

N° 180

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 décembre 1985.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'administration générale
(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. Alphonse ARZEL,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; Edgar Tailhades, Louis Virapoullé, Charles de Cuttoli, Paul Girod, vice-présidents ; Charles Lederman, François Collet, Pierre Salvi, Germain Authié, secrétaires ; MM. Jean Artuis, Alphonse Arzel, Gilbert Baumet, Marc Bécam, Christian Bonnet, Raymond Bouvier, Pierre Brantus, Pierre Ceccaldi-Pavard, Michel Charasse, Félix Ciccolini, Etienne Dailly, Michel Darras, Luc Dejoie, Jacques Eberhard, Edgar Faure, Jean Geoffroy, François Giacobbi, Michel Giraud, Jean-Marie Girault, Daniel Hoeffel, Charles Jolibois, Mme Geneviève Le Bellegou-Béguin, MM. Bastien Leccia, Roland du Luart, Jean Ooghe, Charles Ornano, Hubert Peyou, Roger Romani, Marcel Rudloff, Michel Rufin, Jacques Thyraud, Jean-Pierre Tizon, Dick Ukeiwé.*

Voir les numéros :

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

Sénat : 108 et 191 (1985-1986).

Mer, littoral.

SOMMAIRE

	Pages
Exposé général	3
Examen des articles	7
Article 2 : Règles particulières d'urbanisme applicables aux travaux, constructions et aménagements sur le littoral	7
Article 164-2 du code de l'urbanisme : Régime de l'urbanisation dans les communes littorales	1
Article 2 <i>bis</i> (nouveau) : Servitude de passage le long du domaine public maritime	8
Article 3 : Servitude d'accès transversal à la mer sur des chemins privés existants	9
Article 12 : Possibilité pour les communes littorales d'être dotées d'un office du tourisme et de percevoir la taxe de séjour	10
Article 13 : Décisions d'utilisation des zones du domaine public maritime	11
Article 14 : Délimitation du rivage	11
Article 15 : Réglementation des exondements	12
Article 16 : Zones de mouillage et mouillages isolés	12
Article 17 : Autorisation d'exploitation de cultures marines et occupation du domaine public	13
Article 18 : Réglementation des plages	14
Article 19 et 20 : Limite de la police municipale en mer - Police des baignades et des activités nautiques	15
Article 20 <i>bis</i> (nouveau) : Pouvoir de substitution du représentant de l'Etat	17
Article 21 : Secours et sauvetage en mer	17
Amendements	18

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui vous est soumis relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, se présente comme un texte assez disparate dont il faut dire tout de suite qu'il ne constitue en aucune façon ce grand projet que d'aucuns espéraient.

Certes, le projet de loi s'intitule « Projet de loi relatif à l'aménagement, à la protection et à la mise en valeur du littoral ». Mais la partie « mise en valeur du littoral » se réduit à une vague déclaration d'intentions qui, d'ailleurs, ne figurait pas dans le texte initial du projet et qui est en réalité dépourvue de toute portée pratique et surtout de moyens financiers, comme la plupart des déclarations de ce genre.

Or, le texte qui vous est soumis ne traite pas véritablement des problèmes du développement économique du littoral et on regrettera qu'il n'ait été tenu aucun compte de la proposition de l'Association nationale des élus locaux de créer un fonds national d'aide à l'équipement des communes du littoral en vue de les aider à résoudre leurs problèmes spécifiques ; le texte initial déposé par le Gouvernement avait d'ailleurs un objet si réduit qu'on n'y trouvait aucune référence aux schémas de mise en valeur de la mer, sans doute parce qu'aucun de ces schémas n'a encore vu le jour ; de même, ne sont pas traités les problèmes de défense contre la mer et on regrettera aussi que l'aspect écologique du littoral ne soit pas mieux pris en considération. Le littoral est non seulement une particularité géographique mais surtout une zone d'enrichissement et de fertilité ; chacun sait qu'au mélange des eaux douces et des eaux salées, se produisent de véritables miracles biologiques et, d'autre part, que la nourriture des poissons est essentiellement tirée des échanges qui se font entre le milieu terrestre et le milieu marin : le littoral est à la fois riche et fragile et il aurait été bon d'insister davantage sur cet aspect des choses.

