

# SÉNAT

2<sup>e</sup> SESSION ORDINAIRE DE 1962-1963

---

Annexe au procès-verbal de la 1<sup>re</sup> séance du 24 juillet-1963.

---

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la Commission des Affaires économiques et du Plan (1),  
sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif  
au domaine public maritime,*

Par M. Victor GOLVAN,

Sénateur.

---

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Nationale a adopté, le 9 juillet 1963, après un long débat un texte dont le but général est de préciser et de moderniser la législation concernant le domaine maritime, législation fort ancienne, puisqu'elle s'appuie sur une ordonnance de Colbert d'août 1681.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Bertaud, président ; Paul Mistral, Etienne Restat, Joseph Yvon, Henri Cornat, vice-présidents ; René Blondelle, Auguste Pinton, Joseph Beaujannot, Jean-Marie Bouloux, secrétaires ; Louis André, Octave Bajeux, Jean Bardol, Auguste-François Billiemaz, Georges Bonnet, Albert Boucher, Amédée Bouquerel, Marcel Brégégère, Raymond Brun, Michel Champleboux, Henri Claireaux, Emile Claparède, Maurice Coutrot, Etienne Dally, Léon David, Jean Deguise, Roger Delagnes, Henri Desseigne, Hector Dubois, Emile Durieux, Jean Errecart, Jean de Geoffre, Victor Golvan, Léon-Jean Grégory, Roger du Halgouet, Yves Hamon, Roger Houdet, René Jager, Michel Kauffmann, Henri Lafleur, Maurice Lalloy, Robert Laurens, Charles Laurent-Thouverey, Marcel Lebreton, Modeste Legouez, Marcel Legros, Henri Longchambon, Charles Naveau, Gaston Pams, Guy Pascaud, François Patenôtre, Pierre Patria, Marc Puzet, Paul Pelleray, Lucien Perdereau, Jules Pinsard, Michel de Pontbriand, Henri Prêtre, Eugène Ritzenthaler, Eugène Romaine, Abel Sempé, Charles Suran, Gabriel Tellier, René Toribio, Henri Tournan, Camille Vallin, Emile Vanrullen, Jacques Verneuil, Pierre de Villoutreys.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (2<sup>e</sup> législ.) : 62, 418, 469 et in-8° 53.

Sénat : 172 et 194 (1962-1963).

Le texte du projet comprend **trois dispositions essentielles** :

— incorporation d'office au domaine public, *sous réserve du droit des tiers*, du sol et du sous-sol de la mer territoriale et des « accroissements artificiels futurs du rivage » (art. 1<sup>er</sup>, a et b) (1) ;

— incorporation, sous les mêmes réserves, des lais et relais de la mer (2) faisant actuellement partie du domaine privé (art. 2) ;

— enfin, possibilité d'extension du domaine public maritime vers l'intérieur des terres dans la limite de 20 à 50 mètres suivant les cas (art. 4).

Les deux premières mesures pourraient paraître superflues, puisqu'elles ne font que confirmer la législation existante précisée par l'article 738 du Code civil aux termes duquel les rivages, lais et relais de la mer sont considérés comme du domaine public. Mais, en fait, une jurisprudence constante, s'appuyant sur l'article L. 64 du Code du domaine de l'Etat, a décidé que les lais et relais de la mer, autrement dit les apports alluviaux restant à découvert aux plus fortes marées, faisaient partie du domaine *privé* de l'Etat.

Le projet de loi qui vous est soumis tranche donc le débat et *cette décision est importante*, puisqu'elle signifie, du moins en principe, que — sous réserve des droits des tiers — les lais et relais de mer seront dorénavant incessibles et inaliénables et ne pourront plus qu'être concédés, sauf naturellement en cas de déclassement.

Mais ce projet ne fait pas que remettre de l'ordre dans une législation ancienne ; il innove également, d'une part, en déclarant du « domaine public » le sol et le sous-sol de la mer territoriale (jusqu'ici *res nullius*) et, d'autre part, en prévoyant que *l'Etat pourra créer des zones réservées* s'étendant à l'intérieur des terres jusqu'à 20 mètres du rivage en ce qui concerne « les immeubles enclos ou bâtis totalement ou partiellement » et jusqu'à 50 mètres dans les autres cas.

L'Assemblée Nationale a renforcé sur ce point le texte initial en indiquant que les arrêtés — valables pour cinq ans et renouvelables — relatifs à ces réserves « valent déclaration d'utilité

---

(1) Le *rivage* étant partie du territoire comprise entre le niveau des plus basses et des plus hautes eaux.

(2) Les *lais et relais de la mer* sont les apports alluviaux et les atterrissements qui ne sont pas submergés par les flots, même aux plus fortes marées.

publique ». Les propriétaires des parcelles visées pourront donc, au besoin, être expropriés. *A contrario*, ils auront la possibilité de demander l'acquisition de leur immeuble ; dans ce cas, s'il n'a pas été procédé à cette acquisition dans un délai de trois ans, le propriétaire reprendra la libre disposition de son bien.

