

UNIVERSITE DE BRETAGNE OCCIDENTALE

CENTRE DE DROIT ET D'ECONOMIE DE LA MER

SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

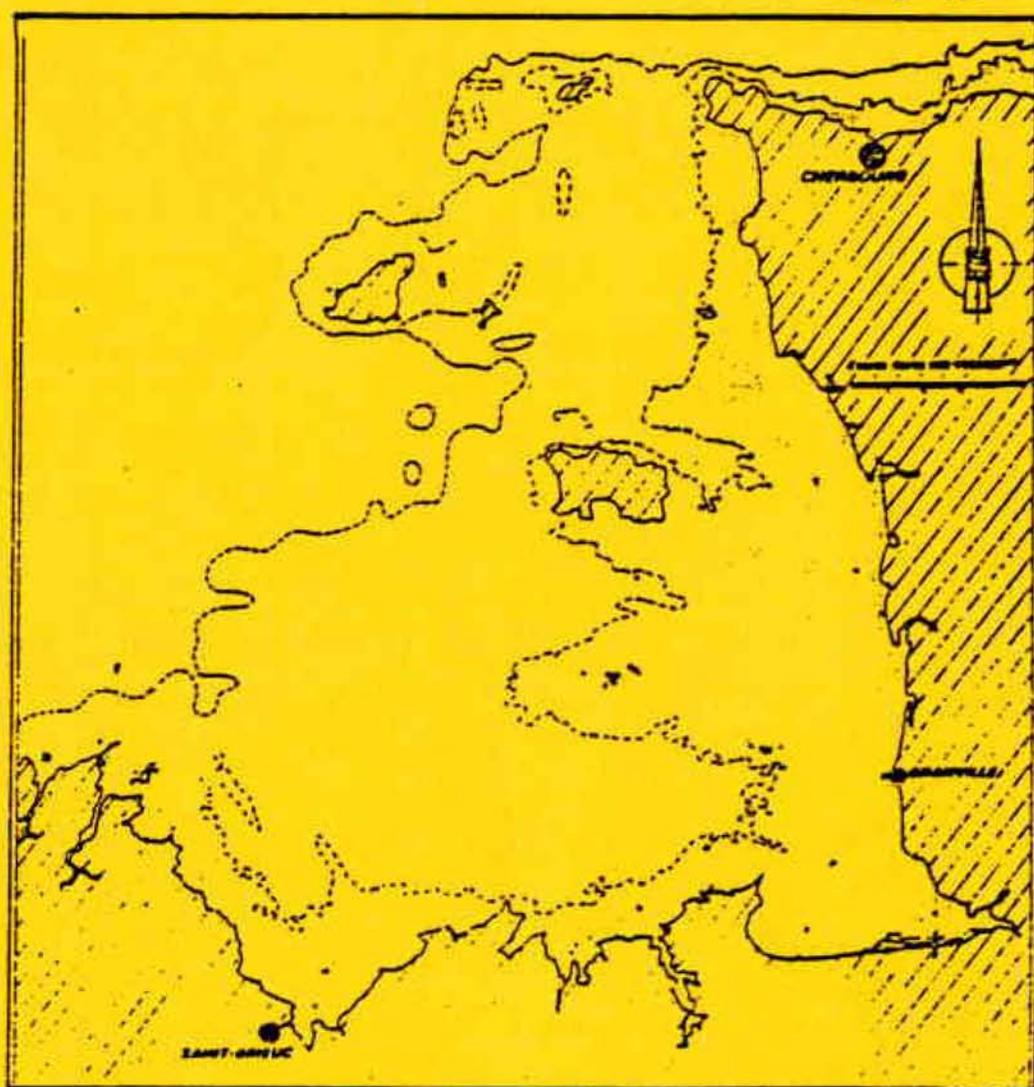
ETUDE DES FACTEURS JURIDIQUES

DU GOLFE NORMANO - BRETON

PAR

TOME III

Jacqueline LANNON



SOUS LA DIRECTION DE
JEAN-PIERRE BEURIER

CONTRAT I F R E M E R

1ère PARTIE

ETUDE DE FACTEURS JURIDIQUES
DU GOLFE NORMANO-BRETON

TOME III

Ce troisième rapport est présenté en exécution du contrat de recherche (n° 84 - 7491) conclu entre l'Université de Bretagne Occidentale de BREST et l'IFREMER - Centre de BREST.

L'objet de ce contrat porte sur la Troisième partie de l'étude des facteurs juridiques spécifiques de la zone soit sur :

- Les Partenaires de l'exploitation :
 - étude des compétences administratives (Affaires Maritimes, Equipement, Environnement, D.D.A.S.S., S.D.V., Préfecture Maritime, et Collectivités Territoriales) et inventaire des conflits administratifs éventuels.
 - Etude des intérêts et compétences professionnelles et privées.
 - Recherche des réglementations spécifiques à la zone et étude de la compatibilité des réglementations des diverses activités en vue d'un échantillonnage des besoins juridiques du littoral.
(et d'une modélisation éventuelle d'un cadre juridique de gestion du Golfe Normano-Breton).

L'exécution de ce contrat a été confiée au CENTRE DE DROIT ET D'ECONOMIE DE LA MER (C.E.D.E.M.) de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de BREST, Laboratoire rattaché à l'Institut d'Etudes Marines de l'U.B.O.

II

Ont collaboré à cette étude :

- Jean-Pierre BEURIER, Docteur d'Etat, Directeur du " Département de la Mer ",
- Jacqueline LANNON, Chargée de Recherche au C.E.D.E.M.

Le tome III de l'étude des facteurs juridiques du Golfe Normano-Breton porte particulièrement sur les problèmes de répartition des compétences tant au niveau public que professionnel et privé.

L'étude est placée sous le jour de trois grandes lignes juridiques directrices constituées par les lois de décentralisation, les textes de déconcentration, et la loi " littoral " premier dispositif législatif global, relatif au littoral. Ces réformes récentes ont modifié sensiblement les rapports entre acteurs publics et privés compétents sur le littoral.

III

TABLE DES MATIERES

Pages :

TITRE I - LES ACTEURS PUBLICS ADMINISTRATIFS DU LITTORAL.	8
CHAPITRE I : UN PARTENARIAT NOUVEAU : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DU LITTORAL, REGIONALES, DEPARTEMENTALES ET COMMUNALES .	9
SECTION I. : LA REGION ; UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE NOUVELLE AUX POUVOIRS ETENDUS EN MATIERE LITTORALE.	11
§ 1. Les principes d'organisation du nouvel échelon administratif régional.	"
I. La naissance d'une nouvelle collectivité territoriale.	"
II. L'organisation actuelle des régions du Golfe Normano-Breton.	14
§ 2. L'extension des pouvoirs des régions littorales.	19
I. L'accroissement de l'ensemble des compétences régionales.	20
II. La concrétisation des attributions de compétences particulières en matière littorale.	24
SECTION II. : LE DEPARTEMENT : UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE CHARGEE DE GESTION SUR LE LITTORAL.	39
§ 1. L'organisation des collectivités départementales littorales du Golfe Normano-Breton.	"
I. Une structure administrative partiellement touchée par la décentralisation.	40
II. Une structure financière alourdie.	44

§ 2. Les attributions des collectivités départementales gestionnaires de zones littorales.	46
I. La place des compétences littorales dans l'ensemble imposant des attributions départementales.	"
II. Le poids des compétences littorales des départements côtiers du Golfe Normano-Breton.	50
SECTION III. LA COMMUNE LITTORALE : UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE INVESTIE DE LA MAITRISE DES SOLS.	80
§ 1. Analyse globale de l'organisation générale des communes " littorales " du Golfe Normano-Breton, liée à la reconnaissance de leur spécificité.	" "
I. Le cadre juridique général des communes riveraines de la mer sur le Golfe Normano-Breton.	81
II. L'organisation générale des communes littorales du Golfe Normano-Breton.	92
§ 2. Analyse particulière des compétences communales s'exerçant sur le littoral du Golfe Normano-Breton.	101
I. Les compétences littorales liées aux pouvoirs de gestion et d'aménagement des sols.	102
II. Les compétences communales liées aux pouvoirs de police sur le littoral du Golfe Normano-Breton.	126

CHAPITRE II : UN PARTENARIAT MULTIPLE : LES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT COMPETENTS EN ZONE LITTORALE.	137
SECTION I. : LES SERVICES EXTERIEURS D'ADMINISTRATION GENERALE OU L'EXERCICE THEORIQUE DES POUVOIRS LITTORAUX.	140
§ 1. Les Préfets Maritimes, acteurs administratifs généraux sur la zone maritime du Golfe Normano- Breton.	"
I. Le champ d'application géographique des compétences des Préfets Maritimes dans dans les deux régions maritimes du Golfe Normano-Breton.	141
II. Les vastes domaines de compétence des Préfets Maritimes sur les eaux du Golfe Normano- Breton.	151
§ 2. Les Commissaires de la République des Départe- ments côtiers, acteurs administratifs généraux sur la zone terrestre et le Domaine Public Maritime du Golfe Normano-Breton.	194
I. Le cadre juridique général de l'action préfectorale en zone côtière.	195
II. Les principaux domaines de l'action préfectorale sur les zones littorales départementales du Golfe Normano-Breton.	207
§ 3. Les Commissaires de la République de Régions littorales ; vecteurs de l'action économique et sociale et règlementaire dans le domaine des Pêches Maritimes.	245

I.	La nécessaire différenciation du rôle des autorités préfectorales, départementales et régionales applicable aux zones côtières.	245
II.	Les principales compétences préfectorales au niveau de la région ou la prépondérance des pouvoirs relatifs aux aides économiques et sociales et à la réglementation des Pêches Maritimes.	255
SECTION II.	: LES SERVICES EXTERIEURS SPECIALISES OU L'EXERCICE PRATIQUE DES COMPETENCES LITTORALES.	264
Sous-Section I.	Une pluralité de services compétents.	"
§ 1.	Les services extérieurs chargés des " Affaires Maritimes " sur le littoral du Golfe Normano-Breton : Prédominance des compétences relatives aux Pêches et Cultures Marines.	267
I.	Des services locaux bouleversés dans leur organisation géographique économiquement humaine.	268
II.	Des services locaux déstabilisés par la perte de pouvoirs autonomes.	287
§ 2.	Les services de " l'Equipement " : prédominance des compétences littorales relatives à la gestion du sol et de ses ressources.	315
I.	L'éclatement de l'organisation traditionnelle des Directions Départementales de l'Equipement littorales.	316
II.	La prédominance des compétences relatives à la gestion des sols littoraux et de leurs ressources et au contrôle des eaux côtières.	332

§ 3. Les services investis des compétences relatives au contrôle de la qualité du milieu marin et de ses produits : IFREMER,- D.D.A.S.S. et Services Vétérinaires d'Hygiène Alimentaire.	359
I. Le contrôle sanitaire des eaux de baignade : compétence littorale exclusive des D.D.A.S.S.	"
II. Le contrôle de la qualité du milieu marin et de ses produits ou l'urgence d'une clarifica- tion des compétences entre Services Vétéri- naires d'Hygiène Alimentaire et IFREMER.	367
§ 4. Les Services régionaux de l' " Environnement " : où la difficile maîtrise d'une protection du littoral Normano-Breton.	386
I. La faible implantation territoriale des services extérieurs chargés de l'environ- nement.	"
II. La position difficile d'une administration de " mission " pour une protection de l'environnement littoral.	390
Sous-Section II : un réel besoin de concertation en matière littorale.	409
§ 1. Les facteurs de coordination, de concertation et de consultation.	410
I. Origines factuelles.	"
II. Origines juridiques, législatives ou réglementaires.	411
§ 2. Les moyens existants de coordination et de concertation : témoins officiels et officieux d'un besoin de clarification de la concertation.	413

I. Les instruments institutionnels : témoins de diversité.	413
II. Les instruments officiels : témoins d'une concertation en voie de développement.	433
TITRE II - LES ACTEURS PROFESSIONNELS ET PRIVÉS DU LITTORAL.	440
CHAPITRE I : LA DYNAMIQUE RÉGLEMENTAIRE.	442
SECTION I. : LE RÔLE FONDAMENTAL DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE DES PÊCHES ET DES CULTURES MARINES DANS LA GESTION DES RESSOURCES CÔTIÈRES DU GOLFE NORMANNO-BRETON.	443
§ 1. Les organismes professionnels de caractère multi-fonctionnels issus de l'Ordonnance du 14 Août 1945 : vers une participation élargie à la gestion du littoral.	444
I. Rôle et organisation traditionnels : défense des intérêts professionnels et participation à la réglementation des Pêches et des Cultures Marines.	445
II. Un rôle nouveau : vers une participation à une gestion plus globale des activités littorales.	471
§ 2. Organismes de caractère uni-fonctionnels nés de l'évolution de la politique communautaire : (une action à dominante économique).	478
I. Intervention directe des Organisations de Producteurs sur la commercialisation des produits des Pêches et des Cultures Marines.	"
II. Intervention indirecte du F.I.O.M. sur l'économie des Pêches Normanno-Bretonnes.	486

SECTION II. : LE ROLE FRAGILISE DE L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE DES PECHES ET DES CULTURES MARINES. 488

§ 1. La dualité d'institutions née de l'apparition d'organismes économiques d'essence communautaire : l'exemple des Comités Interprofessionnels et des Organismes de Producteurs. "

I. Les différences, facteurs dissociatifs. 489

II. Les ressemblances : facteurs concurrentiels dans le cadre de l'intervention économique sur les Pêches Côtières du Golfe Normano-Breton. 492

§ 2. Les frictions créés au sein des organismes issus de l'Ordonnance du 14 Août 1945. 494

I. Juxtaposition difficile d'organismes de portée nationale ou locale, générale ou spécifique. "

II. Remise en cause de la tutelle administrative : 500 l'insuffisance des contrôles administratifs, garants de la force obligatoire des décisions professionnelles.

CHAPITRE II. : LA DYNAMIQUE GESTIONNAIRE. 503

SECTION I. LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET LA GESTION PORTUAIRE : ACTION LITTORALE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE SUR LES INFRASTRUCTURES ET LES TRAFICS. "

§ 1. Les intervenants : Etablissements Publics Interprofessionnels.	504
I. Caractères juridiques généraux, garants de l'autonomie de gestion.	505-
II. Organisation particulière aux Chambres de Commerce et d'Industrie du Golfe Normano-Breton.	506
§ 2. Les interventions littorales : un rôle de gestion prédominant sur les infrastructures portuaires et la mise en marché des ressources vivantes de la mer.	508
I. Rappel de la notion d' O.P.P.	509
II. Gestion économique et technique des infrastructures et trafics portuaires : cas général des concessions d'Organisations de Producteurs sur le littoral Normano-Breton.	513
III. Gestion et organisation de la commercialisation de la production des ressources vivantes: cas particulier des concessions de port de pêche et de la gestion des " criées ".	516
 SECTION II. LES COMITES REGIONAUX DU TOURISME ET LA GESTION DU TOURISME LITTORAL AU SEIN D'UN PARTENARIAT MULTIPLE.	528
& 1. Structures associatives sous tutelle régionale situées dans la mouvance décentralisatrice.	"
I. Les facteurs d'une réorganisation nécessaire "	"
II. Réorganisation régionale du tourisme en Bretagne et en Basse-Normandie : mise en place d'associations aux liens privilégiés avec la collectivité régionale.	532
& 2. Une action littorale "inégale" au centre d'un partenariat multiple.	534

- I. Une action générale non spécifiquement littorale : 535
mise en oeuvre de la politique du tourisme régionale.
- II. Les limites et obligations attachées à l'action littorale des T.R.T. du golfe. 540
- SECTION III. : LA DYNAMIQUE PROTECTRICE ENVIRONNEMENTALE. 548
 - & I. L'organisation associative et le poids de la condition de "reconnaissance" dans le cadre d'une action littorale. 549
 - I. La reconnaissance des associations : " " l'agrément", élément fondamental pour une action efficace de protection du littoral.
 - II. Le mouvement associatif particulier au Golfe Normano-Breton. 553
 - & II. Une action littorale diversifiée déstabilisée par la décentralisation des compétences. 557
 - I. La relative stabilité des missions d'information et de formation, de gestion et de recours, appliquées aux zones côtières. 558
 - II. La fluctuation des missions de participation à une gestion concertée du littoral. 562

XII

PRINCIPALES ABREVIATIONS

A.M.	:	Affaires Maritimes.
A.O.T.	:	Autorisation d'Occupation Temporaire.
C.C.P.M.	:	Comité Central des Pêches Maritimes.
C.C.I.	:	Chambre de Commerce et d'Industrie.
C.E.	:	Conseil d'Etat.
C.E.S.R.	:	Conseil Economique et Social Régional.
C.I.	:	Comité Interprofessionnel.
C.G.	:	Conseil Général.
C.L.P.M.	:	Comité Local des Pêches Maritimes.
C.M.	:	Conseil Municipal.
C.O.R.E.P. de D. et de R.	:	Commissaire de la République, de Département, et de Région.
COREMODE	:	Commission Régionale de Modernisation et de Développement de la flotte de pêche artisanale et des Cultures Marines.
CORPECUM	:	Comité Régional des Pêches et des Cultures Marines.
C.R.	:	Conseil Régional.
C.T.	:	Collectivité Territoriale.
C.R.T.	:	Comité Régional du Tourisme.
D.D.A.S. S.	:	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale.
D.D.A.M.	:	Direction Départementale des Affaires Maritimes.
D.D.E.	:	Direction Départementale de l'Equipement.
D.G.D.	:	Direction Générale de Décentralisation.
D.P.M.	:	Domaine Public Maritime.
D.R.A.E.	:	Délégation Régionale à l'Architecture et à l'Environnement.
D.R.A.M.	:	Direction (ou Directeur) Régionale des Affaires Maritimes.
G.N.B.	:	Golfe Normano-Breton.
O.P.	:	Organisation de Producteurs.

XIII

P.O.S.	: Plan d'Occupation des Sols.
PREMAR.	: Préfecture Maritime.
Q.A.M.	: Quartier des Affaires Maritimes.
S.D.A.U.	: Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.
S.M.V.M.	: Schéma de Mise en Valeur de la Mer.
S.V.H.A.	: Service Vétérinaire d'Hygiène Alimentaire.

JOURNAUX - REVUES - CODES.

A.J.D.A.	: Actualité Juridique de Droit Administratif.
C. des P.M.	: Code des Ports Maritimes.
C. de l'U.	: Code de l'Urbanisme.
D.L.M.	: Revue " Droit, Littoral, Mer ".
D.M.F.	: Droit Maritime Français.
J.O./A.N./D.P.	: Journal Officiel / Assemblée Nationale/ Débats Parlementaires.
J.O.C.E.	: Journal Officiel des Communautés Européennes.
M.T.P.	: Moniteur des Travaux Publics.
O:F:	: Ouest France.
R.A.	: Revue Administrative.
R.F.D.A.	: Revue Française de Droit Administratif.
R.J. E.	: Revue Juridique de l'Environnement.

INTRODUCTION GENERALE

" Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements ayant pour objet :

- la mise en oeuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral,
- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages du patrimoine,
- la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau telles que la Pêche, les Cultures Marines, les Activités portuaires, la construction et la réparation navale, et les transports maritimes,
- le maintien ou le développement dans la zone littorale des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat, et du tourisme " (1).

Résultante d'un grand nombre de travaux internationaux et nationaux relatifs au littoral, la Loi du 3 Janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral énonce ainsi en son article 1 un nouveau principe législatif de " coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ".

(1) Article 1 de la Loi n° 86-2 du 3/1/86 relative à l'Aménagement, la Protection et la Mise en Valeur du littoral (J.O. du 4/1/86 p. 200.)

Dans le cadre d'une analyse relative aux partenaires de l'exploitation d'une zone littorale, acteurs publics administratifs (Titre I.) mais aussi acteurs professionnels et privés (Titre II), l'énoncé de ce principe impliquant une politique coordonnée des actions littorales s'avérait nécessaire. Référence obligatoire il éclaire d'un jour particulièrement intéressant la répartition et l'exercice des multiples compétences relatives au littoral, et permet d'en souligner les contradictions, les interactions et les chevauchements, obstacles aujourd'hui majeurs dans la mise en oeuvre efficace d'une gestion rationnelle du littoral.

En tant qu'entité géographique particulièrement adaptée au recensement des nombreux intervenants participant à cette gestion à des titres très divers, la zone littorale du Golfe Normano-Breton traduit explicitement une certaine complexité administrative. La multiplicité n'est pas en ce domaine facteur de cohérence.