Que trouve-t-on alors dans ce texte : disons pour résumer qu'on y rencontre d'abord une définition des communes du littoral : ce sont les communes de métropole, des départements d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte, riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ainsi que celles qui sont riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologique littoraux.

Ensuite, le projet de loi comporte cinq volets :

— **D'abord un volet d'urbanisme constitué par les articles 2 à 4 bis nouveau.**

On trouve dans ces articles des règles relatives aux conditions d'utilisation des espaces terrestres, maritimes et lacustres ; on y règle la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser qui doit être compatible avec la fréquentation des espaces et milieux mentionnés à l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, on y règle également l'extension de l'urbanisation dont on dit qu'elle doit se développer en priorité en direction de l'intérieur des terres ou en continuité avec les agglomérations et villages existants ; on y limite l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage de la mer et des rives des plans d'eau intérieurs ; on interdit en principe les constructions, installations ou aménagements de routes dans une bande littorale fixée en principe à 100 mètres.

Toujours dans cette partie consacrée à l'urbanisme, on définit les modalités d'aménagement d'installations maritimes légères en dehors des espaces urbanisés ; on prévoit une protection particulière pour certains sites maritimes remarquables ou caractéristiques ; on édicte une interdiction de principe de la construction de nouvelles routes de transit à moins de 2.000 mètres du rivage.

En outre, on trouve des dispositions relatives aux servitudes : servitude de la loi de 1976 et création d'une servitude du passage des piétons en l'absence de voie publique située à moins de 500 mètres permettant l'accès au rivage, instituée sur les voies et chemins d'usage collectif existants ; enfin, des dispositions à caractère transitoire et une disposition associant les sections régionales de conchyliculture qui le demandent à l'élaboration des schémas directeurs et plans d'occupation des sols des communes littorales.

— **Deuxième volet du projet de loi : la qualité des eaux.**

Il s'agit pour l'essentiel des normes d'hygiène et des modalités de contrôle des baignades, des frais inhérents à ce contrôle, des normes de qualité à prévoir dans certaines zones de ressources biologiques, des sanctions à l'encontre de personnes qui répandraient des substances nocives pour les coquillages, crustacés, etc., et d'équipements d'assainissement dans les zones d'urbanisation future.

— **Troisième volet : les dispositions relatives aux activités exercées sur le littoral.**

Il s'agit de préciser le contenu des schémas de mise en valeur de la mer, de la maîtrise des communes sur l'aménagement touristique, de l'accueil des bateaux de plaisance et d'une disposition particulièrement importante qui permet l'extension aux communes du littoral de la possibilité de percevoir la taxe de séjour.

— **Quatrième volet : la délimitation du rivage et la gestion du domaine public maritime, la réglementation des concessions de plages, les conditions d'exercice de la police municipale** que l'on se bornera à mentionner ici, car nous reviendrons en détail sur tous ces points.

— **Enfin dernier volet : les dispositions particulières aux départements d'outre-mer** et une disposition insérée curieusement à cet endroit du projet de loi mais sans rapport ni avec l'outre-mer ni avec le littoral, complétant la loi du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

Votre commission des lois, saisie pour avis, dont le rapporteur a travaillé en concertation avec M. Josselin de Rohan, rapporteur de la commission des affaires économiques saisie au fond, a orienté sa réflexion sur quatre points qui lui ont paru relever davantage de sa compétence :

1. certaines dispositions en matière d'urbanisme ;
2. les aspects du projet de loi touchant au droit de propriété ;
3. l'extension de la taxe du séjour ;
4. les dispositions en matière de police et de secours.

EXAMEN DES ARTICLES

EXAMEN DE CERTAINES DISPOSITIONS EN MATIÈRE D'URBANISME

Article 2.

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

Art. 146-2 du code de l'urbanisme.

Régime de l'urbanisation dans les communes littorales.

Il s'agit du régime de l'urbanisation applicable dans les communes littorales pour lesquelles trois séries de règles sont établies.

