.

Equipements d'assainissement.

La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution a prévu l'interdiction de tout déversement ou immersion de déchets en mer sauf autorisation expresse du représentant de l'Etat dans le département, accordée après enquête publique.

Aux termes de l'article 6 de cette loi, des décrets en Conseil d'Etat déterminent les conditions dans lesquelles peuvent être réglementés ou interdits « les déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects d'eau ou de matières, et plus généralement tout fait susceptible d'altérer la qualité de l'eau superficielle ou souterraine et des eaux de mer dans les limites territoriales ». Le décret du 23 février 1973 soumet ainsi ces opérations à l'autorisation du représentant de l'Etat dans le département, qui définit également les conditions techniques que doivent respecter les rejets d'effluents.

Or, il apparaîtrait que le rejet d'effluents ne s'effectuerait pas toujours, en pratique, dans les conditions d'assainissement prévues par les textes.

Aussi, dans un premier alinéa, le projet de loi prévoit que l'ouverture à l'urbanisation des zones d'urbanisation future est subordonnée à l'autorisation préalable d'un équipement d'évacuation des effluents, conformément à la loi du 16 décembre 1964 ou, à défaut, à la mise en place d'un dispositif autonome d'assainissement adéquat.

L'Assemblée nationale a apporté deux modifications renforçant la sévérité de ce dispositif :

— elle a tout d'abord supprimé toute mention du délai, précédemment retenu par le projet de loi, pendant lequel l'équipement requis pouvait être réalisé, considérant donc que son existence devait être effective à la date de l'autorisation d'occupation du sol,

— elle a ensuite précisé que le dispositif d'assainissement devait être adapté, non pas à la zone, mais au milieu et à la quantité des effluents, afin d'organiser une stricte adéquation de l'équipement aux effluents rejetés.

Votre commission est favorable à ce dispositif mais vous suggère deux amendements de nature rédactionnelle pour améliorer sa présentation.

En outre, dans un **deuxième alinéa**, le projet de loi précise que ces impératifs d'équipement d'assainissement s'imposent de manière identique, pour la délivrance d'autorisations relatives au camping et au stationnement de caravanes. Cette disposition peut paraître redondante au vu de l'amendement que votre commission vous a présenté à l'article 2 pour l'article L. 146-3 du code de l'urbanisme. Elle considère toutefois que cette précision est fort utile pour déterminer les conditions d'implantation de ce type d'habitat sur le littoral et vous propose d'en conserver le contenu dans le cadre d'une autre rédaction, destinée à aligner la formulation de cet alinéa sur celle précédemment retenue.

Votre commission note également que le projet de loi n'exige l'installation d'équipement d'assainissement **qu'en dehors des zones urbanisées**. Cette disposition est parfaitement conforme avec le droit de l'urbanisme actuel puisque dans les zones urbanisées, l'autorisation d'occupation du sol est subordonnée à cette condition.

Toutefois, votre commission considère que cette restriction — apparente — a un effet d'annonce détestable qui peut laisser croire que l'ouverture de terrains de camping dans les zones urbanisées n'est soumise à aucune contrainte. En conséquence, elle vous propose un amendement tendant à la suppression de ce membre de phrase.

Enfin, l'Assemblée nationale a ajouté, à cet article, un **troisième alinéa** prévoyant l'exécution d'office des sanctions financières et des astreintes prévues à l'article 21 de la loi du 16 décembre précitée, en cas de condamnation pour infraction aux dispositions des articles 2 à 6 de cette loi.

Sous réserve des amendements qu'elle vous a présentés, votre commission vous propose d'adopter l'article 8.

CHAPITRE III

Dispositions relatives aux activités exercées sur le littoral.

L'Assemblée nationale a modifié l'intitulé de ce chapitre qui, dans le projet de loi initial, n'était relatif qu'à « certaines » activités exercées sur le littoral, afin de le rendre moins restrictif compte tenu des nouvelles dispositions qu'elle y a introduites.

Article 9 A (nouveau).

Schémas de mise en valeur de la mer.

L'Assemblée nationale a adopté cet article additionnel avant l'article 9, qui complète l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, afin de préciser le contenu des schémas de mise en valeur de la mer.

Votre commission s'étonne de cet ajout car elle estime que la définition des schémas de mise en valeur de la mer, telle qu'elle résulte de la lecture de l'article 57, est déjà précise : ces schémas peuvent être établis dans les régions côtières ; ils fixent, dans le respect des dispositions mentionnées à l'article L. 111-1-1 du code de

l'urbanisme, les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. A cet effet, ils déterminent la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin. Ces schémas sont élaborés par l'Etat et sont soumis pour avis aux communes, aux départements et aux régions intéressées. Ils sont approuvés par décret en Conseil d'Etat et ont les mêmes effets que les prescriptions particulières définies par l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme.

L'article 57 renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin de fixer le contenu et les modalités d'élaboration de ces schémas.

Ce décret n'est toujours pas paru et aucun schéma de mise en valeur de la mer n'a été publié, trois ans après le vote de la loi, ce que votre commission regrette, car elle s'était félicitée de la création de ce nouvel instrument de planification de l'espace littoral.

L'Assemblée nationale a estimé que son amendement tendant à compléter la définition de l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 permettrait, en en précisant le contenu, d'accélérer l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer.

Votre commission ne partage pas ce point de vue : ce n'est pas en insistant sur le souci de cohérence qui doit guider l'élaboration de ces schémas pour ce qui concerne les vocations reconnues aux différentes composantes de l'espace littoral que l'on accélèrera la parution du décret.

Votre commission vous propose donc un **amendement de suppression** de l'article 9 A (nouveau), qu'elle estime redondant par rapport à la rédaction initiale de l'article 57. Elle émet le vœu que le Gouvernement fera preuve de plus de détermination et de diligence pour la sortie du décret d'application de l'article 57, qui, selon les informations recueillies par votre rapporteur, serait en cours de préparation.

Article 9.

Maîtrise des communes sur les opérations d'aménagement touristique.

Cet article vise à mettre en œuvre une procédure contractuelle entre les maires et les opérateurs, publics ou privés, applicable aux opérations touristiques d'une certaine importance afin de donner aux communes les moyens de maîtriser leur développement et leur aménagement.

Ce dispositif ne constitue pas une novation puisqu'il s'inspire, dans son principe, de l'article 42 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, mais il en diffère sensiblement par la rédaction, qui a paru à votre commission moins précise que celle retenue dans la loi relative à la montagne.

— *Le champ d'application.*

L'article 9, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale qui résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement, envisage de soumettre au régime du conventionnement « tout 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 ».

Votre commission considère que la notion d'« ensemble touristique » n'est guère satisfaisante et préfère la rédaction initiale du projet de loi qui visait les « opérations d'aménagement touristique », même si le flou juridique de cette définition, déjà retenue par la loi montagne, n'est plus à démontrer.

A la différence de la loi relative à la montagne, l'article 9 précise qu'il s'agit « d'opérations 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 ». Les termes « significative » et « substantielle » ne sont guère plus précis et semblent nécessiter la définition de critères qui seront sans doute précisés par le décret en Conseil d'Etat auquel renvoie l'article 9. Le rapporteur de l'Assemblée nationale déduit de la définition proposée que « l'article 9 ne s'applique pas aux opérations d'aménagement qui ne concernent que la population permanente des communes littorales ni à celles qui ont sur le littoral des effets étrangers à son utilisation balnéaire ou nautique ». Votre commission s'interroge sur cette distinction entre opérations d'aménagement concernant deux types de populations. Il ressort de cette définition que le maire n'aurait aucune possibilité de contrôle sur une opération immobilière qui, destinée à la population locale, pourrait cependant porter atteinte au littoral. N'est-ce pas là réduire considérablement la portée du contrôle que l'on souhaite donner aux collectivités locales sur ces opérations ?