Les progrès réalisés tant au niveau international qu'au niveau national dans le sens d'une meilleure coordination des actions et d'une plus grande concertation au niveau des prises de décision ne doivent pas cacher les lacunes réglementaires et législatives qui subsistent, ni la timidité de l'Etat (1) à établir les bases et les moyens juridiques destinés à leur concrétisation devenue nécessaire.

La coopération établie depuis quelque temps au niveau international ne paraît pas s'appliquer aussi facilement au niveau national ou régional.

. De nombreuses organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales (2) sont à l'origine du développement du droit international du littoral et ont reconnu à ce dernier sa spécificité.

(1) Cf. Art. 1 Loi " Littoral " précitée.

(2) Action du Conseil Economique et Social des Nations Unies (définition d'une zone côtière en 1973) de l'O.M.I., de l'U.N.E.S.C.O., de la F.A.O. ...

Les recommandations, les résolutions ou les mesures communautaires pour ce qui concerne l'espace côtier européen sont à l'origine de certaines actions nationales. Les actions du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾, de l' O.C.D.E. ⁽²⁾, et de la Communauté Economique Européenne qui devait adopter en 1982 la Charte Européenne du Littoral ⁽³⁾, sont à retenir.

Elles ont établi dans l'ensemble les principes généraux de valorisation du littoral et préconisé l'adoption d'une série de principes de planification et de gestion destinées à la réalisation d'une politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. Cependant trop peu de leurs dispositions traitent de la coordination des actions de l'ensemble des intervenants publics et privés.

La Recommandation de l'O.C.D.E. énonce en 1976 le principe de l'information du public des données et plans relatifs au développement du littoral et de son implication dans les processus de planification pour une meilleure planification socio-économique, touristique, culturelle, et protectrice de l'Environnement. Elle énonce également celui de co-gestion des zones côtières et celui de l'intensification des travaux et concertation sur les programmes coordonnés de surveillance de la qualité des eaux marines au niveau international.

La Charte Européenne du littoral dispose en 1981 qu'il convient " d'assurer le dialogue entre les différentes disciplines trop compartimentées actuellement dans la plupart des pays ".

-
- (1) Recommandation relative à la protection des côtes en Europe (Assemblée Parlementaire-1971) / Résolution 7 (29) relative à la protection des zones côtières (Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 26/10/73).
 - (2) Recommandation du Conseil (76) du 12/10/76 sur les principes relatifs à la gestion des zones côtières (organisation de coopération et de développement Economique) Cf. " La gestion des zones côtières - analyse d'une Recommandation de l' O.C.D.E." par H. SMETS dans " Rapport-Congrès Protection littorale " S.F.D.E. BORDEAUX, 6-8/ 10/ 77.
 - (3) Adoptée le 8/10/81 par la Conférence Plénière des actions périphériques maritimes et votée le 18/6/82 par le Parlement Européen.

La spécificité d'un milieu qui ne connaît pas de frontières naturelles et place les Etats en situation d'interdépendance ⁽¹⁾, et la définition du littoral " Patrimoine commun de l'humanité " imposent ainsi peu à peu l'approche des problèmes côtiers dans un esprit de coopération inter-étatique mais aussi "inter-local ". Les obligations nées de cette communauté d'intérêts ont créé de nouveaux rapports de collaboration assujettissant les Etats à des contraintes procédurales destinées à donner une dimension internationale au processus de décisions des Etats ... L'information, la consultation, la concertation et la négociation en constituent les différents degrés .

Mais ces principes de coopération transposables au niveau local, départemental, régional, ou interrégional, ne semblent pas encore avoir trouvé les moyens de se concrétiser de manière permanente.

. Les actions nationales, si elles existent, demeurent timides. En 1973 pourtant, " l'éparpillement entre de multiples autorités publiques de responsabilités relatives au littoral et le manque de coordination entre ces autorités " sont considérés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe comme un obstacle à une action cohérente et harmonisée de protection du littoral.

La séparation reconnue des services administratifs augmentée de la séparation corrélative des dispositions ayant trait aux zones littorales ⁽²⁾ s'avère en effet préjudiciable à une globalisation de la gestion. Les efforts accomplis jusqu'à aujourd'hui au niveau national ⁽³⁾ ont plus concernés la

(1) notamment en ce qui concerne les ressources naturelles.

(2) droit de l'urbanisme, droit rural, droit de la santé publique, droit des pêches, code du Domaine de l'Etat, code de l'Environnement...

(3) v. " La politique française du littoral " M. DEJEANT " Regards sur l'actualité n° 119- 1986 p. 36.

planification des politiques globales d'aménagement ⁽¹⁾ que celle des structures et services chargés de les mettre en oeuvre. L'article 1 de la Loi " littoral ", du 3 Janvier 1986 consacre le principe de " coordination " des actions mais son imprécision par rapport aux autres dispositions de la loi en fait plus un souhait qu'une obligation. La coordination reste soumise à la volonté administrative. Le problème de la dispersion des structures administratives a été résolu partiellement au niveau national par la mise en place en 1901 d'un Ministère de la Mer ⁽²⁾ puis d'un Secrétariat d'Etat à la Mer mais ceux-ci ne résolvent pas à des niveaux géographiques restreints ⁽³⁾ l'articulation des multiples services pourvus de compétences applicables au littoral.

. La multiplication des acteurs, les bouleversements intervenus en 1982 et 1983 dans la répartition traditionnelle des compétences en raison des mesures de décentralisation et des mesures de déconcentration qui ont modifié le schéma administratif français précédemment établi en transférant les compétences de l'Etat vers les élus ou en les redistribuant à différents niveaux hiérarchiques des services administratifs développent l'urgence d'une institutionnalisation de la coordination et de la concertation.

L'article 1 de la loi littoral, et l'article L 110 du Code de l'Urbanisme au titre duquel " le territoire français est le patrimoine commun de la nation ... chaque collectivité publique en étant le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences "... et ... harmonisant " dans le respect de leur autonomie réciproque leurs prévisions et leurs décisions

(1) - Instruments locaux de planification de l'espace tels que Schémas Directeurs (S.D.) et Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.), S.A.V.M. et Schémas de Mise en Valeur de la Mer (S.M.V.M.).

- Dispositif juridique global : - Directive d'Aménagement du Littoral, Décret du 25/8/79,
- Loi " Littoral " du 3/1/86.

(2) consécutif à la mise en place en 1972 (Décret n° 72-302 du 19/4/72-A.J.D.A. 1972 p. 425) du Groupe Interministériel de coordination de l'action en mer des Administrations, à la création le 20/4/78 du Comité et de la Mission Interministérielle de la mer, et à l'Instruction des Préfets Maritimes en tant que coordinateurs des actions en mer des diverses administrations (Décret du 9/3/78- Infra Titre I CH. I.).

(3) s'il a réuni les services de l'Equipement et des Affaires Maritimes au sein d'un même ministère au Secrétariat d'Etat, le cloisonnement des deux Directions dont ils dépendent perpétue le cloisonnement au niveau local.

d'utilisation de l'espace ", (1) ne peuvent suffire à l'établir, négligeant à la fois de citer l'ensemble des partenaires publics et privés et les moyens concrets de sa mise en place effective. Le littoral reste saturé par une multitude d'acteurs publics et privés interactifs dont les objectifs souvent divergents, mais la technicité et la spécialisation profiteraient d'un rassemblement au sein d'une structure qui ne soit ni occasionnelle ni ponctuelle. A ces raisons de fonds s'ajoutent de nombreuses raisons de fait qui seront développées au cours de cette analyse.

Celle-ci, limitée aux principaux intervenants intéressés à l'administration et à la gestion du Golfe Normano-Breton, reflète une situation semblable à d'autres zones littorales du point de vue des structures du Partenariat. Elle distingue en fonction de leur essence, origine purement administrative, ou origine professionnelle et privée, les nombreux acteurs du littoral ; deux collectivités territoriales régionales, trois collectivités territoriales départementales, cent quinze collectivités territoriales communales ainsi qu'une dizaine de services extérieurs de l'Etat, généraux et spécialisés possédant à titre principal ou accessoire des pouvoirs applicables sur ce littoral, constituent les acteurs publics administratifs ; de nombreux organismes institués sous forme d'associations ou encore d'établissements publics interprofessionnels, qui seront placés dans la seconde partie de l'étude en raison de ce caractère professionnel, constituent les acteurs professionnels et privés (2) dont certains investis de compétences directement applicables sur cette zone côtière, forment de véritables dynamiques au sein de la réglementation, de la gestion ou encore de la protection du littoral.

(1) Art. 35 Loi du 7/1/83 relative à la répartition des compétences entre Région, Département commune et Etat (J.O. du 9/1/83 p. 215).

(2) Le Golfe Normano-Breton représente : 1515 Km² de surface, 695 kms de linéaire côtier, une population permanente (en 1984) de 292.000 Habitants concentrée dans deux secteurs principaux, la Rance et l'Ouest de la baie de SAINT-BRIEUC, environ 1.300 concessionnaires conchylicoles et 2.200 marins artisans (en 1987), 34 % de linéaire côtier utilisé intensivement pour le tourisme sur 235 kms de côtes (cf. Bilan du Golfe Normano-Breton p. 160).

Le Tome III de l'Etude des Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton porte particulièrement sur les problèmes de répartition des compétences tant au niveau public que professionnel et privé.

L'étude est placée sous le jour de trois grandes lignes juridiques directrices, constituées par les lois de décentralisation, les textes de déconcentration, et la loi " littoral " premier dispositif législatif global, relatif au littoral. Ces réformes récentes ont modifié sensiblement les rapports entre acteurs publics et privés compétents sur le littoral.

TITRE I

LES ACTEURS PUBLICS ADMINISTRATIFS DU LITTORAL

La complexité des relations administratives est un des derniers obstacles à une rationalisation de la gestion du littoral. L'analyse des compétences et des pouvoirs attribués aux " acteurs publics " du littoral est dominée par deux réalités ; la nouveauté d'un partenariat élargi depuis peu aux collectivités territoriales régionales, départementales et communales d'une part (CHAP. I) ; la multiplicité des services administratifs de l'Etat investis de tâches générales ou spécialisées, fréquemment confrontée aux besoins de coordination et de concertation, d'autre part (CHAP. II) ⁽¹⁾.

Les mouvements consécutifs de décentralisation et de déconcentration gouvernent cette complexité. Ces deux termes, qui s'opposent à la fois au niveau juridique et politique, puisque le premier consiste à transférer des compétences de l'Etat vers d'autres collectivités et le pouvoir aux élus alors que le second consiste à redistribuer des compétences à l'intérieur de l'administration de l'Etat, de l'échelon central vers l'échelon local et reste " neutre " en terme de pouvoir, poursuivent cependant un but semblable de rapprochement de l'administré de l'administration et de la décision de l'utilisateur, en responsabilisant l'échelon local.

Le jeu des volontés administratives régionales, départementales, ou locales, traduit une situation administrative inégale sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

CHAPITRE I. UN PARTENARIAT NOUVEAU : LES COLLECTIVITES
TERRITORIALES DU LITTORAL, REGIONALES,
DEPARTEMENTALES, ET COMMUNALES.

Les collectivités territoriales sont entrées depuis 1946 dans l'ordre Constitutionnel qui garantit également la libre administration. Les réformes de décentralisation engagées en 1982, ont révélé cette dimension nouvelle qui prend une valeur particulière au sein des collectivités territoriales régionales, départementales, ou communales ayant une façade maritime. " Les communes, les départements et les régions, constituent en effet le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de cette diversité " (1).

En référence à ce principe le législateur a choisi de confier la responsabilité principale sinon entière d'un groupe d'attributions à la catégorie de collectivité la plus à même de les prendre en charge. Cette volonté s'est exprimée au travers des transferts de compétences intervenus en 1983, qui ont réalisé une spécialisation des trois catégories de collectivités territoriales : La région pour l'impulsion du développement économique et des politiques de l'emploi, de la planification et de l'aménagement du territoire ; le département pour l'organisation des grands équipements et services publics, les actions de solidarité et de péréquation (organisation des complémentarités " ville-campagne) ; enfin les communes pour la maîtrise du sol, l'urbanisme, et les équipements de proximité (2).

Appliquées au littoral cette spécialisation générale, augmentée d'attributions spécifiquement littorale accroît considérablement le rôle des collectivités territoriales en zone côtière. Elle augmente aussi les risques de trop grande disparité régionale ou locale auquel l'Etat répond à la fois, en droit, par l'intermédiaire de la maîtrise de la production normative relative

(1) Art. 1. Loi du 7/1/83.

(2) " Libre administration et décentralisation " M. BOURJOL - " Vertus et limitation de la décentralisation ". Coll. 5/85, Cahiers du Droit Public p.70.

à ces zones ⁽¹⁾, et en fait, au moyen notamment de l'impact de ses services techniques, réencadrant ainsi les compétences transférées.

(1) Loi " Littoral " du 3/1/86, précitée.

Section I : La Région ; une collectivité territoriale nouvelle
aux pouvoirs étendus en matière littorale.

Depuis les lois de décentralisation, les 2 régions du Golfe Normano-Breton disposent d'importants pouvoirs au regard des activités littorales principalement dans le domaine de l'intervention économique. Mais pour bien en comprendre les mécanismes il est important de revoir comment s'est jouée la décentralisation en faveur de ce nouvel échelon administratif et quels sont aujourd'hui les organes dotés de compétences nouvelles.

& I : Les principes d'organisation du nouvel échelon administratif régional.

Les lois successives ont fait aujourd'hui de la région, le quatrième partenaire de la décentralisation à côté de la Commune, institution séculaire ayant vocation à aménager l'espace et à gérer le quotidien, du Département premier niveau intermédiaire présenté comme le grand bénéficiaire des Transferts, enfin de l'Etat au sommet de la hiérarchie qui assiste à la mise en oeuvre de la loi du 02/03/1982 (1) avec une réticence liée au fait que certains de ses pouvoirs échappent à ses services et qui peut limiter les prérogatives nouvelles des collectivités locales par la réglementation.

I - La naissance d'une nouvelle collectivité territoriale

A. L'évolution à travers les textes

Déjà au 19ème siècle des hommes comme Benjamin Constant, A. de Tocqueville, R. de Lamennais, Louis Blanc ou Jules Guesde, plaidaient en faveur des libertés locales mais c'est en 1919 que naît la première initiative régionaliste avec la création de "15 groupements économiques régionaux" à partir d'unions de chambres de commerce confrontées par un Décret-loi du 14/06/1938 sur les régions économiques.

(1) loi n° 82-213 du 02/03/82 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions (J.O. 03/03/82, p. 730).

Les départements sont quelques temps plus tard par Décret du 30/6/55 regroupés dans des "Régions de Programme" d'action régionale désigné par le 3ème plan comme les Plans régionaux de Développement économique et social et d'aménagement du territoire que les 4ème et 5ème Plan complètent (1).

A cette époque 2 facteurs contribuent à la relance de la thèse régionaliste. D'une part l'intervention de plus en plus fréquente de l'Etat dans l'Economie démontre par opposition, l'inadaptation du Département pour des actions économiques importantes et révèle l'utilité du cadre régional correspondant mieux à certaines réalités. D'autre part face à une centralisation excessive des pouvoirs entre les mains de l'Etat des mesures de décentralisation s'avèrent nécessaires mais les premières, prises en faveur des Départements et des Communes semblent inefficaces et imposent la création d'un cadre d'envergure plus importante que les collectivités locales traditionnelles.

Vingt et une circonscriptions d'action régionale sont créées par décrets en 1959 et 1960 (2) qui ne font cependant pas du niveau régional un nouvel échelon administratif, ni une nouvelle collectivité territoriale mais un simple relais entre le pouvoir central et le Département (3). Le 27/04/69 le référendum visant à faire des 21 circonscriptions d'Activité Régionale des collectivités dotées d'une assemblée délibérante est écarté par 53, 17 % des suffrages mais c'est de cette idée que naît la loi du 05/07/1972, premier élément de décentralisation reconnaissant la personnalité régionale à la Région (qui prend son nom) sous la forme d'un Etablissement Public Régional (E.P.R.) doté d'attributions, d'organes et de ressources propres. La loi du 02/03/82 (4) et celle du 06/01/1986 (5) achèvent l'évolution.

(1) 4ème et 5ème Plan : création des "Tranches opératoires" des Plans régionaux instituant une Programmation spécialisée des Investissements civils.

(2) modifiés par le Décret du 14/03/64 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans les circonscriptions d'action régionale.

(3) regroupement régional de 2 à 8 départements par circonscriptions uniquement dans le but du "développement économique et social et de l'Aménagement du Territoire (Plan de Développement Régional).

(4) Précitée.

(5) loi n° 86-16 relative à l'organisation des régions et portant modification des dispositions relatives au fonctionnement des Conseils généraux.
JO 8/1/86 p. 367.

B) L'apparition d'une collectivité territoriale à part entière

Le volet "institutionnel" de la décentralisation transformant la région en collectivité territoriale représente l'un des apports essentiels de la réforme avec la suppression des tutelles et le transfert de l'exécutif entre les mains d'un élu. Prudente à l'égard des Régions, la loi du 02/03/1982 a l'avantage de faire disparaître le quiproquo juridique lié au conflit déconcentration-décentralisation, en disposant que les régions "s'administrent librement" par un conseil élu.

Elles apparaissent, en tant que collectivités territoriales "administrées par un Conseil Régional élu au suffrage universel" qui règle par ses délibérations les affaires de la Région (1), mais elles ne disposent d'aucun pouvoir d'instruction, ni même de tutelle sur les autres collectivités territoriales (2).

Les lois du 10/07/1985 (3) et du 06/01/1986 consacrent l'institution pour laquelle ont été organisées en mars 1986, des élections au suffrage universel et achèvent l'alignement des règles de fonctionnement de la Région sur celle du département (4). Les assemblées régionales institutionnellement légitimées doivent conquérir la légitimité dans les faits que la reconnaissance de l'utilité et de l'efficacité de leur action par l'opinion publique, donne à toute institution.

Cette consécration par le suffrage et la loi ne semble pas cependant avoir modifié profondément le rôle qui lui était dévolu dans la nouvelle organisation des pouvoirs. "Elle demeure une collectivité à compétence spécialisée, dotée des seules compétences attribuées pendant la période transitoire entre 1982 et 1985 (5) et qu'elle exerçait sans la reconnaissance sociale faute d'une assemblée élue au suffrage Universel".

Sa particularité est d'être principalement un "lieu de concertation avec les forces économiques et sociales régionales".

(1) art. 59, loi n° 82-213 du 02/03/82 déjà citée.

(2) art. 2, loi du 07/01/83 précitée.

(3) loi n° 85-692 du 10/07/85 modifiant le code électoral-Débat AN - J.O. du 09/10/85, p. 2849.

(4) voir lois n° 72-619 du 05/07/72 et n° 82-213 du 02/03/82 - AJDA 1982 p. 276.

(5) "La Région nouvelle collectivité territoriale" : AJDA 30/04/86 p. 195
A. DELCAMP.

Les principes qui viennent d'être énoncés s'appliquent comme à toutes les Régions françaises, aux 2 régions du Golfe Normano Breton, Bretagne et Basse-Normandie, dont les économies sont du moins pour la première, largement tournées vers la mer. Ces régions sont depuis 1986 à la recherche d'un équilibre car elles perturbent d'une part le dispositif d'organisation administrative qui reposait sur 3 niveaux d'administration, et d'autre part la répartition des compétences notamment celles ayant trait aux activités littorales.

II - L'organisation actuelle des 2 régions du Golfe Normano-Breton

Les organes régionaux en Bretagne comme en Basse-Normandie sont respectivement au nombre de 3 : le Conseil Régional, Assemblée délibérante, le Comité Economique et Social assemblée consultative, et le Président du Conseil Régional, exécutif régional.

A) Les Présidents des Conseils Régionaux ; nouveaux détenteurs du pouvoir exécutif régional.

Dans chacune des régions considérées, le Président du Conseil Régional a été substitué au Commissaire de la République de Région (déormais exclusivement représentant de l'Etat) dans cette fonction importante.

Ils exercent les compétences habituelles d'un exécutif local à savoir, la préparation et l'exécution des délibérations et du budget, l'ordonnancement des dépenses régionales, la signature des contrats au nom de la Région, la représentation en justice, le pouvoir hiérarchique sur les services. Cette dernière compétence a modifié les rapports entre services administratifs. Il faut cependant noter que le Président du C.R. ne possède pas comme le Président du Conseil Général dans les départements, les attributions de police attachées à la gestion du Domaine départemental ce qui élimine certains conflits de compétence sur le littoral.