• Il est d'abord prévu de manière générale que l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en priorité vers l'intérieur des terres ou en continuité avec les agglomérations et villages existants en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Cette disposition est destinée à enrayer la tendance à l'urbanisation anarchique du territoire situé en bordure de mer.

• Le second alinéa du texte proposé pour l'article 146-2 traite des espaces proches de la mer et des rives des plans d'eau intérieurs : dans ces zones, il ne sera admis qu'une extension limitée de l'urbanisation : celle-ci doit être justifiée dans le plan d'occupation des sols par des motifs d'urbanisme liés à la configuration des sols ou par l'accueil d'activités économiques dont l'exploitation exige la proximité immédiate de l'eau.

En outre, dans ces espaces, le plan d'occupation des sols ne peut prévoir des zones d'extension de l'urbanisation ne répondant pas aux conditions que l'on vient d'indiquer, c'est-à-dire essentiellement la condition de l'extension limitée de l'urbanisme, que si cette urbanisation est compatible avec un schéma directeur, un schéma d'aménagement régional ou un schéma de mise en valeur de la mer, ou en l'absence d'un de ces schémas qu'avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département.

• Enfin, en dehors des espaces urbanisés, dans une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite du rivage, il est prévu

d'interdire toutes constructions, installations ou aménagement de routes à l'exception de ceux qui sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau.

De plus, les prescriptions particulières peuvent prévoir une extension à plus de 100 mètres de la bande littorale lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient.

Votre commission des lois a donné un avis favorable à cet article sous réserve de l'adoption d'un amendement tendant à préciser que les dispositions du paragraphe III du texte proposé pour l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme — c'est-à-dire celles qui prévoient l'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres — sont inopposables aux plans d'occupation des sols régulièrement approuvés avant la date de promulgation de la présente loi. On ne peut en effet que souscrire au principe d'inconstructibilité dans cette bande des 100 mètres, qui était déjà prévu, quoique de manière moins stricte, dans la directive de 1979. Mais des dérogations ont pu être accordées concernant les creux de certaines zones d'agglomération et dans plusieurs communes il y a eu des aménagements dont on ne peut craindre qu'ils ne soient directement touchés par le nouveau texte ; cela porterait un préjudice certain aux communes qui les ont déjà prévus dans le cadre de la mise en place de leurs plans d'occupation des sols et constituerait en réalité une rétroactivité de la loi qui, au contraire, ne devrait jouer que pour l'avenir. Il faut ajouter que les communes qui peuvent se trouver dans cette situation ne sont certainement pas très nombreuses et que, par conséquent, l'amendement proposé n'entraînera pas de graves dommages sur cette bande littorale des 100 mètres, alors qu'il évitera de pénaliser des communes qui ont fait l'effort d'aménager leur territoire, et de pénaliser également des propriétaires qui ont payé pour la mise en valeur de ces terrains et qui pourraient se voir interdire de construire.

Article 2 bis (nouveau).

Servitude de passage le long du domaine public maritime.

Il est proposé dans cet article additionnel introduit par l'Assemblée nationale de permettre, à l'article 160-6 du code de l'urbanisme, que le tracé modifié de la servitude de passage le long du domaine public maritime puisse grever des propriétés non riveraines du domaine public maritime. En effet, la jurisprudence exige que la servitude déplacée demeure sur des propriétés riveraines du domaine public maritime, ce qui restreint son intérêt.

En outre, la seconde partie de l'article 2 bis (nouveau) tend à harmoniser la rédaction des paragraphes a) et b) de l'article 160-6 du code de l'urbanisme en substituant l'expression « le libre accès des piétons » existant déjà au paragraphe b) à l'expression « la continuité du cheminement des piétons ou leur libre accès », figurant au paragraphe a) et qui est plus restrictive.

Votre commission vous demande d'adopter un amendement tendant à préciser que l'institution de la servitude sur des propriétés non riveraines du domaine public maritime ne peut être qu'exceptionnelle.

Article 3.