— *La nature des conventions.*

La solution retenue est identique à celle de la loi montagne. Si une commune (ou un groupement de communes) n'exerce pas son contrôle sur une opération d'aménagement par la voie de la régie, elle doit passer une convention avec le ou les opérateurs, qu'il s'agisse de personnes publiques ou privées.

— *Le contenu des conventions.*

Le texte initial de l'article 9 prévoyait que la convention définit le contenu de l'opération, ses conditions de réalisation, ses modalités de gestion et d'animation et les équipements publics qu'elle comporte.

Sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié la rédaction de l'article et limité le contrôle des communes « aux conditions dans lesquelles les réalisateurs d'opérations touristiques assurent l'animation et la gestion ».

Cette modification réduit considérablement la portée du contrôle, notamment par comparaison avec le dispositif de l'article 42 de la loi relative à la montagne qui énumère les clauses que doivent prévoir les contrats, sous peine de nullité. La rédaction initiale semblait, bien qu'insuffisante, meilleure à votre commission.

— *La durée des contrats.*

Comme pour l'article 42 de la loi relative à la montagne, l'article 9 pose le principe de la modulation de la durée de ces conventions en fonction de l'importance des investissements. Il est prévu que la durée de la convention ne peut excéder quinze ans ou exceptionnellement trente ans si la durée de l'amortissement des aménagements le justifie.

Compte tenu des observations qui précèdent, votre commission vous propose un **amendement** à l'article 9 tendant :

— à substituer à la notion « d'ensemble immobilier » celle « d'opération d'aménagement touristique » ;

— à supprimer le terme « substantiel » qui n'a pas de valeur juridique, afin d'étendre le contrôle à toute opération touristique modifiant l'usage balnéaire ou nautique du littoral ;

— à préciser le contenu des conventions afin d'accroître la maîtrise des communes sur les opérations d'aménagement touristique.

Elle vous demande d'adopter l'article 9 ainsi modifié.

Article 10.

Principes régissant l'accueil des bateaux de plaisance.

Cet article dispose que l'accueil des navires de plaisance est organisé de manière « à limiter l'occupation permanente du rivage et à s'intégrer aux sites naturels et urbains, en privilégiant des for-

mules légères d'aménagement et en recherchant une meilleure utilisation des infrastructures existantes dans le cadre du bassin de navigation concerné ».

Votre commission considère que l'accueil des navires de plaisance doit être organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbains dans le respect des normes édictées par les schémas de mise en valeur de la mer.

Même si le projet marque une préférence pour des formules légères d'aménagement plutôt que pour des projets plus lourds, cette rédaction tend à restreindre implicitement la marge d'action des collectivités locales.

Il est indispensable que les collectivités désireuses d'aménager des ports de plaisance respectent les contraintes de l'environnement et des sites.

Il leur appartient toutefois de choisir librement le type d'équipement qu'elles entendent réaliser dans la mesure où le financement de ces équipements leur incombe exclusivement et où ils répondent à une demande manifeste.

En outre, la notion de « formules légères d'aménagement » est trop imprécise et ne correspond à aucune définition juridique, pas plus que le terme « de préférence » ; enfin, la modification apportée par l'Assemblée nationale qui complète l'article par les mots « dans le cadre du bassin de navigation concerné » ne semble apporter aucune précision supplémentaire.

Il convient également de noter que les aménagements légers réalisés dans des baies ouvertes à la houle du large ne sont pas toujours satisfaisants sur le plan de la sécurité. Nombreux sont, en effet, chaque année, les bateaux jetés à la côte par les tempêtes, victimes de ces mouillages légers.

Aussi votre commission vous propose-t-elle un **amendement** tendant à laisser toute liberté aux collectivités locales dans le cadre des normes édictées par les schémas de mise en valeur de la mer, qui, selon les régions « spécifieront le type d'infrastructures à privilégier ». Cette rédaction paraît mieux adaptée à l'ensemble du littoral, alors que celle adoptée par l'Assemblée nationale, qui tend à limiter la multiplication des ports de plaisance, ne prend en compte que les problèmes du littoral méditerranéen. Il ne faut pas oublier que sur certaines parties des côtes françaises, sur l'Atlantique en particulier le besoin en ports de plaisance est encore réel et les « formules légères d'aménagement » seraient insuffisantes.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 10 ainsi modifié.

Article additionnel après l'article 10.

**Sauvegarde des sites et activités économiques
lors de la construction de ports de plaisance.**

Compte tenu de l'amendement adopté à l'article 10, qui tend à permettre aux communes de créer plus facilement des ports de plaisance, au lieu de voir leur marge d'action réduite à l'implantation d'aménagements légers, votre commission vous propose d'adopter un article additionnel permettant à l'autorité concédante d'un port de plaisance d'imposer, s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel conchylicole ou aquacole équivalents à ce qui aura été détruit par les travaux de construction ainsi que la réimplantation des herbiers.

Cette disposition a pour objet de sauvegarder la qualité des sites et les activités économiques liées à la pêche et aux cultures marines lors de la construction de ports de plaisance. Votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article 11.

**Incorporation des plans d'eau accueillant les navires de plaisance
et d'une bande bord à quai dans le domaine public maritime.**

Cet article dispose que les bassins et plans d'eau destinés à l'accueil des navires de plaisance doivent être incorporés au domaine public, avec une bande bord à quai, reliée à la voirie publique, d'une largeur suffisante pour la circulation et l'exploitation des installations, avant d'être mis en communication avec la mer ou avec des bassins portuaires existants.

Il s'agit de mettre fin à la multiplication de ports privés qui a résulté de la décentralisation des ports maritimes (article 6 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983).

En effet, lorsque l'Etat était compétent en matière de création de ports de plaisance, il accordait les autorisations de percement du rivage qui étaient sollicitées par les aménageurs, sous la condition que le plan d'eau, ainsi créé, soit incorporé au domaine public. Or, depuis que les ports de plaisance relèvent de la compétence des communes, l'Etat n'a plus la possibilité de rendre cette incorporation obligatoire, ce qui pose un problème au point de vue patrimonial.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 12.

**Possibilité pour les communes littorales
d'être dotées d'un office du tourisme et de percevoir la taxe de séjour.**

Les paragraphes I A et I de cet article tendent à permettre aux communes littorales de créer un office du tourisme. Ils modifient à cet effet les articles L. 142-5 et L. 142-12 du code des communes, qui ne prévoyaient la création d'un tel office que dans les stations « classées ».

Cet office peut être créé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département ; il assure la coordination des divers organismes et entreprises intéressés au développement de la station ; il est consulté sur les projets d'équipements collectifs d'intérêt touristique et peut être chargé de l'exploitation d'installations touristiques et sportives ainsi que de l'organisation des fêtes et manifestations artistiques.

Votre commission approuve cette disposition de nature à favoriser la promotion du tourisme dans les communes littorales.

• Le paragraphe II prévoit l'institution de la taxe de séjour au profit de toutes les communes du littoral, alors que seules les communes classées et les stations touristiques et thermales bénéficiant de la dotation touristique pouvaient jusqu'à présent la percevoir. La taxe de séjour est perçue sur les personnes non domiciliées dans la commune, son tarif étant établi par personne et par journée de séjour et ne pouvant être inférieur à un franc ni supérieur à cinq francs. Le produit de cette taxe doit, en application de l'article L. 233-30, être affecté à des travaux d'équipement et d'entretien.

Il convient de noter que, dans un premier temps, le rendement de cette taxe fut très faible : 10 millions de francs en 1981, 14 millions de francs en 1982. Mais l'évolution récente marque un progrès puisque le produit de la taxe s'est élevé à 60 millions de francs en 1983 et 120 millions de francs en 1984.