Le Transfert à l'autorité du Président, des Services de la Préfecture nécessaires à l'exercice de ses attributions a été comme pour le département réglé par convention (1) et il peut demander en tant que de besoin, la mise à disposition de la Région (2) des Services Extérieurs

(1) Convention-Type approuvée par Décret du 15/05/1982.

(2) Décret n° 82-331 du 13 avril 82 relatif à la mise à disposition du Président du Conseil Régional des Services Extérieurs de l'Etat dans la Région (J.O. du 14/04/82 p. 1118).

de l'Etat (1) . Ces conventions en ce qui concerne les Services Extérieurs de l'Etat compétents sur le littoral (2) portent notamment sur les missions de développement économique et d'adaptation des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, de protection de l'espace littoral, et d'aide à la commercialisation des produits de la mer et à la formation professionnelle maritime.

Elles sont de nature à assurer au plan régional une nécessaire unité de vue avec la programmation nationale et à renforcer une mise en oeuvre coordonnée des actions , en portant à la fois sur leur définition, leur étendue préalable, et le suivi des opérations en résultant. Mais ces conventions de Mise à Disposition constituent la preuve que la décentralisation n'a pas encore joué pleinement puisque le recours aux Services Extérieurs de l'Etat est nécessaire faute de services compétents au niveau régional. Les Commissaires de la République de Région sont chargés de leur conclusion au nom de l'Etat (3) .

B) Les Conseils Régionaux : nouveaux instruments de concertation dans le domaine économique.

Assemblées élues depuis mars 1986, pour 6 ans (4) les Conseils Régionaux Breton et Bas-Normand, divisés en commissions règlent par leurs délibérations "les affaires de la Région" et les affaires de leurs compétences (5). Le Projet de loi parlait "d'affaires d'intérêt local" termes ayant donné lieu à controverses démenties par le Ministre de l'Intérieur précisant que le texte reconnaissait à la région une "compétence d'attribution" et le principe d'une "spécialisation des compétences" (6).

(1) voir Décret n° 85-986 du 16/9/85 relatif au régime particulier de certaines positions de fonctionnaires de l'Etat, Décret n° 85-1061 du 8/10/85 relatif au régime de mise à Disposition des fonctionnaires territoriaux et Décret n° 86-68 relatif aux positions de détachement hors-cadre dans l'article de S. SALON et J.C. SAVIGNAC, A.J.D.A. 20/03/86.

(2) exemple : Convention de mise à disposition des services des Affaires Maritimes au profit du Président du Conseil Régional du 6/9/82 pour la région Bretagne.

(3) article 10. Décret 82-389 et art. 9 décret 82-390 du 10/5/82 relatif aux pouvoirs des COREP et des COREP.R., J.O. du 11/5/82 p. 1335 et 1337.

(4) Election des Conseillers Régionaux dans chaque département au scrutin de liste à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne sans panachage ni vote préférentiel.

(5) article 1 - loi du 7/1/83 n° 83-8 - J.O. du 9/1/83 p. 215 précitée.

(6) Débats A.N. p. 2851 - 1ère séance du 9/10/85 - L. MAISONNAT.

La loi du 06/01/86 a confirmé leur vocation à être des instruments de concertation principalement dans le domaine économique.

C) Les Comités Economiques et Sociaux Régionaux : organes consultatifs à faible représentation maritime.

En 1972, les Pouvoirs Publics n'avaient pas voulu renoncer à une représentation socio-professionnelle au niveau régional. L'existence d'une deuxième assemblée représentative des intérêts régionaux est apparue à toutes les forces politiques comme un élément essentiel propre à assumer l'expression des "réalités nouvelles" (1). Les débats à l'Assemblée Nationale, (précédant le vote de la loi relative aux Droits et Libertés des communes, départements et régions qui ne faisait que mentionner l'existence de ces comités) devaient permettre de préciser leur compétence et leur mode de désignation. Les C.E.S. régionaux ont été conservés par la loi du 02/03/82 bien que leur suppression ait été un moment envisagée, et leur composition et fonctionnement précisé en octobre 1982 (2) et en janvier 1986 (3)..

1 - Leur composition : une représentation encore trop faible du monde maritime.

L'organisation des C.E.S. régionaux est calquée aujourd'hui sur celle du C.E.S. National qui en 1981 révélait l'absence totale de représentant du monde Maritime (4) situation anormale et paradoxale alors que cette institution a précisément pour vocation de regrouper l'ensemble des activités du Territoire national. Cette absence de représentation des activités maritimes était mal ressentie chez les professionnels et populations maritimes du littoral qui ont refusé le maintien d'une telle situation.

(1) Exposé des motifs du Projet de loi n° 2607 - A.N. 23/11/71 portant création et organisation des Régions.

(2) Décret 82-866 du 11/10/82 relatif à la composition, et au fonctionnement des C.E.S. (J.O.I.D.D. du 11-12/10/82).

(3) Loi n° 86-16 du 06/01/86 Précitée.

(4) Codépêches 4/82 p. 46. Question de Mr. Lengagne au Ministre de la Mer.

Au niveau régional la réforme des C.E.S., en 1982 (1) n'a pas véritablement modifié leur composition.

Les C.E.S. Breton et Bas-Normand sont actuellement composés de représentants des organismes et activités de la Région dans les domaines économiques, social, professionnel, familial, éducatif scientifique, culturel et sportif, en proportion respective : (2)

- 35 % au moins des sièges sont occupés par les représentants des entreprises et activités professionnelles non salariées. A ce titre, 2 sièges au C.E.S. Bretagne, 1 siège au C.E.S. Basse Normandie sont désignés respectivement par le Comité Régional des Pêches et des Cultures Marines pour les entreprises de pêche artisanale, de pêche industrielle et de cultures marines en Bretagne, et par le Comité Régional des Pêches et Cultures Marines de Basse-Normandie (3).

- 35 % au moins des sièges sont occupés par les représentants des organisations syndicales de salariés et de la fédération de l'Education Nationale dont certains membres sont issus du syndicalisme maritime (4),

- 25 % au moins des sièges par les représentants des organismes participant à la vie collective de la Région dont un siège est désigné pour la Bretagne, par l'IFREMER, et un autre siège à la fois en Bretagne et Basse-Normandie par les Comités Régionaux au Tourisme pour lesquels le Tourisme littoral joue un grand rôle.

- enfin, d'autres sièges sont attribués dans la proportion de 5 % à des personnalités qui en raison de leur qualité ou activités concourent au développement de la Région.

(1) Décret 82-866 Précitée.

(2) art. 2 Décret 82-866 Précité .

(3) Codépêches 10/82 p. 58.

(4) Chargé de Mission auprès de l'IFREMER, ancien secrétaire du Comité local des Pêches de Brest. H. DIDOU : 10 ans de mandat au sein du C.E.S. Bretagne par le C.F.D.T. - O.F. 10/10/86 p. 6.

L'art. 31 de la loi du 06/01/1986 maintient en fonction jusqu'au terme normal du mandat de 6 ans les personnalités nommées mais à redistribué les sièges entre les catégories socio-professionnelle afin d'augmenter la représentation des "syndicats ouvriers". L'article 8 de cette même loi confère aux membres des 2 C.E.S. concernés un statut semblable à celui des Conseillers Régionaux.

Les membres des C.E.S. bénéficient de l'autonomie confiée aux Régions par leur rang de collectivité territoriale et peuvent en conséquence établir le règlement intérieur mais le législateur et le pouvoir réglementaire encadrent leurs activités (1). Les crédits nécessaires à leur fonctionnement font l'objet d'une inscription distincte au Budget de la Région.

2 - Leur rôle : un pouvoir d'orientation des politiques sur le littoral.

Désignés par les intérêts et organismes qu'ils représentent notamment ceux implantés sur le littoral du Golfe Normano-Breton il s'agit pour les membres des C.E.S. de former un "organe consultatif (2)" chargé de donner un avis sur toutes les affaires soumises au Conseil Régional, avant la délibération. Les séances de cet organisme placé auprès du Conseil Régional et de son président sont publiques et ses avis adoptés font l'objet d'une publication officielle.

Depuis 1982 la prééminence du Conseil Régional assemblée élue au Suffrage universel a été réaffirmée. Les Comités Economiques et sociaux régionaux ont tout d'abord vu réduire leur compétence à la consultation sur le plan national, sur le plan régional, sur le bilan d'exécution du Plan, sur le projet de Budget régional, les autres demandes de consultation sur tout projet à "caractère social et culturel" étant laissées à l'initiative du Président du Conseil Régional (3), et le caractère restrictif des dispositions nouvelles atténué par l'autorisation donnée aux Comités d'émettre des avis sur toute question entrant dans la compétence de la Région" (4).

(1) art. 8 - Loi 6/1/86 : nombre, attributions, composition et fonctionnement des Sections du C.E.S. fixées par Décret.

(2) art. 63 - loi du 2/3/82 Précitée.

(3) Débat A.N.M. FOURCHON - Séance du 9/9/81 - J.O. p. 869.

(4) art. 63 - Loi n° 82-213 du 2/3/82.

La loi du 6/1/86 a adapté ces dispositions aux nouvelles compétences étendues aux domaines sur lesquels le Conseil Régional est appelé à délibérer en application des lois du 7/1/83 et du 22/7/83 (1).

Son art. 7 maintient que la Consultation ne porte que sur les "orientations générales" de la politique du Conseil Régional dans tous les domaines concernés et notamment les "schémas et Programmes" prévus par les lois de répartition des compétences et des bilans des actions menées.

Des 2 C.E.S. concernés sur le Golfe Normano-Breton le C.E.S. de Bretagne semble plus préoccupé par le milieu maritime. L'indemnisation des préjudices subis après le naufrage de l'Amoco-Cadiz, les mesures à prendre pour la protection de l'environnement ont constitué des sujets dont il a débattu. En 1986, le C.E.S. de Bretagne a décidé son autosaisie sur les problèmes du secteur des Pêches et cultures Marines (2) pour mettre en évidence les contraintes pesant sur le développement de ce secteur et proposer des mesures de nature à réajuster la politique des Pêches en Bretagne.

Bien que purement consultatif il faut insister sur le pouvoir des C.E.S. à l'action de sensibilisation auprès des élus régionaux et à l'orientation notamment de la politique des pêches et cultures marines (3).

§ 2 : L'extension des pouvoirs des régions littorales.

Les compétences ont été attribuées aux régions par vagues successives avec la loi du 2/3/82 puis les lois du 7/1/82 et du 29/7/82 (4) relatives à la planification, enfin les lois des 7/1 et 22/7/83 (5), la loi du 6/1/86 n'apportant aucune compétence nouvelle.

(1) n° 83-663 du 22/7/83.

(2) Etude de la Commission économique du C.E.S. Bretagne (hommes, ressources, flotte, commercialisation, Transformation, valorisation, aménagement portuaire, littoral).

(3) Audit sur le secteur des cultures marines pour 1987, à la demande du C.E.S. Bretagne, effectué par des ingénieurs-halieuves - O.F., 10/10/86.

(4) n° 82-6 et n° 82-653 Précitée.

(5) loi du 22/7/83 n° 82-623 modifiant et complétant la loi 82-213 du 02/03/82 (J.O. 23/7/83 p. 2347) modifiée par la loi 85-97 du 25/01/85.

I - L'accroissement de l'ensemble des compétences régionales

Les transferts de compétences opérés par les lois du 7/1/83 et 22/7/83 ont réalisé une certaine spécialisation des 3 catégories de collectivités territoriales, la région ayant pour mission principale l'impulsion du développement économique et des politiques de l'emploi et l'aménagement du territoire. Ses attributions les plus significatives ont été confiées à l'échelon régional dans le domaine de la Planification et de l'aménagement du territoire.

En dehors des 2 limites assignées aux initiatives régionales à savoir le respect de l'autonomie et des attributions des Départements et des Communes, l'unité de la République et l'intégrité du territoire, le Conseil Régional est chargé d'une part des "affaires de la Région" énumérées de manière apparemment restrictive bien que légèrement élargie par rapport à la loi du 5/7/72 : il a compétence pour "promouvoir le développement économique, social, culturel et scientifique de la Région et l'aménagement de son territoire, et pour assurer le maintien de son identité", d'autre part les affaires relevant de la compétence de l'Etat lui sont soumises pour avis.

A) Les compétences des 2 régions du Golfe en matière "d'affaires régionales"

Dans ce domaine, les régions possèdent des compétences de décision, et des compétences non décisives dont elles ont l'initiative comme la possibilité de procéder à des études intéressant le développement régional et de faire toutes propositions visant à coordonner les investissements des diverses collectivités publiques mais qui rejoignent leurs compétences purement consultatives.

Leurs compétences de décision s'exercent dans le domaine des équipements collectifs d'intérêt régional soit en participant à leur financement quand ils sont réalisés par une autre personne publique soit en entreprenant elles mêmes la réalisation avec l'accord d'autres personnes publiques. La loi du 2/3/82 leur attribue les mêmes compétences économiques qu'à la commune et au département (1). Ce même article consacre l'attribution pour

(1) art. 66-1 - L. 2/3/82 Précitée.

le compte de l'Etat d'aides financières aux "entreprises concourant au développement régional ou à l'emploi, la participation au capital des sociétés de développement régional et des sociétés de financement interrégional ou propres à chaque région existantes ou à créer... et la participation aux dépenses de fonctionnement liées à des opérations d'intérêt régional.

Ces compétences font de la Région la mieux placée des collectivités territoriales pour exercer une influence dynamique sur l'économie littorale (1).

Mais c'est principalement en matière de planification et à travers la procédure des contrats Etat-Région que le rôle d'impulsion et de coordination des régions est le plus étendu. Le Conseil Régional élabore le Plan Régional dans le cadre fixé par le Plan national.

Les contrats de Plan comportent des engagements réciproques correspondant à 2 types d'action; "les actions présentant un intérêt particulier pour les Régions pour lesquelles les parties s'associent à l'exécution du Plan National dans le cadre de ses Programmes prioritaires d'exécution, et les actions d'intérêt spécifiquement régional contribuant à la réalisation d'objectifs compatibles avec ceux du Plan National" (2).

Dans l'ensemble, la majorité des Régions françaises dont la Bretagne et la Basse-Normandie ont inscrit des actions de fond destinées à moderniser le tissu économique. Parvenant à attirer l'Etat sur leur Terrain, les spécificités régionales ont été prises en compte dans l'ensemble. Ce nouveau type de contrat présente cependant le risque, "principalement d'engager la Région et notamment ses moyens sur les objectifs de l'Etat."

L'action économique constitue donc la première véritable compétence régionale (3). La loi du 22/7/83 (4), a différencié les attributions distribuées dans le cadre du Transfert par blocs de compétence, et a accordé à la Région notamment celles relatives aux Pêches et Cultures Marines ainsi que l'essentiel des compétences en matières d'enseignement spécialisé maritime.

(1) "L'intervention économique des Régions" - B. GUESNIER - Actes du Colloque de Clermont-Ferrand sur les "vertus et limites de la Décentralisation". Cahiers du Droit p. 529-540.

(2) "Evaluation de la Planification décentralisée". La documentation française, 1986 (Bilan des contrats).

(3) chapitre I - Titre III, loi n° 82-6 du 2/3/82.

(4) Précitée.

B) Les compétences consultatives des 2 régions du Golfe

Les Conseils Régionaux sont obligatoirement consultés sur l'élaboration du Plan National et sur tous les problèmes de développement et d'aménagement de la Région, présentant tous les ans un avis sur l'utilisation des crédits de l'Etat destinés aux investissements régionaux et départementaux, interviennent enfin par l'intermédiaire d'un Comité composé d'élus locaux dans l'octroi par différents organismes nationaux des prêts sollicités par les Collectivités de la région en vue d'investissements.

C) Des moyens d'actions financiers limités

Les Régions continuent depuis 1982 et 83 à disposer de leurs ressources fiscales propres, taxe sur le permis de conduire, taxe additionnelle à diverses taxes perçues par l'Etat ou les collectivités locales dans certaines limites, taxes sur les droits de mutation, taxe régionale sur les impôts directs locaux, taxes déplaçonnées depuis le 1/1/87.

En outre, elle peuvent contracter des emprunts, et recevoir des subventions de l'Etat et les transferts d'attributions s'accompagnent des participations financières correspondantes dans le cadre de la décentralisation, mais ces derniers semblent limités (1). Les ressources de compensation sont versées suivant 4 modalités différentes (2) :

- les transferts alimentant le fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue gérée par le Conseil Régional

- les transferts de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules automobiles dont les Régions fixent le taux.

- deux concours particuliers créés au sein de la dotation générale de décentralisation (D.G.D.) et évoluant comme elle ; d'une part pour la flotte de Pêche côtière, en 1984, 11,5 millions de francs répartis en fonction de la moyenne des 3 dernières attributions de l'Etat avant le transfert, d'autre part pour les Cultures Marines 11,67 millions répartis en fonction des critères physiques et financiers.

(1) "Démocratie locale" n° 35 (valeur 84. à comparer aux transferts aux départements et communes).

(2) article 102 loi du 2/3/82 et articles 5,94,95,98 de la loi du 7/1/83.

- la dotation régionale d'équipement scolaire (1).

Mais ce nouveau dispositif ne comporte aucun système de péréquation des ressources des régions alors que les richesses sont très inégales. Le système de financement souffre d'un manque d'élasticité et a des difficultés à faire face à court terme aux charges nouvelles transférées (2). En effet, le recours à l'emprunt a été en augmentation importante jusqu'en 1984 et la dette régionale due sans aucun doute aux réticences des élus régionaux à recourir à la fiscalité.

Les budgets régionaux de Bretagne et de Basse-Normandie sont passés respectivement entre 1980 et 1985 de 213,8 M.F. à 714 M.F. et de 95,3 M.F. à 300 M.F. En fait, le risque existe peut-être de "faire apparaître une distorsion croissante entre des dépenses difficilement maîtrisables et des ressources immuables" si les calculs de compensation ne font pas l'objet de réactualisation (3)

Les régions sont cependant de véritable pôle d'action économique avec une vocation d'animation, renforcées par leur rôle d'incitation et d'impulsion en matière de planification notamment ou d'aménagement du territoire. A ce titre, elles peuvent être un lieu de "concertation active" (4) et possèdent un rôle moteur non négligeable à condition que la régionalisation de la planification n'apparaisse pas comme un moyen pour le Gouvernement de maîtriser et orienter les actions des collectivités décentralisées par un "engagement financier des régions sur les objectifs de l'Etat".

(1) article 16 loi du 22/7/83.

(2) "les finances régionales sous le signe de la dette" F. CHOUVEL - RFDA 2 (5) 9-10-86.

(3) "le solde financier de la décentralisation" R. MUZELLEC. Cahiers du Droit - colloque "vertus et limites de la décentralisation 2-3/5/85.

(4) Procédure des contrats de plan.

II - La concrétisation des attributions de compétences particulières en matière littorale.

C'est au Conseil régional que peut se jouer le présent et l'avenir des hommes attachés par une activité à la région et plus encore au littoral. Les lois de décentralisation ont tenu compte des particularités de certaines régions, collectivités territoriales à grande façade maritime en leur donnant le pouvoir d'intervention directe sur les pêches et les cultures marines, l'enseignement maritime, mais aussi en dehors d'un transfert, en leur permettant d'intervenir à un titre ou à un autre en matière d'environnement, d'urbanisme.

A) Le régime des pouvoirs régionaux dans le domaine des activités maritimes et de l'aménagement du littoral

1. En matière de pêche maritime

a) au titre des transferts de compétences.

La région finance et attribue "les aides financières au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière" (et "aux entreprises de cultures marines") (1). Les régions du golfe Normano-Breton exercent ces nouvelles compétences depuis le début de l'année 1984 et bénéficient en contrepartie d'un concours financier de l'Etat au titre de la Dotation Globale de Décentralisation (D.G.D.).

- Etendue du transfert effectué

En matière de pêche côtière cette compétence présente un caractère particulier. Il s'agit d'une part d'une compétence strictement financière limitée aux interventions économiques (subventions d'investissements), le secteur de la pêche demeurant régi par les principes de liberté du commerce et de l'industrie. D'autre part, elle concerne uniquement la pêche côtière, l'Etat demeurant compétent pour le financement de l'aide à la pêche au large.

(1) article 11 - loi du 22/7/83 n° 83-663 Précitée.

La définition de la "pêche côtière" repose sur des critères économiques et techniques basés sur le fait que les flottilles artisanales participant directement à l'économie côtière obtiennent une rentabilité maximum en orientant leurs activités vers la capture d'espèces à haute valeur marchande et avec des navires aux caractéristiques physiques modestes, en particulier la longueur (1).