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

Cet article tend à insérer dans le code de l'urbanisme un article 160-6-1 instituant en l'absence de voie publique située à moins de 500 mètres permettant l'accès au rivage, une servitude de passage des piétons, transversale au rivage, sur les voies et chemins privés d'usage collectifs existants, afin de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci.

La jurisprudence considère en effet que l'article 160-6 selon lequel les propriétés privées riveraines de domaine public maritime sont grevées sur une bande de 3 mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons, n'autorise pas la création de remontées vers l'intérieur des terres pour rejoindre d'autres sentiers ou le réseau des voies ouvertes aux véhicules.

Ce texte a subi deux modifications en première lecture à l'Assemblée nationale :

— d'abord, de simple faculté dans le texte initial du Gouvernement, l'institution de la servitude est devenue obligatoire ;

— d'autre part, l'Assemblée a supprimé un alinéa du texte initial selon lequel cette servitude ne pouvait grever les terrains situés à moins de 15 mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1^{er} janvier 1985 ni grever les terrains attenants à des maisons d'habitation et clos de murs au 1^{er} janvier 1985, sauf dans des cas prévus par décret en Conseil d'Etat.

Cette restriction, rappelons-le, était directement inspirée par celle qui existe en fin de l'article 160-6 relatif à la servitude de passage le long du domaine public maritime.

Pour le surplus subsistent les autres dispositions du texte du Gouvernement concernant la procédure d'institution (qui est celle

déjà prévue pour la modification de la servitude prévue à l'article L 160-6) et les conditions d'ouverture du droit à indemnité des propriétaires avec la même référence à la notion de dommage direct, matériel et certain.

Votre commission des lois vous propose trois amendements :

— le premier tend à préciser que la distance de 500 mètres se calcule à vol d'oiseau, afin d'éviter des complications dans un domaine où les chicaneries peuvent facilement se développer ;

— le second tend à préciser, comme c'est déjà le cas pour le sentier du douanier, que cette servitude est destinée à permettre exclusivement le passage des piétons ;

— le troisième exclut de la servitude les voies et chemins privés à usage professionnel, ceci pour éviter que la tranquillité des exploitations, et en particulier celles de la conchyliculture, risque d'être troublée par des promeneurs plus ou moins délicats.

Article 12.

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

Ce texte ouvre la possibilité pour les communes littorales non classées d'être dotées d'un office de tourisme et de percevoir la taxe de séjour.

Rappelons qu'aux termes des articles L. 142-5 et L. 142-6 du code des communes, un office de tourisme peut être créé dans les stations classées par arrêté du représentant de l'Etat dans le département. Les paragraphes I A nouveau et I de l'article 12 permettront cette création au profit de communes du littoral qui sans être classées ont néanmoins une vocation touristique.

En outre, le paragraphe II ajoute les communes littorales à la liste de celles qui, en application de l'article L. 233-29 du code des communes, ont la faculté d'instituer la taxe de séjour.

Cette taxe est perçue sur les personnes non domiciliées dans la commune et son tarif est établi par personne et par durée de séjour, jusqu'à vingt-huit jours. Son produit est affecté à des travaux d'équipement et d'entretien, relatifs à la conservation des monuments et des sites, à l'assainissement, l'embellissement ou l'amélioration des conditions d'accès, d'habitation, de séjour ou de circulation.

Votre commission a donné un avis favorable à cet article, mais on peut néanmoins se poser la question de savoir si cette mesure ne servira pas par la suite de prétexte à l'Etat pour repousser toute

demande d'aide supplémentaire en faveur des communes du littoral. En tout cas, il doit être clairement entendu que cette extension de la taxe de séjour ne saurait suppléer l'absence de création d'un fonds spécial d'aide au littoral.

Article 13.

Décisions d'utilisation des zones du domaine public maritime.

Cet article pose un certain nombre de principes concernant les décisions d'utilisation du domaine public maritime :

- celles-ci doivent tenir compte de la vocation des zones concernées et de celle des espaces terrestres avoisinants ;
- à ce titre, elles doivent être coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant vocation publique. Sont visés ici les terrains acquis par le Conservatoire du littoral ;
- elles tiennent compte également des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques.