De plus, en application de la récente réforme de la dotation globale de fonctionnement qui vient d'être adoptée, la taxe de séjour sera l'un des quatre critères entrant dans le calcul de la dotation touristique.

Dans ces conditions, l'octroi de la taxe de séjour à l'ensemble des communes du littoral, classées ou non, peut paraître surprenante dans la mesure où elles ne réunissent pas les conditions exigées des communes bénéficiant de la dotation touristique (seuil impératif de capacité d'accueil pour l'admission sur la liste des bénéficiaires et rapport minimum entre la capacité d'accueil et la population permanente).

Il paraît, en outre, peu cohérent de multiplier le nombre de catégories de communes susceptibles de bénéficier d'une aide complémentaire de l'Etat au moment où le Parlement vient de diminuer le nombre des concours particuliers en le ramenant de 8 à 4.

Enfin, les communes du littoral comptent vingt-huit villes de plus de 50.000 habitants, alors que les stations classées et les communes touristiques comprennent essentiellement des petites et moyennes communes.

Sous réserve des amendements éventuels de la commission des lois, saisie pour avis du présent projet de loi, elle vous demande d'adopter cet article.

Article 12 bis (nouveau).

Extraction des matériaux.

Cet article additionnel introduit par l'Assemblée nationale dispose que les extractions de matériaux non visés à l'article 2 du code minier sont limitées ou interdites lorsqu'elles risquent de compromettre directement ou indirectement l'intégrité des plages, dunes littorales, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères et gisements naturels de coquillages vivants.

Il est précisé que cette disposition ne peut en aucun cas compromettre l'exercice d'un service public. Il s'agit là de ne pas faire obstacle à l'entretien et à l'amélioration des chenaux d'accès à certains ports.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un **amendement** tendant à compléter la liste des zones protégées pour y faire figurer les exploitations de cultures marines.

TITRE II

**Gestion du domaine public maritime et fluvial
et réglementation des plages.**

Le chapitre premier du titre II traite, dans ses articles 13 à 17, de la gestion du domaine public maritime ; le chapitre II concerne la réglementation des plages (art. 18 à 21).

CHAPITRE PREMIER

Gestion du domaine public.

Votre commission vous propose, par coordination avec l'intitulé du titre II, un **amendement** tendant à préciser que ce chapitre concerne également la gestion du domaine public fluvial.

Avant d'examiner les dispositions proposées par le présent chapitre, votre commission déplore que le projet de loi se borne à fixer les règles de la gestion du domaine public maritime. L'élaboration d'un projet de loi relatif au littoral aurait, en effet, dû être l'occasion de définir rigoureusement et de façon précise le domaine public maritime, afin de protéger son intégrité et son affectation au public. Le projet de loi se contente de préciser la procédure de délimitation du rivage, sans fixer le régime juridique des biens composant le domaine public maritime.

Or, chacun sait que les règles juridiques actuellement applicables au domaine public maritime sont dépassées ; les textes qui régissent sa composition sont, pour la plupart, très anciens, obscurs et incomplets et sont à ce point incertains qu'ils ont conduit un éminent membre du Conseil d'Etat à confesser, à propos du rivage de la mer, « la difficulté d'être légiste ».* Le domaine public maritime demeure, en effet, soumis à l'Edit de Moulins pris par Charles X en 1566, qui érigea en loi fondamentale du royaume les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine de la couronne, qui comprenait expressément les rivages de la mer ; quant aux principes de délimitation du rivage, ils sont définis par l'ordonnance de la marine prise par Colbert en 1681, à laquelle se réfère toujours la jurisprudence du Conseil d'Etat. Par la suite, l'emprise de ce domaine s'est agrandie régulièrement sous l'effet à la fois de l'évolution jurisprudentielle et de textes de circonstances, telle la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963. Mais il aura fallu attendre le 12 octobre 1973 pour que le Conseil d'Etat par l'arrêt Kreitmann, unifie la notion de rivage de la mer. Cependant, de nombreuses difficultés subsistent et la tâche n'aurait pas été immense de remédier à cette carence législative à l'occasion de la préparation du présent projet de loi.

Pourquoi n'avoir pas élaboré un véritable statut juridique du littoral et, en premier lieu, défini clairement la notion de domaine public maritime, avant de fixer les règles relatives à sa gestion ?

(1) Max Querrien : Le rivage de la mer ou la difficulté d'être légiste. Et. et Doc. Conseil d'Etat 1972.

Votre commission déplore cette incohérence et rappelle qu'une étude sérieuse a été réalisée par notre collègue député M. Raymond Marcellin, qui a déposé en avril 1985 une proposition de loi sur le bureau de l'Assemblée nationale, tendant à « définir, limiter et protéger le domaine public maritime ».

Il est regrettable que cette intéressante étude ait été ignorée par le Gouvernement qui définit les règles de gestion du domaine public maritime alors que compte tenu de l'incertitude qui subsiste concernant la composition de ce domaine, rien n'assure qu'il sera correctement délimité.

Votre commission aurait souhaité que cette notion soit enfin clarifiée, afin de faire cesser le recours systématique au pouvoir judiciaire pour délimiter le domaine public maritime.

L'adoption du projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ne fera donc pas cesser l'équivoque et les incertitudes qui caractérisent la notion de littoral, ce que votre commission déplore car un statut juridique précis, portant remède aux déficiences du système juridique actuel est une condition nécessaire de l'utilisation et de la sauvegarde de notre littoral.

Article 13.

Décisions d'utilisation des zones du domaine public maritime.

L'article 13 dispose que les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent compte de la vocation des zones concernées et celle des espaces terrestres avoisinants. L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant qu'elles doivent être coordonnées avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique, visant ainsi, d'après les déclarations du rapporteur, les terrains acquis par le conservatoire du littoral. Votre commission estime curieux de prévoir dans une loi la coordination des décisions de l'Etat et celle d'un établissement public. Par ailleurs, si ce sont les terrains acquis par le conservatoire du littoral qui sont visés, pourquoi ne pas le mentionner explicitement ?

L'article précise également que ces décisions tiennent compte des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques.

Il prévoit enfin, que sous réserve des textes particuliers concernant la défense nationale et les besoins de la sécurité maritime, tout changement substantiel d'utilisation des zones du domaine public maritime est préalablement soumis à enquête publique. L'Assemblée nationale a, en outre, précisé que cette enquête s'effectue suivant les modalités de la loi de juillet 1983 relative à la démocratisation

des enquêtes publiques. Votre commission note une nouvelle fois le caractère imprécis de cette disposition et s'interroge sur la signification juridique du terme « substantiel ».

Sous réserve d'un amendement au premier alinéa, tendant à rétablir le texte initial du projet de loi, et d'un amendement rédactionnel au dernier alinéa, votre commission vous propose d'adopter l'article 13.

Article 14.

Délimitation du rivage.

L'article 14 tend à préciser la procédure de délimitation du domaine public maritime et ses effets vis-à-vis des tiers.

Votre commission tient à souligner encore une fois qu'il aurait été préférable de donner une définition juridique précise du domaine public maritime, avant d'en fixer les règles de délimitation.

Certes, depuis l'arrêt d'Assemblée du 12 octobre 1973 Sieur Kreitmann, de nets progrès ont été réalisés, notamment en ce que désormais un régime juridique uniforme s'applique à l'ensemble du littoral puisque « le rivage s'étend jusqu'au point où les plus hautes eaux peuvent s'étendre, en l'absence de perturbation météorologique exceptionnelle ». Mais cette règle générale laisse subsister de nombreuses incertitudes puisqu'elle ne dit pas comment on calculera ou constatera le niveau atteint par les plus hautes eaux, ni combien d'années il faudra prendre en compte pour établir le niveau moyen. De même, les jurisprudences judiciaire et administrative ne sont pas concordantes sur tous les problèmes concernant la délimitation et en particulier dans le cas où un terrain inondé et incorporé au domaine public maritime viendrait à émerger à nouveau. Enfin, l'extrême variété morphologique du littoral ne facilite pas les choses.