La taille des navires est le critère retenu par le gouvernement pour, à travers ce choix du seuil de longueur hors tout qui varie en fonction du littoral, distinguer les flottes hauturières des flottes de pêche côtière (2). Ainsi les navires de longueur hors tout inférieure à 16 m. immatriculés dans les ports des régions littorales de la Manche comme la Bretagne et la Basse-Normandie, sont considérés comme relevant de la flotte de pêche côtière.

Dès 1984 le montant total des charges financières afférent aux compétences transférées aux régions dans ce domaine a été fixé à 11500 000 F. en autorisation de programme, les crédits de paiement correspondants devant être intégrés dans la D.G.D. sur une période maximum de 3 ans. Ils arrivent donc cette année à expiration (3).

Au titre de 1984 la D.G.D. dans ce domaine était fixée à 3 800 000 F. de crédits de paiement répartis entre les régions. La Bretagne devait recevoir 35,80 % de ce total avec 1 360 400 F. devançant largement la Basse-Normandie avec 338 200 F (4).

(1) Codépêches 9/84 p. 36 "Aides à la pêche artisanale", (Débats JO - DPS 20/9/84)

(2) Article 2 Décret 84-112 du 16/2/84 puis pour l'application de l'article 11 de la loi du 22/7/83 modifiée, et relatif aux modalités de la compensation des charges transférées aux régions en matières d'aide au renouvellement et à la modernisation de la flotte de la pêche côtière.

(3) art. 11 loi 22/7/83

(4) Arrêté du 17/7/84 fixant le montant des charges financières afférent aux compétences transférées aux régions en matière d'aide au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière JOLD 22/7/84.

- Nature des aides et conditions d'octroi :

* L'aide est accordée sous forme de subvention sur D.G.D. par le Conseil Régional et à certaines conditions. En 1985 et 1986 c'était le cas sur le littoral Breton :

. pour des navires de moins de 7,50 m (primables uniquement sur les îles) le taux de participation de la région étant variable ; 8 % pour un bateau de pêche de moins de 55 ans adhérant à une organisation de producteurs et à un centre de gestion agréé et titulaire d'un brevet de commandement, 3 % pour une première accession à la propriété, 1 % avec un effectif de 3 hommes. A cette aide peut s'ajouter un prêt bonifié de 9,5 %.

. pour des navires de 7,50 m à 16 m le taux est de 8 % pour un patron remplissant les mêmes conditions que précédemment ou titulaire de certificat de capacité, de 3 % pour une première accession à la propriété, de 1 % avec un effectif de 3 hommes, de 2 % avec un effectif de 4 hommes, de 3 % avec 5 hommes et de 3 % pour la pêche langoustinière. Certains marins Bretons sont écartés de ce régime. Il s'agit des Chalutiers de moins de 12 mètres sauf dans les quartiers des A.M.⁽¹⁾ de St Brieuc et Paimpol, des goémoniers purs, des sabliers et des navires conchylicoles. A cette aide peut s'ajouter un prêt de 5 % (2).

En 1985, les crédits votés ont été de 4577843 F. et les crédits consommés de 4513247 F., 5 M.F. étant prévus en 1986 par le Conseil Régional de Bretagne.

(1) Quartier des Affaires Maritimes.

(2) et éventuellement une aide communautaire.

* En ce qui concerne la procédure d'Instructions des aides, l'administration conserve un contrôle sur ce transfert car les dossiers sont instruits par le Q.A.M. (Quartier des Affaires Maritimes) qui reçoit la demande et la transmet avec avis en 2 exemplaires à la Direction Régionale des Affaires Maritimes.

Cette dernière établit après contrôle et vérification des dossiers une liste nominative pour examen pour avis par la Commission Régionale d'Investissement à la Pêche artisanale (C.R.I.P.A.) avant décision d'octroi par le Bureau du C.R. dans la limite de l'enveloppe budgétaire. La Direction Régionale des A.M. contrôle également la procédure de liquidation des subventions régionales.

b) au titre de son pouvoir d'intervention économique.

Les 2 régions du Golfe interviennent en dehors des transferts en matière de pêche, sur leurs ressources propres et non sur D.G.D., notamment à travers les actions inscrites au contrat de Plan Etat-Région et dans les contrats particuliers (1).

- Les 2 régions du Golfe et l'aide aux flottilles de pêche sur ressources propres :

Dans le cadre d'un contrat de Plan particulier "Renouvellement et modernisation de la flotte de pêche semi-industrielle et artisanale Bretonne" en cours de modification, la Région Bretagne a participé en 1985 et 1986 à l'aide financière à la construction neuve de navires d'une longueur égale ou supérieure à 16 mètres et à l'acquisition de navires de pêche artisanale d'occasion entre 12 mètres et 24 mètres.

• Dans le premier cas l'aide régionale intervient en complément de celle de l'Etat par la Dotation sur fonds propres de la Région d'un fond de Garantie Mutuel contre-garantissant l'aide à la constitution de l'auto-financement sous forme de prêt personnel complémentaire du Crédit Maritime Mutuel.

(1) contrat particulier : définition des moyens de mise en oeuvre des grandes actions retenues dans le contrat de Plan à l'exclusion de toute autre action qui ne serait pas mentionnée.

La Région Bretagne par l'intermédiaire de ce Fonds crée par accord entre le Président du Conseil Régional et les 3 caisses régionales du Crédit Maritime continuait ainsi, sans déroger à la règle communautaire, à aider la construction des navires de plus de 16 mètres qu'elle estime avoir pour mission de poursuivre mais que la décentralisation ne lui a pas transférée (1), (2).

L'aide consiste en un prêt complémentaire de 5 % de la valeur du navire au taux d'intérêt le plus bas permis par les règlements communautaires.

L'instruction de la procédure reste du domaine des Quartiers des Affaires Maritimes et de la direction Régionale des A.M. qui établit une liste nominative des dossiers pour examen par la C.R.I.P.A. avant la décision d'octroi par le Bureau du Conseil Régional. La situation en 1986 représentait 2,5 M.F. en crédit voté.

• Dans le second cas, la Région Bretagne en 85 et 86 a participé sur ses Fonds propres à l'aide aux pêcheurs artisans en première installation répondant à certaines conditions pour l'acquisition de navires de pêche artisanale d'occasion soit d'une longueur H.T. égale ou supérieure à 12 mètres et de moins de 16 mètres, (3) soit d'une longueur H.T. égale ou supérieure à 16 mètres et inférieure à 24 mètres (4). Là encore, l'instruction des dossiers est de la compétence de l'Etat à travers les services des Affaires Maritimes qui les transmettent avec leur avis à la direction régionale pour examen ensuite par la C.R.I.P.A., avant décision d'octroi par le Bureau du Conseil Régional et notification de la décision attributive de subvention par son président. La situation en 1986 représentait 3 M.F. en crédit voté.

(1) conditions d'octroi fixées par circulaire interministérielle du 4/1/83.

(2) cumul des subventions : restriction pour l'octroi des aides du F.E.O. G.A. Au sujet des Contrats de Plan Etat-Région comportant des dispositions soumises au droit communautaire, voir Droit Maritime Français 4/86, p. 195 à 207 : "Décentralisation en matière maritime et droit Communautaire".

(3) taux 12 % : assiette primable : prix d'achat majoré jusqu'à concurrence de 50 % de ce prix du coût des transformations substantielles effectuées dans un délai de 6 mois - Investissement plafonné à 2000 000 F.

(4) taux 12 % assiette primable : prix d'achat du navire plafonné à 2000 000 F.

En 1985, le plan national d'exécution du Programme de renouvellement et de modernisation des flottes de pêche côtière repris dans les contrats de Plan avec les régions littorales faisait ressortir un rythme de 80 navires par an pour ceux d'une longueur comprise entre 12 mètres et 24 mètres, et démontrait la nécessité de poursuivre les efforts engagés dans le cadre du IX^{ème} Plan complétés par l'action de la C.E.E. à travers le programme français pluri-annuel 84-88 approuvé par la Commission C.E.E.

- Les autres aides au secteur des pêches maritimes dans le G.N.B.

Concurremment à l'aide aux flottilles, les Conseils Régionaux des 2 régions littorales participent à différents programmes régionaux mis en place dans la cadre des Contrats de Plan. Il s'agit pour les principaux ; de l'aide à l'aménagement des pêcheries côtières en Manche, avec la mise en Oeuvre en Basse-Normandie par le Comité Régional des Pêches et Cultures Marines d'un contrat de plan Etat-Région dans le domaine de la recherche et de la gestion des Pêcheries (1) et la participation du Conseil Régional de Bretagne à la restauration des gisements de coquilles St Jacques et à la recherche (2) ; il s'agit également de l'aide à l'équipement des ports de pêche, inscrite au budget des 2 régions concernées (3), mais également de la surveillance des zones de pêche (4) et de la promotion des produits de la mer (5).

(1) Programme concernant : Praires et bivalves de substitution, homard, cuccins, moules de gisements naturels, coquilles St Jacques, seiche - Enveloppe financière de l'ordre de 2 500 000 Fr. auquel l'Etablissement Public Régional concourait pour 620 000 Fr. (1985).

(2) plan de sauvegarde de la coquille St Jacques en baie de St Brieuc inséré au Contrat de Plan Etat-Bretagne pour 1 720 000 F. (Prélevé sur Budget 85).

• Budget du C.R. Bretagne 86 : 28 M.F. au secteur Pêches et Cultures Marines dont 1,3 M.F. à la recherche.

(3) 7 M.F. consacrés aux ports de pêche par C.R. Bretagne en 1986.

(4) Contrat de Plan particulier Etat-Basse-Normandie pour participation conjointe de la Région et du CORPECUM avec la Police maritime à la surveillance des zones de concentration des coquillards.

(5) sur budget 86 du C.R. Bretagne : 600 000 F.

• Création en 84 de l'Institut technique de développement des produits de la mer.

2. En matière de cultures marines

a) un transfert de compétence important mais limité.

- les lois de décentralisation ont opéré un transfert de compétence au profit des 2 régions du Golfe qui financent et attribuent depuis 1984 les "aides aux entreprises de cultures marines" (1). Les crédits inscrits à ce titre au budget de l'Etat dans la dotation générale de décentralisation ont été répartis proportionnellement d'une part à la surface du Domaine Public concédé à des fins de cultures marines dans chaque région, et d'autre part à la moyenne des autorisations de programme engagées par l'Etat dans ce domaine pour chaque région les 3 années précédant le Transfert (2).

- comme en matière de pêche côtière la compétence transférée est limitée aux interventions budgétaires. Elle est également partagée avec les Départements, l'Etat ne conservant qu'une compétence résiduelle (3). Les aides sont constituées par des subventions de fonctionnement ainsi que par des subventions en capital accordées à des maîtres d'ouvrage à l'occasion de la création ou de l'extension d'unités aquacoles ou conchylicoles. Les premières visent à réduire les effets d'épidémies (4), à favoriser la reconstitution des stocks d'élevage et à permettre la mise en place de nouveaux systèmes d'élevage. Les secondes sont destinées à aider les opérations de peuplement, de repeuplement et exploitation de la ressource en milieu ouvert ne comportant pas une dominante expérimentale.

Le montant total du Transfert, afférent à ces compétences financières, a été fixé à 6000 000 F. d'autorisations de programmes au titre de l'Investissement et à 5 670 000 F. au titre du fonctionnement, soit un total de 11 670 000 F. en faveur des régions au moment de la décentralisation. Les crédits de paiement correspondants devaient être intégrés dans la Dotation Globale de Décentralisation sur une période ne pouvant excéder 3 ans et qui arrive à expiration en 1987 (5).

(1) article 11 - loi du 22/7/83 Précitée.

(2) Décret n° 84-113 du 16/2/84 pris pour l'application de l'art. 11 de la loi n° 83-663 du 22/7/83 Précitée - J.O.LD. 18/2/84.

(3) Compétence départementale pour les "aides aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines."

(4) subventions dégagées en cas de sinistres importants notamment les épizooties.

(5) Arrêté du 17/7/84 fixant le montant des charges financières afférent aux compétences transférées aux régions en matière d'aide aux entreprises de cultures marines. JO LD. 22/7/84.

En 1984, avec 44 % du Domaine Public concédé (8241 hectares) la Région Bretagne dépassait largement en dotation la Basse-Normandie avec respectivement 2.459.789 F. et 233 168 F.

b) une extension des interventions régionales sur ressources propres.

Différentes actions d'aides aux cultures marines sont inscrites au contrat de Plan et aux contrats particuliers des 2 régions littorales du Golfe G.N.B. et doivent permettre de coordonner les stratégies d'aménagement et les actions de recherche et de développement conduites depuis 1984 jusqu'en 1988. A titre d'exemple, le contrat de Plan Etat-Région a permis en Bretagne l'établissement du programme d'assainissement du littoral visant à la reconquête de la qualité des eaux conchylicoles essentielle au développement du potentiel halieutique (1).

3. En matière portuaire : pas de transfert de compétence

Dans ce domaine, les régions n'ont bénéficié d'aucun transfert de compétence mais agissent dans le cadre des Contrats de Plan par le biais des subventions sur ressources propres. La Région intervient au nom de son rôle d'orientation des politiques d'infrastructures régionales, facteur de concurrence, sinon de conflit avec les représentants des départements où des communes littorales (2) qui ont bénéficié en ce domaine de transferts importants.

(1) Budget 1986 du C.R. Bretagne pour l'aquaculture : 4,2 M.F. dont 230 000 F. pour la mytiliculture sur filières, et 1 M.F. pour l'aménagement des exploitations en baie de Morlaix.

(2) A titre d'exemple : subvention minimum de la Région de 11,70 % des travaux d'extension du Port du Légué à St Brieuc - v. le Marin 6/86.

4. En matière d'enseignement Maritime : une attribution spécifique

Les régions du Golfe G.N.B. ont bénéficié dans le cadre de la Décentralisation du Transfert de la charge des "écoles de formation maritime aquacole" et des "collèges d'enseignement technique maritime" (1) dont elles sont propriétaires si elles en assument la construction (2), et pour lesquelles elles doivent assurer l'équipement, l'entretien, le fonctionnement mais non les dépenses pédagogiques qui restent à la charge de l'Etat (3). Bretagne et Basse-Normandie ont reçu au titre de la "Dotation Globale d'Equipement scolaire" évoluant comme la "Dotation Globale d'Equipement" et répartie chaque année entre les régions, les crédits précédemment ouvert au Budget de l'Etat dans ce domaine (4). Les crédits de paiement correspondant aux crédits d'autorisations de Programme comprises dans cette dotation devaient être versés à partir de 1984 sur une période maximum de 3 ans.

5. En matière d'Environnement et d'aménagement du littoral : une responsabilité partagée avec l'Etat mais restreinte.

a) les politiques régionales de l'environnement et la décentralisation.

Il n'y a pas eu de transfert de compétence de l'Etat aux régions notamment littorales dans ce domaine, "l'Etat craignant incontestablement que l'environnement ne soit pas défendu entre les mains des pouvoirs locaux" (5). L'Etat qui jusqu'en 1983 était seul responsable de la politique d'environnement a déferé une responsabilité aux régions qui "concourent avec l'Etat à la protection de l'Environnement et à l'amélioration du cadre de vie" (6). Elles l'exercent dans trois domaines :

- d'une part les régions du Golfe G.N.B. ont l'initiative en matière de création de parc national régional Dans les zones où une Charte

(1) article 14 VIII - loi du 22/7/83 Précitée (J.O. 23/7/83 p. 2288)

(2) article 14 IV - loi du 22/7/83 Précitée

(3) article 14 III - loi du 22/7/83 Précitée

(4) Ecoles de Paimpol-Cancalle-Cherbourg.

(5) "Régionalisation et Environnement" - M. PRIEUR - Revue Juridique de l'Environnement - 2/84 et 2/83.

(6) article 1 - loi du 7/1/83 Précitée - Voir : débats parlementaires : Proposition(rejetée)du Sénat favorable à une responsabilité spécifique des régions, dotées de crédits de fonctionnement.

Intercommunale a été élaborée, quand le territoire concerné possède un équilibre fragile et un patrimoine naturel et culturel riche, elles peuvent également prendre l'initiative de faire classer ce territoire en parc naturel régional (1).

- d'autre part, ayant une responsabilité dans la gestion du Territoire, les 2 régions du Golfe peuvent proposer des prescriptions particulières en matière d'aménagement et d'urbanisme, en application des lois d'aménagement du territoire (2). Ces prescriptions particulières régionales qui doivent être respectées par les autres documents d'utilisation du territoire (3) pourront avec les schémas de Mise en Valeur de la Mer élaborés par l'Etat compléter les dispositions de la loi relative au littoral (4). Les régions ne fixent pas ces règles particulières qui sont édictées par loi ou décret, mais leur pouvoir de proposition les font participer activement à l'aménagement du territoire. Parmi ces prescriptions particulières, certaines règles juridiques touchant à l'environnement peuvent concerner la protection du littoral.

- enfin, le 3ème domaine d'exercice de cette responsabilité ne concerne ni la Bretagne ni la Basse-Normandie puisqu'il s'agit du droit d'initiative d'une coopération frontalière avec des collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec une région française (5).

(1) voir "Etudes des facteurs juridiques du G.N.B." Tome II p. 179.

(2) article 36, loi du 7/1/83 - article L. 111-1 du code de l'Urbanisme

(3) schémas Directeurs, Plans d'Occupation des sols.

(4) article 57 loi du 7/1/83 déjà citée - Décret du 5/9/86 n° 86-1252 relatif au contenu et à l'élaboration des S.M.V.M. (Consultation des Conseils Régionaux prévues aux articles 6 et 11).

(5) article 65 - loi du 2/3/82.

Mais il s'inscrit en ce qui concerne l'aménagement du territoire pour les 2 régions littorales, "dans une stratégie européenne"... "pour une localisation équilibrée des emplois, et un choix plus axé sur les régions touchées par les mutations industrielles ou agricoles" incluant les activités maritimes et l'aménagement du littoral (1).

b) les planifications régionales et l'environnement littoral.

A défaut de transfert de compétences et de pouvoirs propres en cette matière, les régions agissent par des actions et des programmes liés à la Planification. Elus locaux et agents économiques régionaux intègrent lentement mais progressivement l'environnement dans la stratégie régionale. C'est en fait à travers l'action financière qu'on peut mesurer l'importance des mesures prises en ce domaine et principalement à travers l'expérience des contrats de Plan signés entre l'Etat et les régions du golfe GNB depuis 1984 et dans le cadre du IXème Plan (2).

Ces engagements contractuels pluri-annuels sont déterminants mais continuent à dépendre de la volonté réelle des élus de mettre à égalité l'environnement et le développement économique.

Pour les investissements mais aussi les actions d'incitation et la réflexion, le niveau régional semble être le niveau territorial adéquat où la conscience de l'environnement comme politique d'intérêt régional augmente, mais cette matière reste en grande partie depuis la décentralisation une affaire d'Etat, même si les communes littorales ont été dotées d'importants pouvoirs notamment en matière d'urbanisme.

(1) Voir "Congrès des Economies Régionales - Bretagne - Nouvelle Politique d'aménagement du territoire" O.F. 8/3/87.

(2) Confert Programme assainissement des eaux conchylicoles sur le littoral - Conseil Régional Bretagne Déjà cité.

B) Les limites des compétences régionales dans le domaine maritime.

1. Les limites liées aux transferts de compétences

a) un risque d'inégalité.

Il concerne principalement les aides aux flottilles de Pêche côtière et aux cultures marines. Les professionnels craignent le risque d'inégalité que fait jouer la régionalisation qui permet à chaque région de décider en matière de fiscalité, de formation professionnelle, d'aides à la construction de navires, avec plus ou moins d'intérêt. Depuis 1984, les budgets régionaux sont cependant en nette augmentation.

b) le maintien du contrôle de l'Etat:

- dans l'instruction des dossiers d'aides aux Pêches et cultures marines. L'Etat contrôle d'une certaine manière, par le choix des dossiers et les avis transmis, les pouvoirs propres de la Région depuis les transferts de compétences.

- dans les conventions de mise à disposition. Les Services de l'Etat mis à disposition, s'ils sont la preuve d'une coordination accrue entre l'Etat et la région en ce qui concerne les missions de développement économiques des activités littorales, n'en révèlent pas moins l'absence des services compétents au sein de la nouvelle collectivité territoriale.

c) les difficultés dues au compartimentage des aides entre Etat, région, et département.