Sous réserve des textes particuliers relatifs à la défense nationale et aux besoins de la sécurité maritime, les changements d'utilisation doivent être préalablement soumis à enquête publique suivant les modalités de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983.

Article 14.

Délimitation du rivage.

Cet article traite de la délimitation du rivage. Dans l'arrêt d'assemblée Kreitman du 12 octobre 1973, le Conseil d'Etat a décidé que l'ordonnance sur la marine d'août 1681 s'étendait à toutes les parties du littoral français et que les dispositions de ce texte « doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime, quel que soit le rivage, au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ».

La délimitation du domaine public naturel appartient à l'autorité administrative, mais celle-ci n'a pas le pouvoir de refuser de procéder à la délimitation pour des motifs d'opportunité ; les décisions de l'administration en matière de délimitation présentent un caractère unilatéral, obligatoire, récognitif et contraignant. Elles sont susceptibles de recours pour excès de pouvoir ; quant au juge judiciaire, il peut être appelé à intervenir en cas de dépossession irrégulière des propriétaires riverains.

Le texte de l'article 14 prévoit que le projet de délimitation du rivage est soumis à enquête publique et que l'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains.

Mais surtout, il crée une prescription de cinq ans à dater de la publication de l'acte de délimitation à l'encontre des revendications concernant les portions de rivage ainsi délimitées, le recours contentieux contre l'acte de délimitation suspendant ce délai.

Article 15.

Réglementation des exondements.

Cet article dispose qu'il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement.

Cette interdiction ne s'applique qu'en dehors de zones portuaires et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures maritimes.

Elle ne s'applique pas non plus aux ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou à 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.

Ces dispositions tendent à rendre impossibles les constructions de « marinas » qui avaient déjà été freinées par la directive du 25 août 1979.

Toutefois, les exondements antérieurs demeurent régis par l'ancienne législation.

Article 16.

Zones de mouillage et mouillages isolés.

Ce texte définit les conditions de délivrance des autorisations d'occupation temporaire du domaine public 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.

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

Le bénéficiaire d'une telle autorisation pourra être habilité à percevoir des usagers une redevance pour les services rendus.

En outre, il résulte d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, que ces dispositions pourront être appliquées aux mouillages et équipements légers sur le domaine public fluvial même lorsqu'il n'est pas situé dans des communes du littoral. Sur ce domaine public fluvial, il est encore prévu que le pouvoir de délivrer ces autorisations pourra être délégué par l'autorité compétente à une autorité organisatrice ayant vocation à développer la plaisance fluviale dans un bassin de navigation.

Enfin, les droits de ports et autres redevances perçus dans les ports de plaisance pourront 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 dans le cadre de leur bassin de navigation de plaisance.

Article 17.

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

Cet article traite de l'autorisation d'exploitation de cultures marines sur le domaine public maritime portuaire relevant de la compétence des collectivités territoriales.

Le domaine ici visé est constitué par les ports maritimes de commerce et de pêche transférés aux départements et les ports de plaisance transférés aux communes dans le cadre de la décentralisation.

L'autorisation d'exploitation est délivrée par l'Etat après accord de la collectivité locale gestionnaire, l'autorisation d'occupation du domaine public par la collectivité locale gestionnaire elle-même.

Cette collectivité ne peut refuser son accord que pour des motifs relatifs au bon fonctionnement du service public portuaire. Il s'agit par cette disposition d'éviter que des communes ne puissent céder à la tentation de privilégier d'autres activités aux dépens des cultures marines.

Le retrait par l'Etat de l'autorisation d'exploitation pour les raisons de salubrité ou d'hygiène publique entraîne de plein droit le retrait de l'autorisation d'occupation.

Enfin, l'article prévoit que sur le domaine public maritime ou fluvial, naturel ou artificiel géré directement par l'Etat, l'autorisation d'exploitation de cultures marines vaut autorisation d'occupation domaniale.

Article 18.

Réglementation des plages.

Cet article affirme en premier lieu que l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières.