Or, le présent article ignore ces difficultés et ne traite que de la procédure de délimitation et de ses effets sur les tiers. La délimitation du domaine public maritime demeure donc régie par le décret-loi du 21 février 1852 qui confiait à l'Etat le soin de fixer les limites de la propriété publique par décrets du Président de la République pris sous forme de règlements d'administration publique. Or, malgré ce texte, la jurisprudence a toujours considéré que la délimitation administrative n'est pas constitutive de la domanialité publique, et que c'est le mouvement naturel des eaux qui incorpore les biens au domaine, l'administration se contentant de constater l'existence de ce phénomène. Ainsi un bien peut être incorporé au domaine public maritime sans avoir été délimité par l'Etat ; de plus, lorsque la délimitation est effectuée, elle ne vaut que pour l'instant où elle inter-

vient et si un litige se produit par la suite, le juge peut constater que la limite s'est déplacée sous l'effet du mouvement naturel de la mer. Ainsi les conséquences que la jurisprudence tire du caractère simplement « reconnaissant » de l'acte administratif de délimitation sont très sévères pour les propriétaires riverains et ont donné lieu à de nombreuses actions en revendication de propriété.

En résumé, le juge administratif peut être saisi de recours pour excès de pouvoir contre les décisions de délimitation prises par l'Etat, et le juge judiciaire d'actions en revendication de propriété par les riverains.

Le présent article précise que le projet administratif de délimitation est soumis à enquête publique et que l'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains.

Il prévoit en outre que les revendications de propriété sur les portions ainsi délimitées se prescrivent par cinq ans à dater de la publication, le recours à l'encontre de l'acte de délimitation suspendant ce délai. Enfin, les conditions d'application de l'article sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat.

Votre commission regrette que ces nouvelles dispositions relatives à la délimitation ne prévoient pas une possibilité pour l'Etat de s'aider d'informations fournies par des instruments scientifiques fiables pour fixer la limite de son domaine, compte tenu du caractère archaïque des méthodes utilisées actuellement.

Elle vous propose donc un **amendement** tendant à permettre l'utilisation des instruments scientifiques.

Elle vous propose également de porter de cinq à dix ans le délai de la prescription des revendications de propriété sur le domaine public maritime.

Sous réserve de ces amendements, elle vous demande d'adopter l'article premier.

Article additionnel après l'article 14.

Des obligations en matière de protection du littoral contre les attaques de la mer.

Cet article tend à combler une lacune du projet de loi qui ne prévoit aucune disposition visant à préserver l'intégrité du littoral, qui est menacé par l'érosion, comme le prouvent de nombreuses études.

La montée du niveau marin depuis un siècle aboutit en effet à des conséquences catastrophiques sur de très grandes portions du littoral français : 800 kilomètres de côte reculent de plus de 1 mètre

par an, 1.000 kilomètres reculent d'environ 50 centimètres par an. Le mouvement de régression permanent du « trait de côte » souleve le problème essentiel de la défense de l'intégrité du littoral dont le financement ne saurait être laissé à la seule charge des collectivités locales.

Il serait souhaitable que l'Etat, responsable de l'intégrité du territoire national, lance une étude générale et exhaustive sur ce phénomène qui risque à terme de se transformer en véritable catastrophe. Un examen des aides financières qui pourraient être accordées aux collectivités pour les études des ouvrages à la mer et pour la réalisation des travaux de défense contre la mer devrait être également réalisé.

Votre commission souligne l'inadaptation des textes juridiques actuels concernant l'entretien et la création des ouvrages de défense contre la mer, notamment dans les zones basses de marais et de polders. Les règles concernant la responsabilité des propriétaires et des communes en matière de défense contre la mer méritent d'être clarifiées.

Elle vous propose donc **d'adopter un article additionnel** après l'article 14, tendant à inciter l'Etat à se pencher sérieusement sur ce problème.

Article 15.

Réglementation des exondements.

Cet article précise qu'il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires.

Des exceptions sont toutefois prévues :

- pour l'exécution des opérations de défense contre la mer ;
- pour la réalisation des ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et à la défense nationale ;
- pour la réalisation des installations nécessaires à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines ;
- pour les ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de la mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique.

Toutefois, selon les informations recueillies par votre rapporteur, il semble que la réalisation de « marinas » sera autorisée si le plan d'eau est incorporé au domaine public et si une bande de bord à quai d'une largeur suffisante pour permettre la circulation et l'exploitation des installations est réalisée.

Le régime de ce type de concession est encore largement commandé par une loi du 16 septembre 1807 (art. L. 64 du code du domaine de l'Etat) ; ce type de concession était initialement prévu pour l'assèchement des marais côtiers et la poldérisation, mais il a été utilisé comme moyen de construire « sur » la mer. La procédure applicable est lourde puisque interviennent successivement les services de l'équipement qui examinent la compatibilité du projet avec les autres utilisations du domaine maritime, les collectivités locales intéressées qui ont six mois pour faire valoir leur priorité sur le candidat, les services fiscaux, la commission départementale des rivages de la mer, ces consultations étant suivies d'une enquête commodo et incommodo. Par le contrat de concession, le bénéficiaire est tenu d'exécuter les travaux dans les conditions et délais prescrits, faute de quoi il encourt la déchéance ; quant aux terrains émergés résultant des travaux d'endigage, ils devenaient, jusqu'en 1963, propriété privée du concessionnaire.

La loi du 28 novembre 1963 a renversé ce principe et prévu que les terrains artificiellement soustraits à l'action des flots doivent être incorporés de plein droit au domaine public maritime, mais en posant la réserve de « dispositions contraires des actes de concession », elle a réduit la portée de la règle. La multiplication des marinas en témoigne. L'affaire de Bormes-les-Mimosas ayant sensibilisé l'opinion aux atteintes portées au domaine public maritime, une circulaire du 3 janvier 1973 du ministre de l'équipement a été adoptée, qui a donné une interprétation très restrictive de la loi de 1963. Enfin, la directive de 1979 a encore réduit les possibilités de constructions immobilières sur le domaine public maritime en précisant que seuls sont autorisés les constructions et les équipements à usage collectif ou hôtelier nécessaires à l'exploitation ou à l'animation du port.

L'application de l'article 15 a pour conséquence principale de rendre impossible les opérations immobilières réalisées sur le domaine public maritime, par le biais des concessions d'endigage.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 16.

Zones de mouillage et mouillages isolés.

Cet article prévoit que des autorisations d'occupation temporaire du domaine public peuvent être accordées à des personnes publiques ou privées pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones

de mouillages et d'équipements légers lorsque les travaux et équipements réalisés ne sont pas de nature à entraîner l'affectation irréversible du site.

Ces autorisations sont accordées par priorité aux communes ou groupements de communes ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité.

Votre commission s'interroge sur la durée de ces autorisations temporaires, comme sur la définition des équipements légers, qu'il lui paraît nécessaire de renvoyer à un décret en Conseil d'Etat.

L'article précise que le bénéficiaire d'une telle autorisation peut être habilité à percevoir des usagers une redevance pour les services rendus, ce qui constitue une novation par rapport à la situation actuelle. Les règles générales de la police des mouillages sont renvoyées à un décret en Conseil d'Etat. L'article ne précise pas qui exercera le pouvoir de police sur les mouillages, qui était jusqu'à présent de la compétence du préfet maritime.