La séparation des compétences en matière d'aides financières aux flottilles côtières et aux cultures marines, basées notamment pour les premières sur les critères de taille des navires (aides régionales limitées aux navires de moins de 16 mètres) (1), permettent à l'Etat une vision globale de la situation sur le littoral et le maintien entre ses mains d'un contrôle sur l'ensemble des aides même décentralisées.

(1) Navires : - moins de 12 mètres : aide régionale et prêt bonifié (9,5 %) - entre 12 et 16 m. : aide régionale et prêt (5 %) et éventuellement aide communautaire - de 16 à 24 m : aide de l'Etat et prêt 5 % et éventuellement aide communautaire - de 24 à 38 m : aide de l'Etat et prêt bonifié O.C.D.E. 8 %, aide communautaire - 38 m et plus : aide de l'Etat 20 % et prêt bonifié O.C.D.E., sans aide communautaire (Régime en cours de refonte).

2. Les limites liées aux pouvoirs de planification régionale

a) les réticences de l'Etat

On a proposé aux régions, au nom de la décentralisation d'inventer des structures et des modèles mais il semble que la nouveauté du processus et les contraintes des délais ont amené à réinventer une demande d'Etat. Le modèle central est redevenu pour certaines régions l'élément de référence dans le passage des Plans aux contrats Etat-Région.

La nouveauté résidait pour les contrats de plan dans la systématisation du procédé (1). La majorité des contrats Etat-Région signés début 1984 en France ont donné lieu à la signature de 400 contrats particuliers. Le succès du procédé a été large, la planification étant l'occasion pour les régions de dégager une sorte de réalité, d'identité, notamment celles ayant une façade littorale étendue comme la Bretagne et la Basse-Normandie.

A ce titre, avec la volonté de moderniser le secteur maritime, le contrat de Plan Etat-Région Bretagne a été signé le 14/3/84, l'ensemble des projets maritimes conjoints devant mobiliser pour la durée du IXème Plan plus de 265 millions de Francs pour l'Etat et près de 80 millions pour la Région (2).

Mais l'Etat conserve 2 moyens de contrôle ; d'une part la mise en oeuvre de la décentralisation s'est faite entre "acteurs limités en nombre, retrouvant les comportements habituels des schémas antérieurs", les Commissaires de la République redevenant déterminants dans la procédure. Le risque est de limiter la décentralisation à une simple notion de coordination (3).

D'autre part, les craintes des régions se sont tournées vers les conséquences financières des contrats compte tenu de l'importance des moyens mis en jeu. Au niveau national, en 1984, les contrats prévoyaient un engagement global de l'Etat de 35 milliards de Fr. et de 27 milliards de Fr. pour les régions (4) mais dans la mesure où les engagements financiers de l'Etat

(1) Loi n° 82-653 du 29/7/82 portant réforme de la planification et Décret 83-82 du 21/1/83 relatif aux contrats entre Etat et collectivités territoriales.

(2) Trois thèmes d'action principaux : association des professionnels régionaux aux programmes nationaux de recherche dans le domaine des ressources vivantes. L'élévation des niveaux de qualification professionnelle et de sécurité dans l'exercice du métier de marin, la modernisation et l'élargissement de l'offre française des produits de la mer, et sa valorisation.

(3) Principalement dans les contrats de Plan particuliers. Voir "la Décentralisation : évidence pour les régions, nécessité pour l'Etat" C. LACOUR - colloque 5/85 "Vertus et limites de la décentralisation" Cahiers du droit 1985.

(4) au titre des Cultures Marines, engagement du Secrétariat d'Etat à la Mer de 10 270 000 F (Investissements) et de 6 288 000 F (fonctionnement) devant permettre de coordonner les stratégies d'aménagement et de recherche jusqu'en 1988 - J.O.D.P.S. 12/4/84 "Réorganisation des Pêches Maritimes".

sont subordonnés à "l'ouverture des moyens financiers suffisants dans les lois de Finances, le problème du respect par celui-ci de ses engagements pouvait se poser (1).

Le financement des Contrats de Plan devrait donc représenter annuellement un engagement correspondant à la moitié du budget d'investissement à peu près. Ce dernier s'élevait d'après les statistiques à 61 % du Budget régional total, il est difficile pour les régions d'atteindre la pleine autonomie régionale quand les crédits contractualisés pèsent pendant 5 ans sur le budget régional et réduisent les possibilités d'actions des Conseil Régionaux.

b) les conflits possibles entre collectivités territoriales.

Les régions du golfe G.N.B. nouvellement dotées de pouvoirs spécifiques, principalement économiques, se trouvent souvent confrontées en matière d'aménagement du territoire, soit aux Départements, soit aux Communes qui ont fait l'objet de transferts de compétences beaucoup plus nombreux, notamment en ce qui concerne les Ports Maritimes ou l'urbanisme littoral.

(1) Annulation de 11 milliards de Francs au budget 84.

La Bretagne et la Basse Normandie exercent pleinement sur les activités et l'aménagement littoral des pouvoirs d'interventions dont elles ont été dotées et démontrent l'importance de leur rôle d'orientation en faveur des caractéristiques régionales. Mais ce rôle est limité on l'a vu d'une part par l'intervention de l'Etat, d'autre part par des moyens limités que l'accroissement des dépenses liées aux transferts n'ont pas contribué à augmenter.

Depuis leur consécration en mars 1986 en tant que nouvel échelon administratif par l'élection au suffrage universel, il est difficile d'établir un bilan de leur action à travers les rapports qui les lient en concurrence ou en harmonie avec les départements, les communes, et l'Etat, sur le littoral. Les régions sont au centre d'une multitude de partenaires publics et privés ; l'Etat, avec les Commissaires de la République de Région mais également les représentants des ministères ayant des compétences maritimes à un titre ou à un autre (une dizaine de services extérieurs) ; les départements et les communes, que les compétences en matière de contrat de Plan (planification) ou de développement économiques (aides) (1) imposent de rencontrer régulièrement en principe sans esprit de tutelle (2) ; enfin les institutions économiques et financières (chambres de commerce et d'industrie, sociétés de développement régional...). Cette "multitude d'obligations de consultation" ou de prise en compte fait des deux régions littorales du golfe Normano-Breton le niveau administratif privilégié de la concertation principalement en matière maritime mais alourdit un "dispositif complexe". Parmi tous ces partenaires, c'est avec les départements, grands bénéficiaires des transferts de compétence et craignant la tutelle régionale, que les conflits sont les plus susceptibles de naître, bien que ces 2 échelons administratifs aient en commun le fait d'avoir des ressources largement insuffisantes au regard des nouvelles attributions de gestion, ce qui pourrait les limiter à un étroit rôle d'impulsion. Entre ces deux niveaux, l'Etat semble avoir choisi en tant que partenaires privilégiés les collectivités régionales puisque c'est au niveau régional qu'il a opéré un renforcement de la déconcentration (3).

(1) ex. : aides des départements aux travaux d'aménagement des entreprises de Cultures Marines.

(2) article 2 de la loi du 7/1/83 déjà citée : "les transferts de compétences... ne peuvent autoriser l'une des collectivités bénéficiaires à établir ou exercer une tutelle... sur une autre d'entre elles".

(3) confert/ : Chapitre II, sur les "Services extérieurs de l'Etat".

Section II : Le Département : une collectivité territoriale chargée de gestion sur le littoral.

Les trois départements du Golfe Normano-Breton sont soumis comme les 2 régions concernées aux mêmes lois de décentralisation (1) qui n'ont que légèrement modifié les structures d'une institution très ancienne mais lui ont accordé des compétences exclusives ayant trait à la gestion de certaines zones sur le littoral du Golfe. Elles établissent également une profonde nouveauté dans les rapports entre l'Etat et ces trois départements en ce qui concerne leurs compétences maritimes respectives.

Si l'on veut saisir le poids et l'impact des actions départementales sur le littoral du golfe il faut avant tout décrire succinctement son organisation au regard de la décentralisation et de manière générale, avant d'en décrire les attributions dans le domaine maritime.

&1 : L'organisation des collectivités départementales littorales du Golfe Normano-Breton.

Institutions bicentennaires, les départements ont toujours été le centre d'intérêt de l'Etat jusqu'en 1982 à la fois en tant que circonscription essentielle pour l'exercice de l'administration d'Etat et en tant que collectivité décentralisée. Leur évolution est jalonnée de textes que le processus décentralisateur de la loi du 2/3/82 a consacré (2).

Contrairement aux 2 régions littorales, dont l'accession au statut nouveau de collectivité territoriale à part entière nécessitait une description détaillée des structures, les trois départements compétents sur le Golfe Normano-Breton n'ont vu leur organisation administrative et financière que partiellement touchée par les réformes de 1982 et 1983 et n'imposent pas une étude aussi approfondie.

(1) Lois du 2/3/82 (n° 82-213-J.O. du 3/3/82 p. 730) modifiée par celle du 22/7/82 (n° 82-623-JO du 23/7/82 p. 2347 relatives aux droits et libertés des communes, départements et Régions et Décrets du 10/5/82 (déjà citée).

(2) 1833 : élection des Conseils Généraux - 1834 : affirmation de la personnalité morale des départements (avis du Conseil d'Etat du 27/8/1834) - 1838 : extension des pouvoirs des Conseils généraux.

Il s'agit cependant de comprendre et de déterminer les modalités du nouvel équilibre modifiant les échanges administratifs, transférant aux élus l'exécutif et affirmant parallèlement l'unité de la représentation de l'Etat.

I - Une structure administrative partiellement touchée par la décentralisation.

L'organisation départementale est caractérisée par son uniformité à travers deux organes principaux qui sont d'une part les Conseils Généraux créé en l'an VIII et devenu électif et délibérant en 1833, et les Présidents des Conseils Généraux. Ces derniers ont été les plus concernés par la décentralisation dont la conséquence la plus importante pour les départements du golfe est sans aucun doute la remise de l'exécutif aux Présidents des Conseils Généraux. A long terme cette modification risque de bouleverser les relations entre les collectivités locales mais aussi entre les Conseils Généraux littoraux et les autres niveaux de décentralisation compétents notamment les communes littorales.

A) Les Conseils généraux, organes délibérant des collectivités départementales littorales.

1. une composition inchangée.

Elus au suffrage universel par les électeurs du Département à raison d'un conseiller par canton, les conseillers généraux représentent de manière prépondérante l'élément rural et littoral sur l'élément urbain dans leur composition. Sans revenir sur les inéligibilités particulières et les incompatibilités de fonctions, il faut noter que les candidats doivent être obligatoirement domiciliés dans le département ou y être inscrit au rôle des contributions, la proportion de conseillers non domiciliés dans le département ne pouvant dépasser le quart des élus. Leurs fonctions étendues sur 6 ans cessent soit par démission volontaire soit par dissolution du Conseil Général (1).

(1) Dissolution par Décret au Conseil des Ministres "quand le fonctionnement du Conseil Général se révèle impossible".

2. un fonctionnement réformé en 1986.

Les conseillers généraux sont chargés de désigner d'une part les différentes commissions qui le composent, d'autre part d'élire leur président et leur bureau dont la formation intervient à la représentation proportionnelle (1). Ils fixent également leur règlement intérieur. Les réunions étant trimestrielles au moins et les séances publiques, chaque administré doit pouvoir prendre connaissance de leur contenu, des Procès verbaux, les délibérations étant prises à la majorité des suffrages exprimés.

B) Les Présidents des Conseils Généraux Littoraux : nouveaux détenteurs de l'exécutif départemental.

La loi du 2/3/82 a fait de chaque Président de Conseil Général élu pour 3 ans, l'organe exécutif du Département, en reprenant un principe revendiqué par une loi du 10/8/1871 et posé, sans avoir été repris dans un texte législatif, dans la Constitution de 1946.

Ce transfert de la qualité d'organe exécutif des Commissaires de la République aux Présidents de Conseils Généraux marque, en théorie, un profond bouleversement dans les rapports entre collectivités locales et Services extérieurs chargés de compétences maritimes.

(1) Loi n° 86-16 du 6/1/86. Titre II relative à l'organisation et portant modification de dispositions relatives au fonctionnement des Conseils Généraux (op. cit.).

1. Les fonctions de l'organe exécutif à l'égard de la collectivité territoriale.

Les Présidents des 3 Conseils généraux du G.N.B. sont principalement chargés de la préparation et de l'exécution des délibérations des conseils comme l'était le Préfet précédemment. En conséquence, il signe les contrats, il est l'ordonnateur des dépenses, exécute le budget départemental. Il représente le département en justice, a autorité sur les services départementaux et détient la gestion du Domaine départemental.

Dans l'exercice de ces attributions, les présidents de Conseil général sont assistés par le Bureau et soumis annuellement au contrôle du Conseil Général qui lui impose la présentation d'un rapport spécial sur la situation financière et sociale du département littoral et lui fait obligation 8 jours avant chaque réunion d'adresser un rapport sur les affaires à l'ordre du jour.

2. Les conséquences du transfert de l'exécutif à l'égard des Services Extérieurs de l'Etat compétents sur le littoral.

a) A travers les missions de gestion du Domaine.

La gestion du domaine départemental est confiée aux Présidents de C.G. et leur permet d'exercer les pouvoirs de police afférents à cette gestion (1). La loi du 2 mars 1982 a cependant précisé et réservé les compétences propres du Commissaire de la République en la matière, et reconnaît à ce dernier le pouvoir de se substituer après mise en demeure au Président du Conseil Général qui néglige d'exercer ses compétences propres comme par exemple dans les domaines portuaires des ports maritimes de pêche et de commerce qui ont été transférés aux 3 départements du littoral du golfe N.B. (2).

Cette même loi (3) a étendu les pouvoirs de police des Présidents des Conseils Généraux, à la police de la circulation sur les dépendances domaniales du littoral notamment, ce qui aux yeux de certains auteurs paraît

(1) article 16 - loi n° 83-8 du 7/1/83 et article 84 - loi du 22/7/83 (op. cit.)

(2) Confert Paragraphe II-II)

(3) article 25 - loi du 2/3/82 (op. cit.).

étrange car elle est traditionnellement distincte de la police de la conservation (1) et ne fait pas partie de la police du Domaine Public (2).

b) a travers l'autorité exercée sur certains services.

Une autre conséquence du transfert de l'exécutif consiste dans l'attribution aux Présidents de C.G. de l'autorité sur l'ensemble des services départementaux nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles missions sur le littoral. Des formules de transfert et de mise à disposition de ces services ont été organisés par la loi (3) ,et complétés par une Convention intervenant entre le Président du Conseil Général et le Commissaire de la République. Certains services ont été réorganisés (4) précisément pour tenir compte de la coexistence dans une même circonscription géographique d'un représentant de l'Etat ayant autorité sur les services déconcentrés (le commissaire de la République), et d'un exécutif local, élu, chef des services nécessaires à l'exercice des compétences propres du Département.

A cette convention (5) devait succéder une coordination conjointe, des services (6). Sur le Golfe Normano-Breton, les principaux services concernés sont les Directions Départementales de l'Equipement et des Affaires Maritimes mais chacun des 3 départements a pris à cet égard des solutions différentes. En conséquence l'exercice effectif et pratique de chaque compétence maritime départementale sur le littoral est plus ou moins étendu (7).

(1) "Pouvoir, détenu par certaines autorités administratives d'utiliser des moyens de Police c'est-à-dire d'édicter des mesures préventives assorties de sanctions pénales en vue de la conservation du domaine" A. de LAUBADERE, Traité de Droit administratif - Tome II 2ème édition p. 181.

(2) Distinction entre Police de l'ordre public (mesures prises en vue d'assurer sécurité, salubrité et tranquillité) et Police de la conservation - de LAUBADERE (op. cit.).

(3) article 27 et s. - loi du 2/3/82 - op. cit.

(4) c'est le cas du service des Affaires Maritimes : création de directions Départementales.

(5) articles 26 et 73 de la loi du 2/3/82.

(6) articles 29 et 74 de la loi du 2/3/82, et Décret du 13/4/82 relatifs à la mise à disposition du Conseil Général des services extérieurs de l'Etat dans le département - J.O. du 14/4/82 p. 1118 n° 82-332. - circulaire du Premier Ministre du 2/6/82 concernant l'application du décret n° 82-332 du 13/4/82 - J.O. du 4/6/82 p. 1775.

(7) confert chapitre II - Service Equipement et Affaires Maritimes.

La loi du 7/1/83 (art. 9) devait prolonger les premières conventions intervenues en 1982 jusqu'en janvier 1986. Mais tout comme au niveau Régional, ces mises à dispositions sont des initiatives qui ne s'accordent pas véritablement aux objectifs de décentralisation et d'autonomie poursuivie par les Pouvoirs Publics. Elles pourraient révéler la difficulté ou l'absence de volonté des élus à prendre en main directement leurs compétences littorales, mais expriment surtout le manque au niveau départemental, d'une part des moyens en personnel spécialisé, et d'autre part de moyens financiers leur permettant de créer des services compétents correspondant aux charges transférées.

II - Une structure financière alourdie

A) Formation et composition du budget d'un département littoral

Les grandes orientations du budget départemental, dont celles concernant les activités et l'aménagement du littoral, sont débattues avant l'élaboration de celui-ci. Le budget primitif présenté globalement par le Président du C.G. est ensuite voté par le Conseil Général et complété en cours d'exercice par un budget complémentaire, chacun se subdivisant (comme le budget communal) en une section de fonctionnement et une section d'investissement.

Chaque département littoral dispose de ressources provenant des impôts, des revenus du domaine départemental, des contributions de l'Etat et de ressources provenant des emprunts, subventions d'équipement et ressources liées aux transferts de compétence.

B) Conséquences sur le budget départemental du Transfert de compétences.

Les collectivités départementales ont été les plus dotées lors des transferts de compétence consécutifs à la décentralisation, mais les charges correspondantes alourdissent considérablement leur budget.

Pour faire face aux nouvelles obligations, en ce qui concerne, les transports, l'action sanitaire et sociale, les collèges et les compétences maritimes, la majorité des départements ont du doubler leurs effectifs à moins de s'appuyer sur les services des Préfectures. Au niveau national certains départements, peu nombreux, se sont structurés et disposent de services administratifs adaptés aux nouvelles compétences, mais la majorité d'entre eux jusqu'à l'application de la loi du 11/10/85 (1) préféreraient la mouvance des arrangements & des partages avec des services demeurés communs, abandonnant avec la gestion directe des agents la possibilité d'agir en collectivité indépendante et laissant survivre les inter-dépendances.

Dans l'arsenal des moyens des Départements le budget est important, principalement depuis qu'il a été augmenté des ressources transférées et de dotations lui ayant permis d'investir et de développer les ressources de fonctionnement. Mais s'il est important en volume il cache souvent le manque de crédits disponibles pour l'action puisque seul 25 % en moyenne sont réservés à l'investissement (2).

Les départements littoraux doivent en conséquence se ménager des possibilités budgétaires pour investir notamment dans les domaines de leurs compétences maritimes, en essayant de restreindre les dépenses liées aux conséquences "lourdes" telle que l'action sanitaire et sociale et aux charges de fonctionnement, sous peine de devoir en appeler à la fiscalité ou à l'emprunt pour couvrir les nouvelles compétences auxquelles ne correspondent pas toujours des dotations financières suffisantes.

(1) loi du 11/10/85 relative à la prise en charge par l'Etat, les Départements et les Régions des dépenses de personnel, fonctionnement et équipement des services placés sous leur autorité.

(2) 75 % des dépenses de fonctionnement sont consacrés principalement à l'action sanitaire et sociale et au personnel augmenté des recrutements indispensables.
V. B. PERRIN - "perspectives d'évolution des niveaux intermédiaires - A.J.D.A. 20/2/86 p. 59.

§2 : Les attributions des collectivités départementales gestionnaires de zones littorales.

I - LA PLACE DES COMPETENCES LITTORALES DANS L'ENSEMBLE IMPOSANT DES ATTRIBUTIONS DEPARTEMENTALES.

C'est encore une fois aux lois de janvier et juillet 1983 (1) relative à la répartition des compétences entre collectivités territoriales qu'il faut faire référence. Elles démontrent que les départements ont été en nombre, les grands bénéficiaires des Transferts de compétences bien que le poids des charges n'ait jamais réellement déterminé un pouvoir.

Les compétences qui étaient limitativement énumérées avant la loi du 2/3/82 ont été étendues. Chaque Conseil Général est chargé de régler "par ses délibérations les affaires du Département" qui se voit confier "les affaires de sa compétence" (2).

A) Les nombreuses attributions départementales générales

1. Attributions principales

a) L'intervention dans le domaine économique et social.