A la suite d'un amendement adopté par l'Assemblée nationale, il est précisé 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.

En outre, les dispositions suivantes ont été ajoutées par l'Assemblée nationale :

— les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique ;

— elles prescrivent le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative qui ne peut être inférieure à 5 mètres, tout le long de la mer ;

— les limitations à l'usage libre et gratuit des plages sont interdites sauf dérogation éventuelle dans le cas de concession de plages artificielles ou dans le cas du renouvellement de concessions de plages existantes ;

— dans tous les cas, les zones faisant l'objet de ces limitations 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.

L'article se poursuit dans la rédaction du Gouvernement en ce qui concerne la publicité des concessions et des plages et des sous-traités d'exploitation et l'interdiction des clôtures.

Enfin, cet article interdit, sauf autorisation donnée par le représentant de l'Etat dans le département, la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteurs autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou au domaine privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public.

Dans l'ensemble, ces dispositions reprennent en les complétant des règles déjà inscrites dans des circulaires du ministère de l'équipement de 1973 et 1974, ce qui leur donnera une force juridique plus grande.

Articles 19 et 20.

**Limite de la police municipale en mer.
Police des baignades et des activités nautiques.**

Ces deux articles du projet de loi tendent à apporter des solutions aux délicats problèmes de l'étendue géographique des pouvoirs de police des communes riveraines de la mer et de la police des baignades et activités nautiques.

Le premier problème naît des incertitudes qui entourent la question de savoir si le territoire communal se prolonge ou non en mer. En faveur d'une réponse négative, on peut faire valoir qu'aucun texte n'a jamais envisagé un tel prolongement ni délimité son étendue.

Dans le sens contraire, on doit noter d'abord qu'il n'y a pas de parcelle du territoire national qui ne fasse partie d'un département ou d'une commune et qu'aucune loi n'a jamais apporté de dérogation à cette règle en ce qui concerne le territoire maritime.

On peut noter ensuite que des textes récents tendent à admettre le prolongement en mer du territoire communal : c'est le cas de la loi du 28 novembre 1963 qui incorpore au domaine public maritime le sol et le sous-sol de la mer territoriale ainsi que les lais et relais futurs et les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot. Un décret du 24 mars 1969 dispose que l'enquête de délimitation côté terre des lais et relais de mer incorporés au domaine public maritime est ouverte dans chacune des communes sur le territoire desquelles ces lais et relais sont situés.

Autre texte allant dans le même sens : le décret du 25 septembre 1972 concernant la chasse maritime précise que les prolongements en mer des limites des départements côtiers et des communes limitrophes sont établis par décret.

En ce qui concerne la jurisprudence, on peut relever principalement l'arrêt commune de Batz-sur-mer et Veuve Tesson (25 septembre 1970) qui affirme que « les pouvoirs de police municipale s'étendent à la portion du rivage faisant partie du domaine public maritime ».

L'arrêt du ministre de l'aménagement du territoire contre Schwetsoff et autres du 10 mars 1973 a décidé que les documents d'urbanisme pouvaient et même devaient le cas échéant comporter les règles concernant l'utilisation du domaine public maritime.

Enfin, plus récemment, l'arrêt commune de Saint-Quay Portrieux a admis la légalité d'une décision du préfet des Côtes-du-Nord délimitant en application de l'article R. 112-2 du code des communes, le territoire maritime de deux communes.

Il semble donc bien exister un pouvoir de police du maire sur le territoire maritime de sa commune, pouvoir qui peut être limité par des polices spéciales de l'Etat telle que la police des pêches, la police de la chasse maritime, la police de la pollution, etc.

Le projet de loi tend donc à donner à ce pouvoir de police une base juridique solide et surtout il tend à résoudre les problèmes pratiques que pose un tel pouvoir.

En effet, il ne suffit pas d'affirmer que la police municipale des communes s'exerce en mer, encore faut-il savoir jusqu'où et dans quelles conditions.