\*  
\* \*

Ce texte important, votre Commission des Affaires économiques n'a pas à l'examiner sous l'angle juridique, qui est du ressort de votre Commission des Lois constitutionnelles, saisie au fond. Elle se doit bien plutôt de rappeler à votre Assemblée que ce projet touche à des questions de production (extraction de matières premières), d'urbanisme (réservation de zones immobilières) et de tourisme (régime des installations sur les plages).

A cet égard, l'intervention — devant l'Assemblée Nationale — de M. Francis Palmero a été excellente, parce que allant au fond du problème envisagé sous **son angle économique**.

Après avoir utilement rappelé le changement d'optique déterminé par l'évolution sociale et psychologique qui s'est produite à l'égard de la mer depuis près d'un siècle, notre collègue député a justement souligné que notre pays se devait, à l'heure d'un tourisme étendu à des couches toujours plus larges de la population française et étrangère, de disposer d'établissements balnéaires de qualité, de plages, de piscines, de ports de plaisance, de centres médicaux parfaitement aménagés et organisés.

A ce point de vue, le projet de loi devrait permettre — et le souhait que nous exprimons sera, nous l'espérons, celui de tous les élus chargés de responsabilités communales — *une simplification des règles régissant les concessions domaniales* octroyées aux collectivités locales ou aux exploitants privés. Les uns et les autres engagent, pour la mise en valeur des installations côtières, des sommes considérables, grevant lourdement — pour les premières — les budgets locaux (ce qui nous amènera d'ailleurs à reprendre sous une forme que nous estimons plus satisfaisante l'amendement présenté à l'Assemblée Nationale par M. René Pleven).

Un effort a déjà été accompli par le Ministère des Finances, puisque son service des Domaines s'est montré favorable à un

*aménagement de la durée des baux consentis aux communes*, en fonction de l'obligation pour elles d'amortir les investissements de mise en valeur des plages ; des locations de neuf, douze, quinze ou dix-huit ans permettront désormais aux collectivités locales de mettre leur plage en état, mais il serait souhaitable que l'Etat s'associât encore davantage à cette politique de modernisation en exigeant des redevances moins élevées. Signalons, à cet égard, la récente proposition de loi (n° 379 A. N.) de MM. Laurin, Bayle et Bourgeois tendant à permettre aux communes d'obtenir des concessions trentenaires pour l'exploitation des bains de mer et des plages.

Nous espérons, enfin, que *l'extension du domaine public maritime de l'Etat mettra un frein à une politique foncière trop orientée vers la satisfaction exclusive des intérêts privés*, ayant pour conséquence l'enchérissement des secteurs de la côte dont la vocation maritime est manifeste et l'appropriation du rivage par les particuliers aux dépens du public.

Telles sont quelques-unes des considérations économiques que nous désirions évoquer avant d'aborder l'examen du texte lui-même, dans la forme et dans le fond.

\*  
\* \*

Le projet de loi soumis au Sénat appelle un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, **en ce qui concerne la forme**, certaines formules paraissent peu correctes sur le plan rédactionnel.

Il en est ainsi à l'article 3, où il nous paraît préférable de dire : « lorsqu'elles ne répondront plus aux besoins publics » plutôt que, comme il est écrit : « lorsqu'elles ne seront plus utiles à la satisfaction des besoins publics ».

A l'article 4, les expressions : « immeubles clos de murs » et « immeubles bâtis totalement ou partiellement » nous paraissent prêter à confusion. S'agit-il, en effet, de maisons terminées ou en construction ou de terrains sur lesquels s'élèvent des bâtiments ? Nous proposons donc de remplacer, dans tout le corps de cet article, le mot « *immeubles* » par le mot « *terrains* ».

**En ce qui concerne le fond**, examinons séparément chacun des articles.

## Article premier.

Ainsi que l'a fait observer M. Richet, rapporteur de la Commission de la Production et des Echanges à l'Assemblée Nationale, il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas profité de l'occasion pour fixer nettement les limites de la mer territoriale qu'aucun texte ne définit à ce jour (cf. p. 2 du rapport Richet, n° 419 A. N.) (1). Ceci dit, nous reconnaissons qu'il était indispensable d'indiquer que le sol et le sous-sol de la mer territoriale font partie du domaine public de l'Etat car, jusqu'à ce jour, ceux-ci n'appartenaient à personne et chacun pouvait, au moins théoriquement, élever une construction sur pilotis au-delà d'une plage ou y draguer du sable.

*En ce qui concerne le paragraphe b et les alinéas suivants, ajoutés par l'Assemblée Nationale, il semble que la rédaction adoptée entretienne une certaine confusion.*

En effet, les mots : « accroissements artificiels futurs du rivage de la mer » figurant au paragraphe b visent la partie du sol située entre la limite des plus basses et des plus hautes eaux, zone qui a toujours appartenu au domaine public de l'Etat, tandis que, dans les paragraphes suivants, il peut s'agir, soit du rivage, soit de gains de terrain non submersible réalisés, notamment, par des travaux d'endiguage, travaux assez considérables qui justifieraient la position privilégiée des collectivités locales les ayant effectués.