L'Assemblée nationale a étendu l'ensemble de ces règles au domaine public fluvial et précisé que sur ce domaine, les autorisations d'occupation temporaire du domaine public peuvent être délivrées, par délégation, par une autorité organisatrice ayant vocation à développer la plaisance fluviale dans un bassin de navigation.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 16 prévoit que les droits de ports et autres redevances peuvent être affectés à l'aménagement et à l'exploitation de mouillages ou d'équipements isolés pour l'accueil et l'exercice de la navigation de plaisance.

Sous réserve d'un **amendement** tendant à définir les équipements légers, votre commission vous demande d'adopter l'article 16.

Article 17.

Autorisation d'exploitation de cultures marines et occupation du domaine public.

Cet article prévoit que l'autorisation d'exploitation de cultures marines est délivrée par l'Etat, après accord de la collectivité locale gestionnaire des dépendances du domaine public maritime, lorsqu'il s'agit de cultures marines installées sur une dépendance transférée en application de la loi du 22 juillet 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

Il convient en effet de rappeler qu'à la suite du transfert de compétences des ports maritimes de commerce et de pêche aux départements et des ports de plaisance aux communes, les dépendances du domaine public maritime concernées par ces transferts ont été mises à la disposition des collectivités locales par convention.

Le projet précise donc que l'Etat demeurant compétent pour la police des pêches, délivre l'autorisation d'exploitation, après que la collectivité locale gestionnaire a accordé l'autorisation d'occupation du domaine public maritime dans les conditions fixées par le décret prévu par l'article 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983. Votre commission vous propose un **amendement** tendant à préciser les références de ce décret.

Le texte prévoit que la collectivité ne peut refuser son accord que pour des motifs relatifs au bon fonctionnement du service public portuaire. Votre commission considère que **cette disposition est particulièrement choquante et porte gravement atteinte à la liberté de gestion des collectivités locales. Elle vous propose donc de la supprimer.**

Il est en outre précisé que le retrait par l'Etat de l'autorisation d'exploitation pour des motifs de salubrité ou d'hygiène publique, entraîne de plein droit retrait de l'autorisation d'exploitation.

Enfin, le dernier alinéa, précise que sur le domaine public maritime ou fluvial, l'autorisation d'exploitation de cultures marines vaut autorisation domaniale.

Sous réserve des **amendements** qu'elle vous soumet, votre commission vous demande d'adopter l'article 17.

CHAPITRE II

Des plages.

Ce chapitre consacré aux plages, définit les conditions d'octroi de concessions et prévoit les limites de l'exercice des activités qui y sont implantées (art. 18). Il précise en outre le champ d'application de la police municipale des communes littorales (art. 19) et modifie celui de la police spéciale des activités nautiques (art. 20). Il en tire les conséquences quant aux conditions dans lesquelles s'organise la coordination des opérations de secours et de sauvetage en mer (art. 20).

Article 18.

Réglementation des plages.

Cet article fixe les règles de la gestion des plages.

Le premier alinéa pose le principe que l'accès des piétons aux plages est libre sous réserve des dispositions particulières pouvant être justifiées par des motifs de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement.

Le second alinéa, introduit par l'Assemblée nationale, précise que 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.

Les troisième et quatrième alinéas fixent les nouvelles règles applicables aux concessions de plage. Avant d'examiner ces dispositions, il convient de rappeler les grandes lignes du régime actuel des concessions de plage.

● **Le régime actuel des concessions :**

La faculté de louer des plages à des collectivités locales ou à des particuliers a été reconnue à l'Etat par la loi de finances du 20 décembre 1872 ; ces locations consistaient à confier à un plagiste des tâches d'aménagement et de gestion de la plage, moyennant quoi, il pouvait mettre à la disposition des usagers, contre une redevance, des services sur les parties de cette plage utilisées à titre privatif. Ce type d'occupation était régi par une circulaire de 1912.

L'afflux massif de touristes sur le littoral a nécessité une refonte du régime de l'occupation des plages et c'est par des circulaires interministérielles du 1^{er} juin 1972 et du 16 juillet 1973 que l'actuel système de la concession a été mis en place.

La concession établit, comme la location, une relation contractuelle entre l'Etat et un bénéficiaire qui participe à une mission de service public. Il ne s'agit pas pour autant d'une concession de service public : car si le concessionnaire perçoit auprès des usagers la contrepartie de sa mission, il subit les inconvénients propres aux autorisations ordinaires d'occupation : faculté pour l'administration de résilier à tout moment le titre, sans qu'elle soit tenue à son rachat, obligation de remettre les lieux en l'état au terme prévu par le contrat.

Le régime actuel se sépare de l'ancien en ce qu'il vise une meilleure adaptation de la plage à sa destination touristique. Les parties soustraites à l'usage commun ne peuvent excéder 30 % de superficie totale ; en tout état de cause un passage libre doit toujours

être ménagé le long du rivage. Les services faisant l'objet d'une utilisation privative doivent être en rapport avec la vocation de la plage : clubs de gymnastique, garderies, kiosques, buvettes...

Les tarifs des redevances obéissent à un barème annexé au cahier des charges et peuvent être modifiés dans les mêmes conditions que pour les outillages publics concédés. Les propositions faites par le concessionnaire sont applicables dans un délai de quinze jours si le préfet n'a pas fait connaître son opposition (art. R. 124-4 et suivants du code des ports maritimes).

Enfin, les collectivités locales et les établissements publics de regroupement communal sont reconnus comme des partenaires privilégiés de l'Etat. Ils bénéficient d'un droit de préférence : les concessions peuvent leur être accordées à l'amiable, alors que les personnes privées doivent concourir dans le cadre d'une adjudication. La durée de la concession, portée à quinze ans pour les premières, est limitée à cinq ans pour les secondes. Il est admis au seul bénéfice des collectivités locales le droit de sous-traiter tout ou partie de l'exploitation ainsi que la perception des recettes correspondantes. En revanche, ces collectivités locales ne peuvent tirer aucun bénéfice des concessions, car en vertu de l'article 14 du cahier des charges type « les recettes tirées de la concession sont exclusivement employées à couvrir les dépenses relatives à l'exploitation, à l'entretien, à l'amortissement et au renouvellement des installations et du matériel ainsi qu'à la constitution d'un fonds de réserve ».

● **Les modifications apportées par le projet de loi :**

L'article 18, dans sa rédaction initiale, reprenait les règles prévues par les circulaires de 1972 et 1973 pour donner une base législative au régime juridique de la concession. L'Assemblée nationale a adopté une série d'amendements visant à limiter le développement de ces concessions.

Le principe est désormais l'interdiction de toute limitation à l'usage libre et gratuit des plages, sauf dérogation éventuelle dans le cas de concessions de plages artificielles ou de renouvellement de plages existantes. Votre commission note à cet égard que cette disposition crée une discrimination injustifiée au profit des concessions existantes.

Les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique. Elles doivent préserver le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative, dont l'Assemblée nationale a précisé qu'elle ne pouvait être inférieure à cinq mètres.

Les zones faisant l'objet de ces délimitations doivent ménager entre elles des espaces suffisants, ouverts au libre usage du public et ne peuvent être concentrées sur les parties les plus attractives de la plage.

Enfin, les concessions de plage et les sous-traités d'exploitation sont portés à la connaissance du public par le concessionnaire ; l'Assemblée nationale a précisé que les clauses des concessions et des sous-traités d'exploitation prévoyant des clôtures sont interdites.

Le dernier alinéa de l'article 18, interdit la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur autres que les véhicules de secours, de public et d'exploitation, en dehors des chemins d'aménagement, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public. Il est précisé que cette interdiction peut être levée par une autorisation donnée par le représentant de l'Etat.