A cet égard, plusieurs solutions sont convenables :

— on peut envisager que ce pouvoir s'exerce sur toute l'étendue de la mer territoriale mais alors on confère aux maires une responsabilité redoutable que bien peu d'entre eux auraient les moyens d'assurer ;

— un deuxième système consiste à prendre pour référence la limite des eaux à la basse mer mais ce système risque de se révéler aussi redoutable que le précédent dans certaines zones telles que la baie du Mont Saint-Michel ;

— un troisième système propose de se référer à la limite des eaux : on aura alors une zone moins étendue mais en contrepartie deux inconvénients doivent être signalés : en premier lieu, la limite sera mobile en fonction du mouvement des marées ; en outre, la compétence de police du maire ne pourra s'exercer qu'à l'égard de contrevenants ayant « les pieds au sec » ; si le contrevenant se trouve dans l'eau, ne serait-ce que quelques centimètres au-delà de la limite des eaux, il pourra narguer le maire sans que celui-ci soit fondé à intervenir.

Ce bref examen montre qu'en la matière aucun système n'est vraiment parfait.

Dans les articles 19 et 20, le Gouvernement propose deux séries de dispositions :

— d'une part, il est affirmé que « la police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux » ;

— d'autre part, il est confié au maire une police spéciale des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés et il est prévu que cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux.

En outre, il est prévu 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 détermine une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante de surveillance. Hors de ces zones et périodes, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques des intéressés.

Enfin, il est prévu à la charge du maire une obligation d'information quant à cette réglementation et quant aux résultats des contrôles de la qualité des eaux.

Votre commission a donné un avis favorable à l'article 19. En ce qui concerne l'article 20, elle vous propose d'adopter un amendement prévoyant que le maire pourvoit **aux mesures d'assistance et de secours** et non pas **à toute mesure d'assistance et de secours** comme dans le texte du projet de loi, cette dernière formule paraissant créer, à l'encontre du maire, une sorte de présomption irréfragable difficilement admissible, surtout si l'on songe à l'insuffisance de l'aide apportée par l'Etat aux organismes de secours en mer.

Article 20 bis (nouveau).

Pouvoir de substitution du représentant de l'Etat.

Cet article précise que 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 en ce qui concerne la police prévue à l'article 20 du projet.

Article 21.

Secours et sauvetage en mer.

Cet article prévoit 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. Cette coordination est assurée pour l'ensemble des eaux maritimes sous l'autorité de l'Etat.

Art. 2.

(Art. L. 146-2 du code de l'urbanisme.)

Amendement : Après le dernier alinéa du paragraphe III du texte proposé pour l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, ajouter le texte suivant :

« Toutefois les dispositions du paragraphe III ne sont pas opposables aux plans d'occupation des sols régulièrement approuvés avant la date de promulgation de la présente loi. »

Art. 2 bis (nouveau).

Amendement : Dans le paragraphe I, remplacer les mots :

« le tracé modifié peut grever... »

par les mots :

« le tracé modifié peut exceptionnellement grever... »

Art. 3.

(Art. L. 160-6-1 du code de l'urbanisme.)

Amendement : Dans le texte proposé pour l'article L. 160-6-1 du code de l'urbanisme :

après les mots :

« ... à moins de 500 mètres... »

ajouter les mots :

« ... à vol d'oiseau... »

Art. 3.

(Art. L. 160-6-1 du code de l'urbanisme.)

Amendement : Dans le texte proposé pour l'article L. 160-6-1 du code de l'urbanisme, remplacer les mots :

« ... une servitude de passage des piétons... »

par les mots :

« ... une servitude destinée à permettre exclusivement le passage des piétons... »

Art. 3.

(Art. L. 160-6-1 du code de l'urbanisme.)

Amendement : Dans le texte proposé pour l'article L. 160-6-1 du code de l'urbanisme,
après les mots :

« ... chemins privés d'usage collectif... »

ajouter les mots :

« ... autre que professionnel... »

Art. 20.

(Art. L. 131-2-1 du code des communes.)

Amendement : Dans le deuxième alinéa du texte proposé pour l'article L. 131-2-1 du code des communes, remplacer les mots :

« à toute mesure d'assistance et de secours »

par les mots :

« aux mesures d'assistance et de secours »