Les conseils généraux peuvent accorder des subventions aux activités d'intérêt général ayant en pratique une grande importance, "sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie, du principe de l'égalité des citoyens devant la loi ainsi que des règles de l'Aménagement du territoire définies par la loi approuvant le Plan" (3)

Leurs interventions prennent la forme d'aides notamment à des entreprises en difficultés, ou de garanties d'emprunt qui peuvent être favorables aux activités maritimes (Pêche et Cultures Marines), mais interviennent seulement en complément de l'aide régionale. La loi de 1982 a

(1) (déjà citées) lois n° 83-8 JO du 9/1/83 p. 215, et n° 83-663 - JO du 23/7 p. 2286.

(2) loi du 7/1/83

(3) article 48 - loi du 2/3/82 (op. cit.).

en effet limité les aides directes au complément de l'aide régionale, les aides indirectes sous forme de garantie d'emprunt ou d'exonérations accordées librement), et les aides aux entreprises en difficultés sous forme de subventions, prêts et avances...

Pour toutes ces interventions, l'encadrement légal et réglementaire est important et place les Départements "sous contrôle" dans le domaine de l'action économique. Leurs initiatives sont pour cette raison insuffisantes, les départements ayant ignoré dans la majorité des cas cette première compétence (1) dans le domaine des aides directes et indirectes, en considérant qu'elles relevaient en principe de l'établissement Public Régional. Il s'agit pourtant d'une attribution essentielle pour l'avenir des départements côtiers, mais comme les autres départements non littoraux, ils s'attachent moins aux contributions aux développements d'intérêt général en tant que collectivité décentralisée, qu'aux problèmes particuliers aux quels il s'agit de trouver une solution immédiate et concrète (2).

b) Les pouvoirs de gestion des biens, services, et intérêts de la collectivité départementale.

Dans ce domaine, les conseils généraux décident des contrats à passer, des actions à tenter, des travaux à effectuer. Ils décident également de la création des services publics départementaux et de leur gestion, services qui se sont multipliés depuis 1982.

2. Attributions diverses

a) Envers l'Etat.

En complément de ces attributions d'ordre général, propres aux départements, ces derniers sont associés par des avis ou des conventions à

(1) transférée en 1982.

(2) L'essentiel des débats portent en fait sur l'équipement des communes, la voirie, ... les subventions, et aides diverses ; les aides à la création d'entreprises ou d'emplois reste aux yeux des Départ. une compétence régionale.

l'action de l'Etat ou de la région notamment en matière d'urbanisme ou de planification. Au bénéfice des services de l'Etat ils exercent des attributions à travers des avis demandés par certains ministres (1) ou à travers leur association à la préparation du Plan et des Programmes régionaux.

b) Envers les communes.

A l'égard des communes, les départements littoraux exercent certaines attributions soit par voie de décisions de manière exceptionnelle dans l'administration des communes (2), ou plus souvent par voie d'avis dans de nombreuses matières auxquelles les lois ont ajouté, notamment en matière d'urbanisme (3).

La loi du 2/3/82 (4) les incite à apporter leur soutien technique, juridique, et financier, sur leur demande aux communes pour l'exercice de leurs compétences dont l'instrument peut être un établissement public créé par accord entre les collectivités locales intéressées (5).

Les Départements sont amenés à créer leurs propres structures et à mettre en place des cellules d'études d'urbanisme pouvant aider les communes littorales. La raison est peut être due en pratique aux mesures de déconcentration de l'Etat qui tente de rétablir une tutelle sur les communes littorales. A titre d'exemple on peut citer les conditions dans lesquelles a été prévue la partition des Directions Départementales de l'Equipement pouvant s'interpréter comme une "spoliation" du département, avec pour objectif de maintenir sous la tutelle de l'Etat ce lien privilégié avec les collectivités de base avec l'aide des crédits départementaux, le risque existant alors de faire des départements en partie les financiers des communes, sans pouvoir à la faveur d'une compensation des prévenances exercer la moindre influence sur elles.

(1) Emission de "voeux" sur certaines questions économiques. Observations au sujet des services compétents notamment en matière littorale.

(2) ex. sectionnement électoral.

(3) loi du 7/1/83 (op. cit.)

(4) articles 23 et 32

(5) Agence Départementale.

B) Les nombreuses attributions spécifiques

Aux attributions antérieures à la décentralisation (1) les lois de 1983 en ont ajouté d'autres qui sont propres aux départements et parmi lesquelles se trouvent les nouvelles compétences relatives au littoral .

Ainsi, compétentes en matière d'aménagement rural pour l'équipement, le remembrement et la réorganisation foncière, en matière d'enseignement public (transfert des charges des collèges) et de transport scolaire (2), en matière culturelle, en matière d'action sanitaire et sociale (3) (action prépondérante des départements grevant en majorité leurs budgets), les collectivités départementales littorales ont été également dotée de quelques compétences spécifiquement maritimes, noyées dans la masse des attributions départementales.

Il s'agit d'une part de leur compétence à "créer, aménager et exploiter les ports maritimes de pêche et de commerce" dans le respect des dispositions du code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer (4), d'autre part de leur compétence en matière de "financement et d'attributions des aides départementales aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines (5), e enfin, de leur compétence en matière d'environnement par l'établissement après avis des communes intéressées, du plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée pouvant notamment emprunter les "emprises de la servitude destinées à assurer le passage des piétons sur les propriétés riveraines du Domaine Public Maritime en application de l'article L. 160-6 du C. de l'Urbanisme" ((6).

(1) entretien du réseau routier départemental, soins aux aliénés, services intéressant l'assistance et la santé publique...

(2) construction et entretien des collèges - article 14 - II article 29 - loi du 22/7/83.

(3) articles 32 à 55 - loi du 22/7/83

(4) article 6 - loi du 22/7/83 (op. cit)

(5) article 11 - loi du 22/7/83 (op. cit)

(6) article 56 - loi du 22/7/83 (op. cit)

De plus en matière littorale, en dehors du système des transferts de compétence, les dispositions législatives relatives aux périmètres sensibles et à la taxe départementale d'espace naturel sensible permettant aux 3 départements du Golfe une action concrète et des responsabilités accrues principalement dans le domaine de la sauvegarde et de l'aménagement des espaces littoraux fragiles comme les dunes.

II - LE POIDS DES COMPETENCES LITTORALES DES DEPARTEMENTS COTIERS DU GOLFE NORMANO-BRETON.

La plupart des compétences départementales liées à la mer s'exercent dans le cadre des attributions de gestion.

Sans vouloir être exhaustif, il s'agit d'en étudier les principales, issues ou non des transferts de compétences, en tenant compte du fait qu'à travers l'exercice d'attributions non littorales par nature, les départements peuvent cependant agir sur cette zone.

A) Une compétence portuaire ; lourde attribution de gestion transférée aux départements côtiers.

1. Une compétence de droit commun sur les ports maritimes de commerce et de pêche.

Les départements des Côtes du Nord, Ile et Vilaine, et Manche sont compétents pour "créer, aménager et exploiter les ports maritimes de commerce et de pêche dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de Mise en valeur de la mer" (1).

(1) les S.M.V.M. sont pour le moment à l'étude sur le Golfe Normano-Breton.

Ce principe de la départementalisation affirmé, il faut savoir que l'Etat conserve la compétence sur les ports autonomes (1), les ports maritimes d'intérêt national, en l'occurrence St Malo seulement sur le Golfe N.B. (2), les ports contigus aux ports militaires et les équipements, et qu'il transfère aux communes la création, l'extension et l'exploitation des ports autres que les précédents et affectés exclusivement à la plaisance.

a) L'assiette de la compétence portuaire : les ports départementaux du G.N.B.

* Rappel d'une définition imprécise : "le port maritime"

La notion de port est difficile à cerner au point de vue juridique car aucun texte de droit interne ne la définit et les solutions apportées par la doctrine sont nombreuses (3). En droit international sont considérés comme ports maritimes "les ports fréquentés par les navires de mer et servant au commerce extérieur" (4). La loi "littoral" fait quant à elle référence à différentes notions de port mais vise principalement les "ports de plaisance", et reste suffisamment imprécise pour ne pas éclairer la définition (5).

A défaut de position claire des textes on fait référence au code des ports maritimes qui envisage la délimitation administrative des ports (côté terre et côté mer) par arrêté préfectoral pour les ports d'Etat (6) par arrêté du Président du C.G. pour les ports départementaux, du maire pour les ports communaux, déterminant un périmètre à l'intérieur duquel les parcelles ouvrages et installations sont soumis en tant que besoin aux textes

(1) - aucun port autonome sur le Golfe N.B./- article L.111 - 1 du C. des Ports Maritimes.

(2) Arrêté ministériel 10/4/84 fixant la liste des ports principaux prévue à l'article R-122-1 du code des Ports Maritimes.

(3) Voir : LE CLEPE "glossaire des termes de Marine" 1960 p. 385 ; "lieu aménagé sur la côte pour permettre aux navires de faire leurs opérations commerciales à l'abri de la mer du large". Voir : J. GROSDIDIER de MATONS "le régime administratif et financier des ports".

(4) art. 1 - Convention de Genève du 9/12/23 portant statut du régime international des ports maritimes.

(5) loi du 3/1/86 - n° 86-2 (op. cit.)

(6) article R.151-1 du C. des P. Maritimes.

se référant à la notion de port. En l'absence de délimitation ce sont les limites physiques du port qui sont prises en considération, mais si du côté maritime la limite extérieure des infrastructures peut servir de référence, du côté terrestre c'est l'imprécision.

* Les ports transférés aux départements du Golfe Normano-Breton.

Les transferts des ports de commerce et de pêche opérés par les lois de janvier et juillet 83 ont été effectifs au 1er janvier 1984.

L'identification et la définition des ports à transférer s'est faite sur la base des délimitations opérées, et en l'absence de délimitation sur la base du classement des ports dans le domaine public artificiel (1) en tant que sites appartenant au domaine de l'Etat affectés au Service Public portuaire et ayant fait l'objet d'un aménagement spécial en vue du Service Public, ou des limites de concessions d'outillage public. Les opérations de transfert ont permis de révéler que l'existence d'une concession était insuffisante à caractériser un port (2). Les identifications par le transfert n'ont cependant pratiquement pas connu de contentieux (3).

- Dans les côtes du Nord 18 ports ont été transférés au département dont 3 ont une activité exclusivement de commerce (Lannion, Bréhat et l'Arcoest) 2 ports ont une activité exclusivement de pêche (Loguivy de la Mer et Pors Even, 3 ont une activité de commerce et de plaisance (Tréguier, Pontrieux et son annexe la Roche-Jagu) 7 ports ont une activité de pêche et de plaisance (Locquémeau, St Quay Portrieux, Binic, Dahouët, Erquy, St Cast, le Guildo) enfin, 3 ports ont une activité de Pêche, Commerce et Plaisance (Lézardrieux, Paimpol et Le Légué) (4).

(1) Circulaire du 2/2/84, interministérielle, relative au transfert de compétence en matière de ports maritimes civils - J.O.N.C. 17/2/84.

(2) Voir "la loi littoral et les Ports Maritimes" - A. GIRAUD - colloque MONTPELLIE 12/9/86 p. 6 : "560 ports ont été transférés dont environ 330 aux départements"

(3) Contestation par une association de protection de la nature à la Forêt-Fouesnant dans le Finistère, d'une délimitation opérée en 1983.

(4) Arrêté Préfectoral du 20/2/84 de mise à disposition du Départ. des côt. du Nord des ports délimités.

- En Ile et Vilaine, dont le littoral est restreint, 4 ports ont été transférés au département au 1er janvier 84 ; Cancale et le Vivier sur Mer (ports de pêche), Dinard (port mixte) et Redon (port de commerce) (1). St Malo reste sur le Golfe le seul port sous la responsabilité de l'Etat.

- En Manche, sur la partie du littoral couvrant le Golfe N.B. partant de la frontière avec le département d'Ile et Vilaine jusqu'au Cap de la Hague, 5 ports seulement ont été transférés (2) ; il s'agit de Goury à Haudeville, Diélette à Flamanville, Carteret, Portbail et Granville.

b) L'étendue des pouvoirs des autorités départementales

* Les autorités bénéficiaires du transfert de compétence portuaire

Les autorités compétentes pour administrer les ports sont les présidents des 3 Conseils Généraux (3) ayant pour mission de procéder à l'instruction préalable des avant-projets de travaux, de statuer sur les modifications de tarifs d'usage de l'outillage public concédé ou non, de procéder à l'instruction des dossiers de création de droits de ports, d'approuver la délimitation administrative du port, d'établir les règlements particuliers de police du port (4), de signer les autorisations domaniales, de nommer et de présider les Conseils Portuaires (5). Ces derniers sont des institutions consultatives composées d'un représentant du concessionnaire de la collectivité publique gestionnaire du port, des représentants du personnel, des usagers (C.C.I.), nommés pour 5 ans. Elles semblent en pratique, correspondre au désir énoncé dans la loi "littoral" de "coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ayant pour objet ... la préservations et le développement des activités économiques ... liées à la proximité de l'eau ...

(1) Arrêté Préfectoral du 13/1/84 fixant la liste des ports transférés aux Départements et aux communes.

(2) Il existe sur cette côte beaucoup de "hâvres".

(3) article R. 614-1 du code des Ports Maritimes.

(4) art.7 al. 4 - loi 83-663 du 22/7/83, "Le Président du c. G... est chargé de la police des ports maritimes ... veille à l'exécution des dispositions du livre III du c. des P.M. et des règlements pris pour son application.

(5) art. R. 621 du code des Ports Maritimes.

telles que les activités portuaires".

Leur création s'est échelonnée de 1984 à 1985 dans les ports du Golfe Normano-Breton. Ces conseils sont appelés à émettre des avis sur "les affaires du port intéressant les personnes morales et physiques concernées par son administration et notamment les usagers" (1). Ils sont obligatoirement consultés sur les délimitations des ports, les budgets et tarifs, les concessions, les règlements particuliers de police, et examinent leur évolution économique financière, sociale, technique et administrative.

* Les pouvoirs de gestion du Domaine Public Portuaire.

_____ Délimitation des pouvoirs de gestion :

. La "création et l'extension" du Domaine Public Portuaire

Les collectivités départementales prennent les décisions de création et d'extension" de port (22/7/83) c'est-à-dire soit des projets comportant l'institution ou la modification d'un périmètre délimité, le domaine public portuaire, soit à l'intérieur d'un périmètre délimité, l'accroissement de la superficie du plan d'eau abrité (2).

. "L'exploitation" du Domaine Public Portuaire

Elles sont libres de choisir le mode de gestion. La loi leur permet de concéder, d'une part les superstructures et les infrastructures, d'autre part à des personnes publiques ou privées (3). En conséquence, elles peuvent choisir "l'exploitation en régie des infrastructures et des superstructures" et la "concession des infrastructures ou des superstructures à des collectivités locales ou à des groupements de collectivités locales, des syndicats mixtes, d'autres personnes publiques", en particulier les chambres de commerce et d'industrie concernées dans la majorité des ports du Golfe, ou des personnes privées, en particulier des Sociétés d'Economie Mixte.

(1) article R. 632-2 du c. des P.M.

(2) Voir : - "Port en eau profonde à St Quay Portrieux" Le Marin 5/9/86 p. 20

- "St Malo, de gros efforts de modernisation" Le Marin 3/10/86 p. 12

(3) article 6 - loi 22/7/83.

Le Transfert de compétences n'a pas porté atteinte aux droits des concessionnaires tiraient des concessions en cours sauf résiliation ou rachat anticipé dans les conditions prévues par les cahiers des charges (1).

Seuls des ouvrages bâtiments ou équipements ayant un rapport avec l'exploitation du port ou de nature à contribuer à son animation ou à son développement peuvent être établis sur les dépendances du Domaine Public naturel ou artificiel maritime mis à disposition des Départements (2).

L'autorisation d'occupation des dépendances du domaine public est délivrée par le Président du Conseil Général dans chaque port départemental du Golfe. La collectivité départementale en perçoit les produits. C'est le cas pour chaque demande d'autorisation d'occupation en vue de Cultures Marines. Il faut noter ici la distinction entre cette autorisation d'occupation du Domaine Public et l'autorisation de Cultures Marines dans les ports qui est quant à elle délivrée par l'Etat après l'accord de la collectivité territoriale (3).

Les moyens mis à disposition des départements côtiers dans l'exercice de la compétence.

. Les services de l'Etat

Les services de l'Etat qui étaient avant le transfert de compétence portuaire chargés du Service Public Portuaire ont été mis à disposition des ports (4). Cette mise à disposition provisoire dans l'attente de la réorganisation des services est globale et s'entend de l'ensemble du service précédemment chargé de l'administration du port en tant qu'il concourt aux missions des collectivités locales. Les directions départementales de l'équipement

(1) Durée des concessions d'établissement ou d'exploitation d'infrastructures ou de superstructures du port : 50 ans

Durée des autres concessions : 35 ans (Conventions et autorisations d'occupation de toute nature du Domaine Public ; dispositions privatives des postes à quai limités à un an renouvelable pour les navires de plaisance et à 5 ans pour les entreprises exerçant des actes de commerce, et de réparation nautique et les associations sportives et de loisirs.)

(2) Décret du 24/10/84 n° 84-941 relatif à l'utilisation du Domaine Public Portuaire mis à disposition des Communes et Départements. JO 25/10/84 p. 3337.

(3) art. 29 de la loi "littoral" confirmant les dispositions du Décret n° 84-941 du 24/10/84, destiné à prévenir d'éventuels contentieux, certains juristes faisant observer que le principe de libre administration des collect. locales pouvait fournir des arguments à une contestation de la légalité de ces dispositions.

(4) Lois des 2/3/84 et 7/1/83

sont les principaux services concernés (1).

• Les biens mis à disposition

Chaque département du Golfe N.B. a bénéficié d'une mise à disposition du domaine public de l'Etat, constatée par procès verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'Etat et ceux de la collectivité bénéficiaire; ce dernier précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état. Les biens concernés sont les biens meubles et immeubles inclus dans la délimitation du port (2) ou dans les limites de la concession d'outillage public, référence ayant été faite à défaut aux critères de domanialité publique (3).

• Les moyens financiers

La mise à disposition des biens par l'ancienne autorité chargée de la gestion des ports s'est accompagnée du transfert correspondant des ressources nécessaires à l'exercice normal des nouvelles compétences (4). C'est à ce titre qu'une dotation globale de Décentralisation a été instituée pour venir en aide aux Départements du littoral. Elle s'ajoute aux autres recettes portuaires (5);

(1) Voir chap. II, "Services Extérieurs de l'Etat".

(2) article R.151.1 du code des Ports Maritimes

(3) Exclusion de certains biens : équipements nautiques, concessions d'équipements légers pour l'accueil des bateaux de plaisance non délimitées, ouvrages des Phares et Balises, immeubles d'Etat utilisés à d'autres fonctions que le S.P. transféré (bâtiments DDE, AM, Douanes) et travaux en cours - Circulaire du 2/2/84 II-2-J.O.N.C. du 17/2/84 p. 1653.

(4) article 5 - loi du 7/1/83, op. cit. (évaluation préalable des charges).

(5) article 95-96 - loi du 7/1/83.

.. La Dotation Générale de Décentralisation

Il s'agit d'une compensation financière accordée par l'Etat aux Départements en contrepartie des dépenses supportées en raison des nouvelles compétences. Depuis le 1/1/84 et jusqu'en janvier 1987 le montant des dépenses résultant des accroissements et diminutions de charges a été constaté pour chaque département du Golfe par arrêté conjoint du Ministre de l'intérieur et du Ministre chargé du Budget, les règles de répartition étant différentes suivant qu'il s'agit des dépenses de fonctionnement ou d'investissement (1).

- La dotation globale de Décentralisation compense au titre des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'entretien et d'exploitation, après évaluation par l'Etat (2).

Au niveau national, le montant total des crédits de fonctionnement transférés aux départements s'élevait en 1984 à 8190 millions de Francs. La répartition devait accorder sur ce montant, 214 000 francs au département de La Manche, et 107 000 francs respectivement aux départements de l'île et Vilaine et des Côtes du Nord (3).

- la compensation des dépenses d'investissement à fait quant à elle, l'objet d'un concours particulier au sein de la D.G.D. basée sur les crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat pour les investissements exécutés ou subventionnés par lui (4). Le montant total du concours particulier au titre de la résiliation des investissements dans les ports de commerce et de pêche avait été fixé à 26 550 000 francs en autorisations de programme et à 5.680.000 francs en crédits de paiement au titre de 84 pour l'ensemble des départements

(1) circulaire du 17/7/84 relative au transfert de compétences en matière de ports maritimes civils de ... commerce et de pêche... J.O.N.C. 12/8/84 p. 7374.