• **Les propositions de la commission :**

Votre commission ne peut accepter qu'une réglementation uniforme s'applique à l'ensemble des plages françaises. L'interdiction, pour l'avenir de nouvelles concessions de plages, sauf dérogations éventuelles dans le cas de concessions de plages artificielles ou dans le cas du renouvellement de concessions existantes introduit une inégalité profonde entre les chances de développement des régions littorales. Si cette sévérité paraît justifiée pour certaines zones des côtes méditerranéennes, il ne faut pas oublier que neuf départements n'ont concédé aucune plage naturelle et que la liste des plages artificielles concédées aux communes ne concerne que onze implantations dans quatre départements. Pourquoi ces régions seraient-elles à jamais privées du droit de bénéficier de concessions, alors que les privilégiés « installés » sur le littoral se voient confortés dans leurs droits ? De telles interdictions ne peuvent s'apprécier que localement et votre commission ne souhaite pas, une interdiction générale, figer les situations existantes.

Aussi vous propose-t-elle un **amendement** au troisième alinéa tendant à prévoir que les concessions peuvent être interdites, sauf dans le cas de renouvellement de concessions existantes ou de concessions de plages artificielles. Elle vous propose également de **supprimer le deuxième alinéa** introduit par l'Assemblée nationale qui précise que « 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 ». Le principe de l'usage libre et gratuit des plages est en effet déjà affirmé au troisième alinéa de l'article 18.

Votre commission vous propose également de **supprimer la dernière phrase du troisième alinéa** qui prévoit que les concessions doivent ménager entre elles des espaces suffisants ouverts au libre usage du public et ne peuvent être concentrées sur les parties les plus attractives des plages. Il appartiendra aux autorités concédantes de déterminer librement l'implantation des concessions.

Le **quatrième alinéa** précise que les concessions de plage et les sous-traités d'exploitation sont portés à la connaissance du public par le concessionnaire et que les clauses prévoyant des clôtures sont interdites. Cette disposition soulève des problèmes d'interprétation ; en l'absence de toute définition des « clôtures » par le code de l'urbanisme qui ne traite, en son article R. 441-3 que des autorisations d'édification des clôtures, votre rapporteur s'est interrogé sur la façon dont les plagistes pourraient délimiter les emplacements concédés. Les informations qu'il a recueillies semblent exclure la possibilité d'établir des démarcations amovibles qui pourraient être enlevées en fin de journée, la libre circulation des piétons devant demeurer possible, y compris sur les zones concédées. Votre commission est hostile à l'édification de clôtures, implantées dans le sol ; mais elle estime nécessaire de pouvoir faire respecter les droits des bénéficiaires de concession en évitant les risques de conflits.

En outre, ces délimitation s'avèrent indispensables pour raisons de sécurité en ce qui concerne les clubs et garderies d'enfants qui fleurissent sur les plages françaises.

Votre commission vous propose donc un **amendement** visant à supprimer cette interdiction de clôtures.

Enfin, au dernier alinéa, relatif à l'interdiction de la circulation et du stationnement de véhicules terrestres sur les plages, sauf autorisation donnée par le représentant de l'Etat dans le département, votre commission vous propose de transférer au maire le soin d'accorder cette autorisation, dans le cadre de ses pouvoirs de police. Il sera mieux à même d'apprécier, sur le terrain, la nécessité de circuler ou non, s'agissant notamment de véhicules tractant des embarcations.

Sous réserve des *amendements* qu'elle vous propose, votre commission vous demande d'adopter l'article 18.

Article 19.

Limite de la police municipale en mer.

Cet article tend à compléter l'article L. 131-2 du code des communes par un alinéa précisant que la police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux.

En effet, la délimitation des pouvoirs de police du maire mérite d'être clarifiée compte tenu de l'inadaptation des règles juridiques actuelles si le territoire des communes s'étend jusqu'à la limite des eaux territoriales. Il n'en va pas de même pour le pouvoir de police du maire qui n'en aurait du reste pas les moyens ; en outre, le décret

du 9 mars 1978 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer précise que le préfet maritime a autorité de police administrative, ce qui tend à limiter la compétence du maire.

Le présent article tend donc à préciser les limites des pouvoirs de police municipale sur le rivage de la mer ; cette limite est certes variable en fonction des marées, mais elle ne concerne que l'espace terrestre.

Laissant le soin à la commission des Lois, saisie pour avis du présent projet de loi, d'apprécier les conséquences de la réforme proposée, et sous réserve de ses amendements éventuels, votre commission vous propose d'adopter le présent article.

Article 20.

Police des baignades et des activités nautiques.

Cet article concerne la police spéciale des baignades et des activités nautiques, qui, du fait du principe posé à l'article 19 et en l'absence de dispositifs complémentaires, relèverait de l'Etat.

Le projet propose une autre solution en prévoyant que le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant le contenu de cette nouvelle police spéciale en indiquant que le maire réglemente l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités et pourvoit à toute mesure d'assistance et de secours.

Il est, en outre, prévu que le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques et qu'il détermine des périodes de surveillance. Il en découle qu'en dehors de ces zones et périodes, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

Enfin, le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée, en mairie et sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles ces baignades et activités nautiques sont réglementées, ainsi que des résultats des contrôles de qualité des eaux de ces baignades.

Votre commission préfère laisser le soin à la commission des lois, saisie pour avis du présent projet de loi, de se prononcer sur l'opportunité de l'institution d'une police spéciale des baignades.

Elle vous propose d'adopter l'article 20, sous réserve des amendements éventuels, de la commission des lois.

Article 20 bis (nouveau).

Pouvoir de substitution du commissaire de police.

Cet article additionnel adopté par l'Assemblée nationale, tend à préciser que les dispositions prévues à l'article L. 131-13 du code des communes, c'est-à-dire le pouvoir de substitution du commissaire de la République en cas de carence du maire ou de difficultés de maintien de l'ordre sur le territoire de plusieurs communes, s'applique à l'égard de la police des baignades et des activités nautiques instituée par l'article 20 du projet de loi.

Votre commission vous propose d'adopter cet article, sous réserve des amendements proposés par la commission des lois.

Article 21.

Secours et sauvetage en mer.

Cet article a pour objet de confier à l'Etat la coordination de la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse sur l'ensemble des eaux maritimes.

Il s'agit de la reprise des règles fixées par le décret du 22 mars 1983 portant organisation de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer en temps de paix, qui confie au Préfet maritime la responsabilité générale des interventions.

Cette coordination s'avère d'autant plus indispensable que les services et organismes compétents sont nombreux, qu'il s'agisse :

- des services de l'Etat (marine nationale, gendarmerie maritime, affaires maritimes, douanes, police portuaire) ;
- de la société nationale de sauvetage en mer ;
- des services des collectivités territoriales (corps communaux de sapeurs-pompiers ou départementaux d'incendie et de secours) ;
- d'organismes privés intervenant pour le compte d'une collectivité locale.

Le dernier alinéa, qui résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement, renvoie à un décret en Conseil d'Etat les modalités d'organisation et de mise en œuvre du secours et du sauvetage en mer, ainsi que les conditions de l'agrément et de l'exercice des activités des organismes de secours.

Votre commission considère que les dispositions proposées sont de nature à permettre une harmonisation des modalités d'organisation des sauvetages en mer.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

TITRE III

DISPOSITIONS PARTICULIÈRES AUX DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER ET A LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE MAYOTTE

Si l'article premier du projet de loi étend son champ d'application aux communes littorales des départements d'outre-mer — auxquels l'Assemblée nationale a souhaité assimiler le territoire particulier de Mayotte —, certaines dispositions, notamment en matière d'urbanisme ne peuvent y être appliquées uniformément, sans un aménagement prenant en compte leurs particularités juridiques et sociales.