Il conviendrait donc de préciser la question en rédigeant comme suit ce paragraphe de l'article : « Les lais et relais futurs et sous réserve de dispositions contraire d'actes de concession, *les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot* ».

Quant aux droits mêmes des collectivités, il est permis de regretter que l'amendement de MM. Palmero et Pleven (tel qu'il a dû être modifié en séance, après application de l'article 40 de la Constitution à une rédaction plus claire et plus efficace) les préserve assez mal, car les mots : « priorité sera accordée »... n'écartent pas la possibilité de concession à des tiers plus « offrants ». On peut, d'ailleurs, s'étonner que l'article 40 ait été invoqué, pour la première fois à notre connaissance, au nom de recettes futures *et hypothétiques* ; ce seul fait prouve, en tout cas, que les droits des collectivités

ne sont pas totalement garantis, comme ils l'étaient dans l'amendement initial de M. Pleven, ainsi rédigé :

« Les accroissements artificiels résultant de travaux ou d'ouvrages réalisés aux frais exclusifs des collectivités locales ou de sociétés d'économie mixte agissant pour leur compte sont concédés d'office et gratuitement à ces collectivités. »

Peut-être pourrait-on tourner la difficulté rencontrée au cours du débat à l'Assemblée Nationale en reprenant ce texte amputé des mots : « *et gratuitement* » ?... C'est en tout cas ce qui vous sera suggéré par un amendement déposé par votre Commission saisie pour avis.

*Les articles 2 et 3 n'appellent pas d'observation particulière de notre part.*

#### Art. 4.

Les dispositions de cet article constituent l'innovation essentielle du projet puisqu'elles visent l'extension possible et limitée du domaine maritime vers l'intérieur des terres.

Cette extension — limitée à 20 mètres pour les immeubles enclos ou bâtis et à 50 mètres pour les terrains nus — vise à limiter les constructions au bord même de la mer et à permettre, en général, aux touristes d'accéder aux plages. Il existe, en effet, notamment sur la Méditerranée, des régions où, sur près de 8 kilomètres, il est impossible d'accéder à la mer.

Etant donné l'intérêt de la mesure proposée, il est regrettable qu'elle soit aussi limitée. Il semble, en particulier, trop libéral de faire bénéficier des mêmes avantages les terrains clos et les terrains bâtis ; nous comprenons le souci du législateur de vouloir préserver les justes intérêts des propriétaires, mais nous désirons limiter cette mesure aux seuls « terrains bâtis », car la quasi-totalité des parcelles appropriées est, en fait, enclose « de murs ou de toute clôture équivalente selon les usages du pays ». Nous proposons donc d'amender le texte en conséquence.

D'autre part, toujours dans le but de favoriser le tourisme maritime, on peut regretter que l'amendement déposé par la Commission de la Production et des Echanges de l'Assemblée Nationale

prévoyant le raccordement du réseau routier au bord de mer n'ait pas été adopté et votre Commission vous propose de reprendre cet amendement ainsi rédigé : « Lorsque le domaine public maritime n'est pas relié à la voirie communale, départementale ou nationale, la profondeur de la réserve pourra être étendue dans les limites nécessaires à la construction d'une voie d'accès ».

\*  
\* \*

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les considérations générales que ce projet de loi nous a suggérées et les modifications susceptibles d'être apportées à ses articles : votre Commission des Affaires économiques et du Plan vous propose donc les amendements suivants au texte soumis à votre examen.

## AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION

### Article premier.

**Amendement :** Rédiger comme suit l'alinéa b :

Les lais et relais futurs et, sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, *les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot.*

**Amendement :** Remplacer le cinquième alinéa par le texte suivant :

*Les accroissements artificiels du rivage ou les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot à la suite de travaux ou d'ouvrages réalisés, avec l'accord de la puissance publique, aux frais exclusifs des collectivités locales ou de sociétés d'économie mixte agissant pour leur compte sont concédés d'office à ces collectivités.*

### Art. 3.

**Amendement :** Rédiger ainsi cet article :

Les parcelles de lais et relais incorporés au domaine public pourront être déclassées selon la procédure prévue à l'article 2, *lorsqu'elles ne répondront plus aux besoins publics.*

### Art. 4.

**Amendement :** Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

La profondeur de la réserve ne peut dépasser, perpendiculairement à la limite côté terre du domaine public maritime tel qu'il se trouve étendu par application des articles 1<sup>er</sup> et 2 ci-dessus, vingt mètres en ce qui concerne les *terrains* bâtis totalement ou partiellement et cinquante mètres dans les autres cas.

**Amendement :** Insérer après le second alinéa un nouvel alinéa ainsi rédigé :

*Lorsque le domaine public maritime n'est pas relié à la voirie communale, départementale ou nationale, la profondeur de la réserve pourra être étendue dans les limites nécessaires à la construction d'une voie d'accès.*

**Amendement :** Dans tout le corps de cet article, remplacer le mot : « immeuble » (au singulier ou au pluriel) par le mot : « terrain » (au singulier ou au pluriel).

*(Le reste sans changement.)*