(2) travaux de création, extension, grosses réparations relatives aux chenaux d'accès maritime, plans d'eau des avant-ports et bassins, ouvrages de protection contre la mer, écluses d'accès, ouvrage d'accostage, comme les quais, appontements et cales, terre-plein.

(3) arrêté du 17/7/84 fixant le montant des charges financières afférents aux compétences transférées aux départements en matières de ports maritimes de commerce et de pêche. J.O.L.D. 22/7/84.

(4) En raison du caractère irrégulier lié aux besoins variant chaque année, un Décret en Conseil d'Etat après avis du Comité des Finances locales fixe annuellement un taux de concours de l'Etat à ces dépenses (ex : 12,50 % en 1984 - Décret 84-111 du 4/2/84).

français, le solde des crédits devant être intégré dans la D.G.D. dans les deux années suivantes (1).

.. Les recettes portuaires

Elles sont constituées par 3 catégories de recettes ; droits de ports et de navigation, redevances d'outillage public, et redevances domaniales.

- Les droits de ports sont fixés soit directement, notamment par le Conseil Général pour les ports en régie, soit par l'exercice d'un pouvoir d'approbation dans le cas où le droit de port est perçu par un concessionnaire (2). Ils sont perçus à raison des opérations commerciales ou des séjours de navires qui y sont affectés (3) et présentent le caractère de redevances pour services rendus, plaçant cependant les usagers dans une situation réglementaire et non contractuelle (4).

- Les redevances d'outillage public (5) constituent comme les précédents, des redevances pour services rendus (6). Elles sont la conséquence des transferts de compétences et des biens mis à disposition, qui ont substitué les départements à la collectivité compétente antérieurement dans ses droits et obligations découlant de l'octroi de concessions ou d'autorisations diverses. Les départements du Golfe sont donc actuellement autorités concédantes sans que cela ait porté atteinte aux droits des concessionnaires (7)

(1) Arrêté du 17/7/84 (op. cit.) - Pour 1986 voir Décret du 14/8/86 relatif à la répartition du concours particulier créé au titre des ports maritimes de pêche et de commerce - J.O. 17/8/86 p. 10045.

(2) Décret 83 - 1147 du 23/12/83 : procédure de fixation des droits de ports dans les ports décentralisés.

(3) art. 8 - loi 22/7/83 (op. cit.).

(4) décision du Conseil Constitutionnel du 6/10/76.

(5) Pas de définition précise : grues, passerelles, hangars, Slip-ways.

(6) Tarifs fixés suivant l'article R. 611-2 et 3 du code des Ports Maritimes

(7) art. 9 - loi du 22/7/83.

- les redevances domaniales découlent quant à elle de la mise à disposition des biens aux départements du Golfe qui assument l'ensemble des obligations du propriétaire et possèdent tous les pouvoirs de gestion (autorisation d'occupation, perception des fruits et produits).

* Les pouvoirs de police dans les Ports Départementaux.

En ce qui concerne les Pouvoirs de Police, si l'Etat fixe les règles relatives à la sécurité du Transport maritime et des opérations portuaires, reste responsables de la police des "eaux" pour tous les ports maritimes, les Présidents de Conseils Généraux veillent dans les ports départementaux du Golfe à l'exécution des dispositions relatives à la police des ports départementaux (1). A l'intérieur des limites des ports de commerce et de pêche, le règlement général de police est donc fixé par Décret (2) et leur reste applicable, mais des règlements particuliers compatibles avec celui-ci peuvent être établis par le Président du Conseil Général à qui il appartient de faire respecter les 2 catégories de règlements, avec le concours des officiers de port qui continuent à exercer leur mission au sein des services mis à disposition.

2. Une compétence placée sous le régime de la "liberté surveillée"

a) Le maintien du contrôle de l'Etat sur les pouvoirs de gestion.

* Dans le cadre de l'administration du port.

- L'administration des ports départementaux doit s'effectuer en conformité avec les dispositions correspondantes des "Schémas de Mise en valeur de la Mer, du code des Ports Maritimes et de la loi". Mais en l'absence de schémas de Mise en valeur de la Mer, ce qui est le cas dans le Golfe Normanno-Breton (3), les décisions de création et d'extension appartenant légalement aux

(1) Livre III du code des Ports Maritimes. (cf. Infra 2. b)

(2) art. 7 - al. 2 - loi du 22/7/83

(3) des S.M.V.M. sont à l'étude notamment dans la baie de St Brieuc.

collectivités départementales doivent cependant être prises par le Commissaire de la République sur leur proposition. En conséquence l'Etat conserve la maîtrise de ces décisions sur le littoral.

L'autorité portuaire départementale ne peut étendre la délimitation du port sur le Domaine Public de l'Etat qui n'aurait pas été mis à sa disposition (1) ; les travaux d'extension doivent donc soit être prévu par un S.M.V.M. , soit en son absence autorisés par le Commissaire de la République (2) Le "principe de libre administration par les collectivités locales n'est pas complètement observé pour les projets comportant l'institution ou la modification d'un périmètre délimité ... ou, à l'intérieur d'un périmètre délimité comportant l'accroissement de la superficie du plan d'eau abrité (3).

Pour ces projets, si la réalisation de travaux est nécessaire le dossier les concernant est présenté au Commissaire de la République accompagné de l'Instruction prévue (4) notamment la consultation de la Commission Nautique, l'étude d'impact, la consultation du Conseil Portuaire, de la C.C.I.... La même procédure est requise préalablement à l'approbation par la collectivité compétente des avant-projets de travaux de construction ou d'extension des infrastructures des ports départementaux (5).

- Les mises à disposition des services de l'Etat intervenues en Ile et Vilaine et dans les Côtes du Nord et le jeu des délégations de signature permettant à l'Etat (par l'intermédiaire de ces services) à travers l'étude et l'instruction des dossiers ou la signature de décision relevant du Président du Conseil Général, de continuer indirectement à mettre en oeuvre ses anciennes attributions (6).

(1) article 633-1 du code des Ports Maritimes

(2) extension et création du port conditionnées par la prise en compte des ouvrages dans les documents d'urbanisme ; art. 57 - loi 7/1/83 et art. 18 de la loi littoral déterminant que les S.M.V.M. déterminent la vocation générale des zones affectées au développement industriel et portuaire.

Voir "La loi littoral et les ports maritimes" R. REZENIEHEL-R.F.D.A., 9 - 10/86 p. 709

(3) Décret n° 83 - 1244 du 30/12/83

(4) article R. 122-4 du code des Ports Maritimes

(5) Voir "la loi littoral et le ports maritimes" A. GIRAUD. Coll. de MONTPELLIER 12/9/86 p. 15.

(6) voir : arrêtés des Présidents de Conseil Général donnant délégation de signature aux chefs des Services Départementaux de l'Equipement (chap. II).

* Dans le cadre de l'octroi et de l'affectation des ressources

- Les crédits de fonctionnement affectés aux Départements dans le cadre de la D.G.D. correspondaient en 1984 à 18 % des crédits totaux affectés aux ports, les ports départementaux ne représentant que 8 % du trafic total de marchandises et 6 % du trafic passagers au niveau national, le but recherché étant leur bon fonctionnement et non leur rentabilité. Mais, lorsqu'on sait que les ports départementaux peuvent également comporter des installations de plaisance ou d'autres charges, il est difficile de comparer le volume des dépenses et celui du trafic. Sur certains ports départementaux pèsent des charges particulièrement lourdes, en raison souvent de l'état de délaissement dans lequel se trouvaient ces "ports secondaires d'intérêt local", et contribuant à marquer l'insuffisance des crédits (1) (2).

- Les crédits d'investissements sont quant à eux faibles au regard des dépenses de plus en plus lourdes restant à la charge des départements. Le système établi par l'Etat semble avoir tendance à freiner les dépenses car plus les projets des Départements sont coûteux, moins sa participation est importante. Le coût des travaux d'entretien devenus nécessaires portant sur des ouvrages existants d'un certain âge, risque d'empêcher les départements d'envisager des travaux de modernisation, sans passer par l'augmentation des tarifs d'outillage public ou des droits de ports. L'Etat surveille ainsi la gestion décentralisée des ports littoraux du Golfe Normano-Breton transférés aux 3 Départements concernés. (3).

(1) "Dossier : rapport DUPUYDAUBY ; Le jeu de massacre de Monsieur Ports"
Le Marin - 11/7/86.

(2) A noter : l'Etat conserve les crédits relatifs à l'exécution des missions relevant de sa responsabilité, et les crédits de fonctionnement des Services Extérieurs.

(3) Aide du Conseil Général des Côtes du Nord (213000 francs consacrés aux travaux d'entretien au Légué, Paimpol, Lézardrieux, 200 000 francs pour opérations d'infrastructures à St Quay Portrieux Pors-Even et Port-Blanc...
3/86 La Pêche Maritime.

- Enfin l'Etat affecte de manière exclusive les droits de ports aux dépenses portuaires (1) et les textes précisent que "le produit des redevances d'équipement des ports de pêche ... ne peut être utilisé qu'à des dépenses effectuées respectivement dans l'intérêt de la pêche... et relatives à l'établissement, à l'amélioration ou au renouvellement et à l'entretien de tous les équipements du port, et à l'amélioration des profondeurs de ses rades, passes, chenaux, et bassins" (2). Ces affectations révèlent la contradiction entre, d'une part la volonté de libre administration et gestion (3) par le transfert des compétences et l'affirmation jurisprudentielle suivant laquelle une collectivité territoriale peut même en l'absence de texte instituer une redevance pour service rendu (4), et d'autre part le fait d'imposer à une collectivité territoriale les conditions d'affectation des redevances constituées par les droits de port notamment.

Les dispositions de la "loi littoral" devraient atténuer cette règle en permettant l'utilisation des recettes correspondantes pour l'aménagement des zones de mouillages et d'équipements légers, bien que l'examen du projet de loi "littoral" confirme que l'affectation devait être exclusivement réservée au financement des travaux portuaires.

b) la concurrence des autorités investies des pouvoirs de police.

Elle intervient principalement entre les Présidents des Conseils Généraux et les Commissaires de la République des départements côtiers dans les ports de pêche et de commerce.

(1) art. L.211.3 (al. 1) du c. des P.M. : "l'affectation du produit des droits de ports est fixée par voie réglementaire.

(2) art. L. 211.11 du c. des P.M.

(3) Arrêt du Conseil d'Etat, 30/6/79 "Ville de Granville" Rec. C.E. p. 441.

(4) Décision 84.185 du Conseil Constitutionnel (principe ayant valeur constitutionnelle) D.C. 18/1/85 - J.O. 20/1/85 p. 821.

- L'ambiguïté dans la répartition de certaines compétences

L'Etat reste compétent en dehors des ports pour la police de la navigation maritime y compris celle des chenaux d'accès en matière de réglementation et de contrôle des transports (1), en matière de sécurité des navires, police des eaux, signalisation maritime, en matière de pêches maritimes et de cultures marines.

Le Président du Conseil Général est chargé de la police des ports départementaux maritimes alors que l'Etat fixe les règles relatives à la sécurité du transport et des opérations portuaires, et reste responsable de la police des eaux. Par cette dernière il faut comprendre la surveillance de la qualité des eaux (2) (de préférence aux conditions de navigation dans les bassins et les chenaux à l'intérieur des limites administratives du port) car les collectivités exercent également leurs pouvoirs sur les plans d'eau. Les Présidents de Conseils Généraux peuvent ainsi être amenés à mettre en demeure le propriétaire d'une épave de dégager le Plan d'eau (3).

- La concurrence des polices spéciale et générale

Deux types de police coexistent dans les ports maritimes ; la police de la conservation et de l'exploitation d'une part, la police générale de l'ordre public (sécurité, salubrité) d'autre part, la première dépendant de l'autorité portuaire.

La police de la conservation a pour objet de protéger l'intégrité du Domaine Public et d'en assurer un usage conforme à sa destination. Les règlements généraux et particuliers de police régissent en cette matière essentiellement les conditions d'admission, navigation, amarrage des navires, l'utilisation

(1) Règlementation de la police des matières dangereuses et locale du ressort du C.O.R.E.P. (art. 332 du c. des P.M.)

(2) loi n° 64-1245 du 16/12/64 - Décret n° 83-1104 modifiant la répartition des compétences en matière de Police des Ports Maritimes.

(3) article R.322-1-II du c. des P.M.

des quais, la circulation, et le stationnement des véhicules. Sur le terrain les officiers et surveillants de port effectuent le contrôle et sont amenés à constater les infractions concurremment avec d'autres personnels (1) (2).

. La police de l'ordre public est traditionnellement exercée par les maires. Les textes relatifs à la décentralisation ont en cette matière clarifié le problème des compétences en précisant que le représentant de l'Etat dans le Département a la charge du respect de l'ordre public (3). La compétence du Commissaire de la République s'exerce notamment, et cela malgré les dispositions relatives à la police spéciale de la conservation des Ports maritimes, quand les circonstances l'exigent. Elle lui permet de prendre toutes mesures nécessaires à la défense de l'ordre public et à la sécurité des personnes et des biens dans le port.

- La prédominance du pouvoir de police générale : l'exemple des cultures marines portuaires.

Les Cultures Marines peuvent s'exercer dans les ports si elles sont compatibles avec l'activité portuaire. L'Etat est chargé de la Police des Pêches Maritimes, l'autorité portuaire assure la gestion des ouvrages et plans d'eau. Mais le pouvoir de police générale prédomine sur le pouvoir de gestion domaniale car le retrait par l'Etat de l'autorisation d'exploitation pour des raisons relatives à la salubrité ou l'hygiène publique entraîne de plein droit le retrait de l'autorisation d'occupation (4).

(1) Ingénieurs et techniciens des Travaux Publics de l'Etat, maires...

(2) Sanctions : contraventions de grande voirie prononcée par le juge administratif à la demande du Président du Conseil général de déférer les contrevenants devant le T.A.

(3) art. 34 - loi 2/3/82 n° 82-213 (op. cit.).

(4) article 29 de la loi "Littoral" - (Distinction précise entre la décision de police administrative autorisant l'activité et l'autorisation domaniale).

B) Une compétence en matière de cultures marines : limitée quant à son objet.

1. Une compétence transférée limitée à l'aide aux travaux d'aménagement.

Lors du transfert de compétence en ce domaine, les pouvoirs des départements en faveur des cultures marines ont été limités en 1983 au financement et à l'attribution d'aides aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines, les aides en capital ayant été réservées aux collectivités régionales (1).

Cette aide concerne essentiellement l'aménagement du foncier et l'amélioration des produits d'élevage et reste minoritaire en regard des aides régionales (2).

2. Une compétence strictement financière.

Il s'agit d'une aide financière accordée sous forme de subventions basée sur les ressources issues du montant des charges financières afférent à la compétence transférée en 1983, qui devait être fixé à 5 000 000 Fr. en autorisations de programmes en 1984 (3). La dotation globale de décentralisation à ce titre s'est élevée à 89 440 Fr. pour le département des Côtes du Nord, 72 960 Fr. pour l'Ile et Vilaine et 76 000 Fr. pour le département de la Manche, sur un total de 1 600 000 M.F. de crédits de paiement répartis entre l'ensemble des départements (4).

(1) article 11 loi du 22/7/83 - op. cit. (confert sect. I - par II, II).

(2) Ex : participation du C.G. des Côtes du Nord au développement de l'élevage des moules sur filières et à l'élevage des praires et différents bivalves (Programme établi en collaboration avec le C.R.U.S.C.O.), aides aux travaux visant à maîtriser la pollution notamment celle du GOUSSANT déversant dans la baie de MORIEUX où 87 km de bouchots sont exploités par environ 35 mytiliculteurs.

(3) Les crédits de paiement correspondant ont été intégrés dans la dotation générale de Décentralisation sur une période de 3 ans. Article 111 de la loi du 7/1/83.

(4) Arrêté du 17/7/84 fixant le montant des charges financières afférents aux compétences transférées aux Départements en matière d'aides aux travaux d'aménagement destinés aux cultures marines. J.O.L.D. 22/7/84.

C) Les compétences en matière d'environnement et d'aménagement du littoral ;
fragilisées par l'intervention des communes littorales.

Les compétences départementales en ce domaine révèlent des pouvoirs de protection et de gestion des espaces littoraux et sont caractérisées principalement par l'attribution, sur transfert, du pouvoir d'établissement du Plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée qui peuvent emprunter des voies littorales, et par le pouvoir de contrôle des espaces littoraux sensibles s'exprimant à travers la législation sur les périmètres sensibles.

1. Le pouvoir d'inscription des voies littorales au "Plan
Départemental des itinéraires de promenade et de randonnée".

a) Etendue de la compétence.

* Une Définition précise.

- Au titre des transferts de compétence, les 3 départements du Golfe établissent après avis des communes intéressées, un plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée qui, une fois inscrits, peuvent "emprunter des voies publiques existantes, des chemins relevant de leur domaine privé, ainsi que les emprises de la servitude destinées à assurer le passage des piétons sur les propriétés riveraines du Domaine Public Maritime" (1). Ces itinéraires peuvent également emprunter "les chemins ruraux après délibération des communes concernées, ou encore des chemins appartenant à l'Etat, à d'autres personnes publiques, ou privées après l'élaboration de Conventions fixant les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge des départements" (2).

(1) suivant l'art. L 160 - 6 du code de l'Urbanisme.

Voir J. DUFAU "le domaine public" - éd. du Moniteur 1977

(2) article 56 - loi du 22/7/83 (op. cit).

Les plans départementaux sont des documents publiés dont les conditions d'établissement ont été prévus par la loi en transférant aux départements côtiers la mission dévolue aux Commissaires de la République (1).

* Une assiette délimitée

Quatre catégories de chemins sont ainsi susceptibles d'être empruntés par des itinéraires de randonnée inscrits au plan départemental; les voies publiques déjà existantes (2), les chemins ruraux (3), les chemins privés (4) dont les chemins relevant du domaine privé du département ainsi que les emprises de la servitude destinée à assurer le passage des piétons sur les propriétés riveraines du Domaine Public Maritime (5). Ces derniers concernent généralement des chemins bien adaptés à la randonnée sur le littoral. Leur mention à l'art. 56 de la loi du 22/7/83 était nécessaire pour garantir l'accès au littoral et décourager les oppositions éventuelles de propriétaires pouvant craindre une augmentation de la fréquentation de ces chemins et en conséquence une aggravation de leur mise à contribution, bien qu'en principe, cette mention dans la liste des chemins susceptibles d'une inscription ne modifie pas la charge foncière instituée au profit des piétons (6).

* Une procédure autonome

La procédure d'élaboration du Plan n'a pas été précisée par la loi. Chaque département a défini la sienne qui comprend dans la majorité des cas une consultation des associations et administrations concernées participant aux études préalables, suivie du passage du projet devant chaque Conseil Général.

(1) Depuis des circulaires du 18/12/1974 et 7/7/1977 (Plans départementaux de tourisme pédestre et équestre).

(2) routes nationales et départementales ou communales.

(3) d'intérêt agricole.

(4) chemins appartenant soit au domaine privé des collectivités publiques (Etat, Départements, communes...) soit aux personnes privées, ou correspondant aux sentiers d'exploitation (art. 92 du c. rural).

(5) (6) en application de l'art. L. 160-6 du C. de l'urbanisme.

Aucun délai n'a été imposé dans l'établissement de ces Plans, aucune longueur d'itinéraires n'a été fixée par la loi dans le respect des principes de décentralisation.

b) Intérêts et limites de la compétence.

* Justification du choix départemental

Entre Régions et communes les Départements semblent plus proches que la Région des réalités du terrain pour agir de manière concrète sur une gestion des itinéraires littoraux s'étendant sur plusieurs communes. Une vision globale peut malgré tout s'avérer nécessaire et favoriser une coordination interdépartementale ou une intervention régionale quand un plan couvre plusieurs départements (1).

* Naissance d'un pouvoir de protection spéciale des chemins littoraux.

- Par leur inscription au Plan départemental, les chemins littoraux sont affectés à un usage spécifique du public, la promenade et la randonnée pédestre, que la loi consacre et adopte aux contraintes de ce nouvel usage.

L'exercice de la compétence départementale répond à un double objectif, d'une part inventorier les itinéraires proposés, et d'autre part déterminer et reconnaître les chemins à vocation pédestre sur le littoral dont l'inscription au Plan départemental conditionne l'application d'un régime spécial de protection.