Pour ce faire, le projet de loi comporte un titre III relatif aux dispositions particulières aux départements d'outre-mer, qui regroupe les articles 22 (adaptation des règles d'urbanisme prévues à l'article 2), 23 (application aux D.O.M. de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime), 24 (incorporation au domaine public maritime de la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone des cinquante pas géométriques) et 25 (possibilité de cession aux communes de certains terrains de la zone des cinquante pas géométriques).

Votre commission exclut pour l'instant l'examen des articles 26 (nouveau) et 27 (nouveau) qui ont été indûment incorporés au titre III sans avoir de rapport avec les départements d'outre-mer.

Avant de passer à l'examen des articles, elle tient cependant à s'attarder sur le cas particulier du territoire de Mayotte.

Lors de l'examen en première lecture le 22 novembre dernier, l'Assemblée nationale a adopté une série d'amendements, contre l'avis du Gouvernement, tendant à intégrer le territoire de Mayotte dans le champ d'application de la loi.

Or, par cet amendement, on rendrait applicables au territoire, certaines modifications du code de l'urbanisme et du code du domaine de l'Etat, mais même que ces textes de référence ne s'appliquent pas à Mayotte.

En outre, des dispositions du projet de loi renvoient à des textes qui n'ont pas été étendus à cette collectivité territoriale, telle la loi du 16 décembre 1964 mentionnée à l'article 8 ci-dessus.

De surcroît, les dispositions particulières à l'urbanisation des communes littorales des D.O.M. concernent notamment une zone dite « des cinquante pas géométriques » régie par le code du domaine de l'Etat, alors que cette zone relève, à Mayotte, du régime défini par le décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar et aux Comores.

Enfin, la zone sus-mentionnée est désormais classée dans le domaine public maritime, dans les départements d'outre-mer, alors que c'est déjà le droit actuel dans le territoire de Mayotte.

En conséquence, l'extension à Mayotte des dispositions particulières aux départements d'outre-mer conduiraient à des contradictions de textes empêchant la mise en œuvre tant des dispositions nouvelles que des dispositions actuellement en vigueur dans la collectivité territoriale.

S'il est parfaitement légitime de désirer assurer la protection de son littoral, celui-ci n'apparaît pas, pour l'heure, directement menacé et ne requiert pas de mesures législatives urgentes. On retiendra à cet égard que la zone des cinquante pas géométriques ne fait pas l'objet d'occupations illégales comme dans les départements des Antilles.

Pour toutes ces raisons, votre commission vous invitera à supprimer systématiquement la mention de Mayotte lorsqu'elle a été ajoutée par l'Assemblée nationale.

Ainsi, elle vous propose un premier amendement tendant à revenir à l'intitulé initial du titre III.

Article 22.

Dispositions du code de l'urbanisme propres au littoral dans les départements d'outre-mer.

L'article 22 institue un chapitre VI nouveau au titre V du livre premier du code de l'urbanisme, comprenant les articles L. 156-1 à L. 156-3.

Votre commission vous propose à nouveau de rectifier l'intitulé retenu pour ce nouveau chapitre.

L'orientation générale de ces dispositions est d'adapter ces règles aux caractéristiques géographiques des D.O.M. et consiste à édicter des règles moins contraignantes, afin de prendre en compte leur réalité économique et sociale.

L'article L. 156-1 pose le principe de l'application aux D.O.M. des dispositions urbanistiques définies pour l'ensemble des communes littorales, par les articles 2 à 4 *bis* nouveau du projet de loi, sous réserve des dispositions particulières qui suivent.

Votre commission vous propose de supprimer à nouveau la mention de la collectivité territoriale de Mayotte.

L'article L. 156-2 remplace les dispositions des paragraphes II et III de l'article L. 146-2, dans sa rédaction issue du présent texte et relatif à l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches ou voisins du rivage, par un dispositif spécifique.

1. Dans les espaces proches du rivage, le texte officialise les phénomènes d'« urbanisation diffuse » qui concernent tout particulièrement l'occupation sans titre du territoire riverain antillais par des habitations précaires. Le texte souhaite consolider cet habitat dispersé en prévoyant que l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs *déjà occupés* par une urbanisation diffuse.

Cette disposition est donc moins contraignante que celle applicable en métropole, qui prévoyait une extension limitée à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ou justifiée par la configuration des lieux.

Enfin, les opérations d'aménagement ne peuvent également être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le document d'urbanisme idoine, en l'espèce le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer.

2. Dans une bande littorale jouxtant le rivage.

Le texte adapte la bande littorale des cent mètres définie pour la métropole à la situation particulière des D.O.M. Celle-ci est déterminée en fonction de l'ancienne réserve domaniale dite des « cinquante pas géométriques », soit une largeur correspondant à 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage.

Sur ces zones, aucun principe d'inconstructibilité n'est établi, mais la possibilité d'implantation est réservée aux installations nécessaires à des services publics, des activités économiques ou des équipements collectifs, liés à l'usage de la mer, cette dernière hypothèse constituant un assouplissement supplémentaire par rapport au droit applicable en métropole et qui se justifie par l'étendue et la nature des besoins de l'outre-mer en équipements collectifs.

Enfin, et conformément aux principes qui ont guidé l'élaboration du présent texte, « l'accès et la libre circulation le long du rivage sont préservés ».

Votre commission vous propose de revoir la rédaction de ces dispositions par un amendement précisant notamment que l'impératif de « liaison avec l'usage de la mer » — plus souple, notons-le, que l'exigence de la proximité immédiate de l'eau — s'applique aux trois catégories d'installations susmentionnées. Elle tient à souligner enfin que les installations prévues peuvent constituer en l'implantation de routes, même si ces dispositions ne figurent plus, dans la rédaction qu'elle vous a précédemment proposée, au sein de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme mais à l'article L. 146-5.

En outre, le texte particulier aux D.O.M. prévoit également que doivent être ménagées des coupures d'urbanisation, entre les zones urbanisables. Sur ce point, et par coordination avec l'argumentation qu'elle développait plus haut sur le caractère non normatif de certaines dispositions, votre commission vous propose un amendement tendant à supprimer le terme de « significatifs » dans l'expression « d'espaces naturels significatifs ».

Enfin, le dernier alinéa de l'article L. 156-2 est une disposition particulière aux départements des Antilles puisqu'il prévoit une protection spéciale pour les mornes, types de collines propres à ces régions.

L'article L. 156-3 du code de l'urbanisme est relatif au régime particulier applicable dans la zone littorale des cinquante pas géométriques lorsque celle-ci est urbanisée.

Dans son 1^o, cet article pose le principe de la préservation des terrains à usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou jardins publics. La même préservation s'applique aux parties restées naturelles, sauf si une autre affectation est justifiée par un intérêt public exposé dans le plan d'occupation des sols.

Le 2^o concerne les secteurs déjà équipés ou occupés à la date de promulgation de la présente loi ; il permet au P.O.S. de les délimiter pour qu'ils soient affectés à des services publics, à des activités exigeant la proximité immédiate de la mer ou à des opérations de résorption de l'habitat insalubre, notamment pour faciliter la disparition de l'habitat précaire implanté en bord de mer dans les départements antillais.

A cet article, votre commission vous propose deux modifications de nature rédactionnelle, et vous invite à adopter l'article 22, compte tenu des amendements présentés.

Article 23.

**Application aux départements d'outre-mer de la loi n° 63-1178
du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.**

L'article 7 de la loi du 28 novembre 1963 excluait de son champ d'application les départements d'outre-mer. L'article 23 abroge cet article rendant désormais comparable à celle de la métropole, la définition du domaine public maritime.

Celui-ci comprend donc le sol et le sous-sol de la mer territoriale, les lais et relais futurs de la mer, et, sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot. Est, en outre, autorisée l'incorporation au domaine public maritime des lais et relais de la mer faisant partie du domaine privé de l'Etat.

Il faut, en outre, préciser que les dispositions de l'article 7 ne sont pas applicables avec effet rétroactif : dans les départements d'outre-mer seront donc considérés comme lais et relais futurs de la mer ceux qui seront postérieurs à la publication de la loi relative au littoral, et non ceux qui sont postérieurs à 1963. Il en va de même pour les lais et relais existants faisant partie du domaine privé de l'Etat à la date de promulgation de la loi.

A cet article, votre commission vous propose de supprimer la référence à la collectivité territoriale de Mayotte et vous invite à adopter cet article ainsi modifié.

Article 24.

**Domanialité publique de la zone comprise entre la limite du rivage
de la mer et la limite supérieure de la zone des cinquante pas
géométriques.**

L'article L. 87 du code du domaine de l'Etat dispose que la zone des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 86 fait partie du **domaine privé de l'Etat**, à l'exclusion des parcelles appartenant en toute propriété à des particuliers ou à des collectivités publiques ou privées en vertu de titres antérieurs au décret n° 55-885 du 30 juin 1955, ainsi que des immeubles qui, par leur nature ou leur destination, relèvent de la domanialité publique.

En modifiant cet article, l'article 24 procède au renversement de ce principe, affirmant l'appartenance au domaine *public* maritime de la zone des cinquante pas géométriques, mais aussi des terrains compris, en cas de recul de la mer depuis la délimitation de cette

zone, entre celle-ci et la limite du rivage. Toutefois, cette incorporation, non rétroactive, ne s'étend pas à trois catégories de terrains cités par le nouvel article L. 87, à savoir notamment aux parcelles appartenant en propriété à des personnes publiques ou privées qui peuvent justifier de leur droit : dans ce cas, la nouvelle rédaction entraîne, par rapport à l'ancienne, un renversement de la charge de la preuve.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement tendant à la rectification d'un erreur matérielle. Elle vous suggère, en outre, la création d'un article additionnel après l'article 24.

Article additionnel après l'article 24.

Modification de l'article L. 88 du code du domaine de l'Etat.

Il est apparu à votre commission qu'en raison de la modification de l'article L. 87 du code du domaine de l'Etat, l'article L. 88 du même code n'avait plus de raison d'être. En effet, cet article comprend des dispositions du décret n° 55-885 du 30 juin 1955, auxquelles il confère donc valeur législative, mais qui n'ont plus lieu de s'appliquer en raison du renversement de principe opéré à l'article 23 du projet de loi.

Au lieu d'abroger purement et simplement les dispositions de l'article L. 88, votre commission vous propose de conserver une trace des droits acquis précédemment, au titre du décret de 1955, et de procéder à une nouvelle rédaction de l'article L. 88. Elle vous invite à adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article 25.

**Possibilité de cession aux communes de certains terrains
de la zone des cinquante pas géométriques.**

En modifiant l'article L. 89 du code du domaine de l'Etat, l'article 25 autorise la commune à obtenir le déclassement, puis la cession à son profit de terrains dépendants du domaine public de l'Etat, situés dans la zone des cinquante pas géométriques et susceptibles d'aménagement.

Cette cession, qui s'effectue selon des modalités de paiement échelonné ou différé avantageuses pour la commune, est toutefois entourée de garanties tenant :

1. à la situation géographique des terrains qui doivent :

● figurer dans les secteurs classés en zone urbaine par un plan d'occupation des sols **opposable aux tiers**,

• et être inclus dans un périmètre géré par la commune dans les conditions prévues à l'article L. 51-1 relatif à la convention de gestion :

2. à l'objectif de la cession qui doit tendre à la réalisation d'opération d'aménagement conformes au code de l'urbanisme, et notamment à son article L. 156-3 qui énumère l'affectation de terrains « à des services publics, à des activités exigeant la proximité immédiate de la mer ou à des opérations de résorption de l'habitat insalubre ».

Cette dernière exigence résulte de l'Assemblée nationale qui a souhaité préciser les objectifs à poursuivre.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sous réserve d'un amendement rédactionnel tendant à une meilleure présentation de ces dispositions.

L'article 25 constituant le dernier applicable aux seuls départements d'outre-mer, votre commission vous propose de le séparer des articles suivants par un titre nouveau, noté IV et intitulé « Dispositions diverses ».

Article 26 (nouveau).

Modification de la législation des installations classées pour permettre au commissaire de la République d'imposer aux exploitants des mesures d'urgence en cas d'accident.

Cet article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement ; le secrétaire d'Etat l'a présenté au nom du ministre de l'environnement, en vue de compléter la législation des installations classées. Le rapporteur de la commission de la production, qui n'a pas examiné cet amendement s'est déclaré personnellement opposé à ces dispositions qui n'ont rien à voir avec le projet de loi sur le littoral.

Cet article a en effet pour objet de modifier la législation des installations classées, et en particulier les articles 6 et 11 de la loi du 19 juillet 1976 ; cette loi a pour objet d'assurer, par une action administrative spécifique, la protection de l'environnement et la sécurité juridique des entreprises industrielles ou agricoles.

L'action administrative repose sur le respect des prescriptions techniques définies par des arrêtés préfectoraux et fixant les conditions d'installation et d'exploitation indispensables pour la protection de l'environnement ainsi que les moyens d'analyse et de mesure, les moyens d'intervention en cas de sinistre.

Si ces dispositions sont le plus souvent préventives, elles sont depuis des décennies utilisées également pour asseoir les actions curatives, par exemple après un accident.

Dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a refusé de considérer que la rédaction actuelle de la loi constitue un fondement législatif suffisant pour ces actions curatives.

Le ministre de l'environnement estime nécessaire de conserver à l'Etat le soin de prescrire aux exploitants les mesures propres à pallier les conséquences des incidents provenant de leur exploitation et considère que toute autre solution opérerait un transfert de cette responsabilité vers les collectivités locales. L'amendement vise donc à rétablir un fondement législatif explicite aux actions en cause.

Votre commission ne souhaite pas se prononcer sur le fond du problème qui mérite d'être examiné dans le cadre d'un projet de loi spécifique. Elle considère que la disposition proposée est manifestement hors du champ d'application d'un projet sur l'aménagement du littoral et vous demande pour ce motif de **supprimer** l'article 26 (nouveau).

Article 27 (nouveau).

Rapport au Parlement sur l'application de la loi.

L'Assemblée nationale a procédé, in fine, à l'insertion d'un article additionnel prévoyant le dépôt annuel devant le Parlement d'un rapport du Gouvernement sur l'application de la loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral.

Bien que sceptique sur les résultats effectifs de cette requête, votre commission vous propose d'accepter cet article sans modification.

Article auditionnel après l'article 27 (nouveau).

Modification de l'article premier de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

Etant donné la définition du champ d'application de la présente loi retenue par son article premier, votre commission considère qu'il serait cohérent d'harmoniser avec ce texte les dispositions relatives à la compétence « *ratione loci* » du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

En conséquence, elle vous propose d'inscrire dans un article additionnel, qui n'est pas dénué de tout lien avec le présent texte, que le conservatoire a vocation à intervenir notamment dans les communes littorales telles qu'elles sont définies à l'article premier de la présente loi.

En outre, elle souhaite préciser que les cantons littoraux, où il intervient également, sont ceux délimités au 10 juillet 1975, date de la promulgation de la loi concernée, afin d'éviter que des modifications ultérieures dans le découpage des cantons ne viennent changer sans cesse le domaine d'action du conservatoire, dont l'efficacité de l'action réclame un minimum de permanence.



Compte tenu des observations consignées dans le présent rapport et sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, la commission des affaires économiques et du plan vous propose d'adopter le projet de loi n° 108, relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.