(1) parc naturel, zone naturelle étendue.

La compétence des départements côtiers est confortée par la possibilité ouverte par la loi (1) d'acheter, aménager, et gérer les sentiers figurant au Plan départemental par l'utilisation du produit de la taxe des espaces naturels sensibles (ancienne taxe des espaces verts) (2) dans le cadre de la "protection et de l'entretien d'espaces naturels... ouverts au public." Les départements côtiers peuvent de cette manière donner à ces itinéraires une certaine stabilité financière.

La loi "littoral" du 3/1/86 consolide également l'accès du public au rivage de la mer par l'institution d'une servitude de passage transversale sur certains chemins privés existants qui le desservent. En élargissant l'emprise de la servitude sur les propriétés riveraines du D.P.M. (3), elle agrandit le champ d'application de la compétence départementale et le nombre de voies littorales susceptibles d'une inscription au Plan Départemental.

* Pouvoir fragilisé par l'intervention communale.

Les départements ne peuvent établir le Plan, et inscrire les itinéraires empruntant, notamment sur le littoral, l'emprise de servitudes destinées à assurer le passage des piétons, qu'après "l'avis des communes intéressées". Celles-ci peuvent en conséquence émettre un avis défavorable conformément à l'interdiction de l'apparition d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre depuis les lois de décentralisation (4). Seuls les chemins ruraux semblent cependant concernés par un refus communal (5). L'aliénation de ces derniers, susceptible d'interrrompre la continuité d'un itinéraire inscrit, doit également comporter soit le maintien, soit le rétablissement de la continuité par un itinéraire de substitution.

(1) art. 57 IV - loi du 22/7/83

(2) art. L. 142.2 du c. de l'urbanisme. modif. par la loi n° 85-729 du 18/7/85.

(3) voir. "les accès à la mer" P. TAVERNIER (coll. Montpellier 25-27/9/86).

(4) art. 2, loi n° 83-8 du 7/1/83.

(5) et non les voies communales, parties du Domaine Public
art. 56 al. 2 - loi 22/7/83 : inscription après délibération des communes.

Enfin, la suppression d'un chemin inscrit ne peut intervenir que sur décision expresse du Conseil municipal qui doit "avoir proposé un itinéraire de substitution approprié à la pratique de la promenade et de la randonnée" (1).

* Pouvoir stabilisé par "convention" pour les chemins privés.

Qu'ils appartiennent à l'Etat, aux communes, ou à des personnes privées une convention préalable doit être passée entre le département et le propriétaire afin d'obtenir l'autorisation formelle de celui-ci et assurer une certaine stabilité à l'inscription. La signature de celle-ci est favorisée par la mention dans la loi d'une contrepartie pour le propriétaire sous forme d'une contribution du département à l'entretien des chemins (2).

2. Le pouvoir départemental de gestion des "espaces littoraux sensibles" à travers la législation sur les "périmètres sensibles".

La protection de l'environnement littoral fait partie intégrante des compétences des départements côtiers auxquels les lois d'urbanisme et d'aménagement du territoire, notamment celles concernant "les périmètres sensibles" (3), accordent des pouvoirs de gestion et de sauvegarde des "espaces naturels sensibles". Les départements sont "compétents pour élaborer et mettre en oeuvre une politique des espaces naturels sensibles boisés ou non" (4).

Une loi du 18/7/85 a réformé les textes qui régissaient depuis 1959 le droit de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, et en conséquence celui des périmètres sensibles. Elle intègre la sauvegarde des espaces naturels dont le littoral fait partie, au sein des fonctions de l'aménagement du territoire.

(1) article 57 - loi 22/7/83 n° 83-675 (J.O. du 23/7/83)

(2) article 56, loi 22/7/83 : conventions fixant "les dépenses d'entretien et de signalisation mises à la charge du département".

(3) loi du 31/12/76, n° 76-1285 portant réforme de l'urbanisme et décret n° 77-758 du 7/7/1979.

(4) Nouvel art. L 142-1 du C. de l'urbanisme issu de l'art. 12 de la loi n° 85-729 du 18/7/1985 relatif à la définition et à la mise en oeuvre des principes d'aménagement.

a) Définition générale d'une compétence de gestion et de protection d'espaces littoraux sensibles.

L'institution des "périmètres sensibles" était destinée dans les premiers décrets à conserver le caractère naturel de certains espaces des départements littoraux et a constitué la première politique foncière en faveur d'espaces fragiles à préserver et à ouvrir au public (1).

Les périmètres sensibles sont des zones délimitées par arrêté préfectoral puis décret ministériel, après avis des Conseils généraux et municipaux, à l'intérieur desquelles s'appliquent des mesures de protection (2). Les départements côtiers peuvent acquérir ces espaces à protéger ou délaissés, à l'amiable, par préemption, ou expropriation (3). Les Conseils Généraux des départements inscrits sur la liste des collectivités à protéger, peuvent également délibérer sur la délimitation d'un périmètre approuvé par arrêté préfectoral.

Enfin, ces périmètres, portion du territoire départemental, ont pour conséquence de soumettre les constructeurs à la Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles (4) qui constituent des recettes facultatives des départements. Elles sont destinées principalement à l'acquisition d'espaces verts incorporés au domaine public départemental dans le but de créer des équipements de détente et de loisirs.

C'est donc une compétence de gestion des espaces côtiers sensibles qui est accordée aux départements.

La loi de 1985 a modifié simplement certains articles du code de l'urbanisme relatifs aux espaces verts. acquis par les départements en périmètres sensibles, et présente ces derniers comme une technique permettant de "pallier aux agressions du développement urbain sur l'espace naturel", littoral notamment, et à l'impuissance du droit commun à mettre en oeuvre une véritable gestion et maîtrise foncière des espaces non constructibles.

(1) complétée par la création du Conservatoire du Littoral (loi du 30/7/75)

(2) préemption, classement des espaces boisés, réglementation du camping.

(3) voir "Facteurs juridiques du Golfe Normano-Breton" Tome II p. 187.

C.E.D.E.M. - U.B.O.

(4) remplaçant l'ancienne T.D.E.V. ("Taxe dép. d'espaces verts", applicable seulement aux périmètres sensibles). La T.D.E.N.S. peut s'appliquer à l'ensemble du territoire départemental.

Mais cette loi a en même temps fini de détacher le régime des espaces naturels sensibles de la spécificité littorale (1) en permettant à tout département de créer ces espaces (2) (3).

b) L'exercice concret de la compétence par les départements côtiers du G.N.B.

* L'application active de la compétence sur une partie du littoral.

Pour la plupart des départements l'acquisition foncière est conçue comme une sauvegarde de l'espace libre et le concept "d'équipement vert" perçu comme un complément indispensable aux dispositifs ordinaires de l'urbanisme (4).

L'exercice de la compétence relative aux périmètres sensibles a conduit certains départements du Golfe Normano-Breton, principalement les 2 départements bretons (5), à définir une politique du patrimoine naturel et à prendre en main la protection des sites en y consacrant une partie de leurs moyens financiers (6).

La procédure comprend l'examen du dossier d'acquisition par une Commission du Conseil Général, par des représentants des services techniques concernés ; les critères de décision reposent d'une part sur la compétence des départements à acheter et à aménager les sites et d'autre part sur la possibilité de les confier par convention aux communes pour l'entretien et la surveillance.

(1) régimes liés dans les textes précédents.

(2) art. L. 142-1 à L. 142-13 du C. de l'urbanisme.

(3) voir : "la loi littoral et le C. de l'urbanisme" (p. 18) (coll. de MONTPELLIER 9/86 - F. BOUYSSOU).

(4) considérés comme insuffisants à protéger le paysage (plans d'urbanisme).

(5) politique différente en Basse Normandie : voir "Facteurs juridiques du G.N.B." Tome II p. 189.

(6) Alimenté notamment par la T.D.E.V.

Sur le littoral des deux départements bretons toutes les communes littorales sont en périmètres sensibles. Les Côtes du Nord ont commencé en 1977 à acquérir des espaces fragiles, à ouvrir le littoral au public, à restaurer les milieux naturels dégradés rompant avec une pratique dépendante des protections des P.O.S. littoraux. Actuellement, sur les 300 hectares acquis au total, littoraux ou non, 250 hect. sont répartis sur 10 sites et un programme coordonné avec le Conservatoire du littoral a été mis en place pour définir un aménagement et une remise en état du milieu naturel basés sur l'équilibre entre fréquentation du public et préservation des écosystèmes. Le produit de la T.D.E.V. (1) est utilisé suivant une orientation semblable à celle du Conservatoire du Littoral, les sites acquis ou sous convention étant étudiés puis aménagés pour concilier protection du milieu naturel et ouverture au public. La gestion courante reste à la charge des communes mais le Conseil Général pratique une politique d'incitation au regroupement communal pour une meilleure gestion (2).

Les Côtes du Nord ont ainsi acquis "Bon Abri" à Hillion, "Le Vauvert" à St Jacut, et essaient de maîtriser cet instrument opérationnel de la protection de l'environnement.

Le Département d'Ile et Vilaine dont la façade maritime est restreinte devait également mettre en oeuvre un Programme d'acquisition et de gestion du patrimoine naturel avec un objectif fixé pour 1990 à 1000 hect. dont 5 sites littoraux, complété là encore par l'action du Conservatoire du Littoral (3). A ce titre, les dunes de l'Anse du Guesclin ont été acquises et le service maritime de la D.D.E. a été chargé de leur aménagement (4).

Ces deux départements côtiers marquent la transition progressive de la politique foncière vers une politique de gestion et confirment que les collectivités départementales à travers les "périmètres sensibles littoraux" se saisissent de la politique en matière d'Aménagement du Territoire pour une action concrète, complémentaire de celle des Régions. Cette action en faveur du Patrimoine Naturel peut être distincte de l'action de l'Etat et des communes Conformément à la compétence en matière d'environnement accordée par la loi aux départements.

(1) remplacée par la T.D.E.N.S. (Taxe Départementale des espaces naturels sensibles).

(2) en cas de regroupement : 50 % du coût de gestion est directement pris en charge par le département.

(3) en 1985, Ile et Vilaine maîtrisait 100 ha. sur le littoral.

(4) ce service en régie départementale financée par la T.D.E.V. gèrait en 1985 les dunes du port à ST COULOMB.

Celle ci peut cependant être réduite par des actions concurrentes.

* Les risques de réduction des actions départementales de gestion et de protection.

— à travers le respect des prescriptions d'aménagement nationales ou particulières.

Bien que compétents pour élaborer et mettre en oeuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles notamment littoraux, les départements côtiers doivent agir en respectant les orientations des schémas directeurs et des Chartes Intercommunales de développement et d'aménagement, et principalement les "prescriptions nationales ou particulières à certaines parties du territoire" (1).

Les départements se trouvent placés entre la Région possédant la maîtrise de la Planification et de l'aménagement du territoire, et les Communes qui sont les grandes bénéficiaires, depuis les lois de décentralisation, de compétences en matière d'urbanisme que la "loi littoral" confirme et précise tout en posant le principe du respect des prescriptions nationales.

. Chaque collectivité étant gestionnaire d'un patrimoine qui est en même temps patrimoine commun de la nation, les départements côtiers doivent respecter les dispositions des prescriptions nationales. Il faut souligner ici que la loi du 3 janvier 1986 n'a pas abordé cette question originellement liée au problème du littoral, à savoir le régime des périmètres sensibles. Cependant elle confirme la nécessité dans les documents d'urbanisme et dans les décisions relatives à l'utilisation des sols, de préserver "les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques" (2).

(1) loi littoral du 3/1/86 ou prescriptions particulières des Régions (art. 111-1)

(2) art. L.146-6, du C. de l'urbanisme.

. Chaque collectivité étant également, dans le but d'aménager le cadre de vie, de gérer le sol... chargée d'harmoniser dans le respect réciproque de leur autonomie, les prévisions et décisions d'utilisation de l'espace (1), les départements côtiers doivent tenir compte des prescriptions régionales ou communales.

— En raison de l'action concurrente des communes littorales.

En pratique l'action des départements dépend souvent de la décision communale, et bien que depuis 1985 les départements aient, en accord avec les communes en matière de périmètres sensibles, les moyens de préserver et mettre en valeur, des conflits sont toujours possibles (2).

En effet, si les conseils généraux ont compétence seuls, sans l'avis des communes pour établir la T.D.E.N.S., ils sont soumis pour la détermination des zones de préemption à l'intervention et au rôle direct des communes dans la procédure (3), puisque la préemption a le caractère d'une servitude d'urbanisme. Ces communes, afin de compenser la perte de valeur financière due aux réglementations pourraient ne donner leur accord à la zone de préemption ou aux mesures de protection que sur la garantie d'un emploi de la taxe qui leur soit favorable.

L'action des départements présente l'intérêt de permettre d'une part sur décision budgétaire de financer l'acquisition et la gestion de terrains littoraux de manière autonome, d'autre part de délimiter avec l'accord des communes les espaces sensibles pour en assurer le contrôle, enfin de décider de l'application de la T.D.E.N.S. (4), mais elle peut se heurter dans l'exercice de sa compétence aux frontières de l'action communale.

(1) schémas régionaux d'aménagement du littoral Breton et des Iles (S.A.L.B.I. ; S.A.L. Bas-Normand ; voir G.N.B. II p. 164).

(2) mise à jour de l'utilité de zonage des espaces naturels et de mention d'une vocation qui leur soit adaptée.

(3) accord communal nécessaire en cas de P.O.S. littoral opposable, sinon compétence du Commissaire de la République

(4) exclusivement affectée à "l'achat, l'aménagement et la gestion d'espaces ouverts au public".

— En raison de la multiplication des bénéficiaires de l'emploi de la taxe départementale des espaces naturels sensibles.

Plusieurs organismes dont le nombre s'est agrandi en 1985 peuvent bénéficier de la répartition de la fiscalité des espaces naturels sensibles, en plus des Départements. Il s'agit notamment du Conservatoire du Littoral et des rivages lacustres (1), de communes, ou d'établissements de coopération intercommunale (2).

Les départements côtiers voient ainsi diminuer l'autonomie financière (3) et la liberté d'action correspondant à leur pouvoir en matière de gestion et de protection d'espaces littoraux sensibles par "l'achat, l'aménagement, et l'entretien des espaces naturels sensibles" sous condition de leur ouverture au public.

D - Les attributions générales d'intervention des départements côtiers en faveur du secteur des activités maritimes et de l'aménagement du littoral.

En dehors de leurs attributions de compétences spécifiquement maritimes les départements côtiers peuvent intervenir en faveur du secteur des activités maritimes ou de l'aménagement du littoral. Ils agissent par le biais d'aides de formes diverses (4), sur ressources propres, et dans le cadre de leur pouvoir d'intervention générale dans le domaine économique et social ou de leurs attributions de consultation ou d'association avec l'Etat ou la Région, notamment en matière d'urbanisme et de planification. Ces interventions sont très diversifiées et ne peuvent pas toutes être citées.

(1) voir "Facteurs juridiques du G.N.B.", tome II p. 191. (op. cit.)

(2) pour l'entretien des terrains acquis.

(3) A noter : le risque de perte d'indépendance de la ressource départementale en raison de la soumission des départements à un refus des communes sur l'application de la T.D.E.N.S. demandée par les Conseils Généraux (avant la loi du 18/7/85 le COREP.D. pouvait ne pas tenir compte de l'avis négatif des communes, ex. : extension du Périmètre sensible à l'ensemble du Département d'Ile et Vilaine bien qu'une majorité de communes aient émis un avis négatif.

(4) subventions, garanties d'emprunts... (voir : Sect. I - part. II.I).

1. Les aides aux flottilles de Pêche côtière : un complément à l'aide régionale.

Les contributions financières des départements du golfe Normano-Breton viennent en renfort de l'aide régionale et n'ont pas fait l'objet d'un transfert de compétences aux départements en 1983. Elles s'exercent dans le cadre de leurs actions dans le domaine économique et social et sur ressources propres en faveur "d'activités d'intérêt général".

En ce qui concerne l'aide à la construction des flottilles artisanales l'aide est accordée conjointement par le Conseil Régional et dans une moindre part par les Conseils généraux.

L'aide des deux départements bretons concernés révélait ; pour l'Ille et Vilaine, en 1985 notamment, des subventions de 5% à certaines conditions (navires de plus de 12 mètres, projet éligible à l'aide de l'Etat ou de la Région, concernant un chantier de la Région, et ne devant pas être revendu avant 5 ans) (1) ; pour les Côtes du Nord, en 1984, des primes de 8 % à la construction à partir d'une longueur de bateau de 7,50 m et de moins de 16 mètres à certaines conditions également. Les aides allouées par le département des Côtes du Nord ont permis de 1983 à 1986 la construction de 16 unités de pêche (en 1986, 800 000 francs devaient participer à la construction de 8 unités et à l'achat de 10 bateaux d'occasion dans le quartier de St Brieuc et Paimpol).

L'action départementale concerne aussi dans le cadre du renouvellement et de la rénovation des flottilles l'aide à l'acquisition de navires d'occasion. Les départements côtiers interviennent donc à la fois pour l'acquisition de navires neufs ou d'occasion mais également sous forme de subventions en faveur des économies d'énergie (de carburant) (2), de l'amélioration des conditions de navigation et la diversification des Pêches. La liste n'est pas limitative.

(1) "Bilan d'Activité 85" de la C.C.I. St Malo (port de pêche)

(2) voir : - radiographie des pêches Bas-Normandes - Le Marin (7/12/84)

- P.M. 3/86 : aides des Côtes du Nord à l'acquisition de 23 bateaux d'occasion de 1983 à 1986 "La pêche et le soutien financier des C. du N"

- en 1985 : aide du département de la Manche (par l'intermédiaire du SMEL - Syndicat Mixte à l'Équipement du Littoral) à l'acquisition de navires, d'occasion de 7 à 24 m (8 à 20 ans), de 10 % d'investissement plafonnée à 600 000 fr.

2. Les aides diverses à d'autres activités du secteur maritime et au milieu littoral.

On peut citer dans ce cadre principalement les aides aux cultures marines (en dehors de l'aide spécifique aux travaux d'aménagement) ; les plans de sauvegarde des espèces fragiles ou surexploitées comme la coquille St Jacques ou la Praire, et en collaboration avec la Région dont les actions sont insérées au contrat de Plan Etat-Région, les mesures de protection du milieu littoral par la restauration notamment des eaux conchyliques, en travaillant à la lutte contre la pollution bactériologique (due en grande partie aux déjections animales dans les bassins versants des cours d'eau se jetant sur le littoral) (1). La liste encore une fois n'est pas exhaustive et peut concerner des actions s'exerçant en aval des pêche ou des cultures marines sans oublier qu'en dehors de leurs attributions propres, les départements restent associés par avis ou conventions aux actions nationales ou régionales comme en matière d'urbanisme et de planification.

De manière générale les collectivités départementales littorales laissent aux Régions, pourvues de compétences spécifiques dans le domaine économique et social, ou la Planification, le soin d'agir efficacement. Leur action en ces domaines reste insuffisante au regard des possibilités que la loi leur accorde, et se cantonne trop souvent à une intervention complémentaire à celle des Régions.

(1) L'exemple des Côtes du Nord est révélateur des préoccupations des 3 départements, en 1986 : reconduction du Plan de sauvegarde de la coquille St Jacques pour 300 000 Fr. Aide à la mariculture dans l'estuaire du Jaudy (129 000 Fr.) à la mytiliculture sur filières (700 000 Fr.). A la relance de l'huître plate (50 000 Fr.), promotion du ramassage et de la culture d'algues, lutte contre la pollution bactériologique déversée en baie de St Brieuc/Morieux) pour 200 000 Fr., aides aux stockage, dégorgeage et les rejets en mer de cultures marines (300 000 Fr.).

Grand gestionnaire sur le littoral , en application de compétences propres, transférées ou déjà existantes, ou dans le cadre de pouvoirs généraux d'intervention, notamment dans le domaine économique et social des secteurs maritimes, et en complémentarité des actions d'autres collectivités, les départements côtiers sont néanmoins placés dans une situation difficile depuis la décentralisation. Couverts de compétences nouvelles mais dotés de ressources faisant l'objet d'affectations précises, ils n'ont pas encore réellement les pouvoirs et le rang aux-queis devraient correspondre le poids des compétences littorales transférées.

Les compétences maritimes noyées dans le flot des compétences départementales sont souvent dotées de ressources insuffisantes comme en matière portuaire, sont limitées quant à leur objet comme en matière d'aides aux cultures marines, ou encore fragilisées par l'intervention concurrente des communes dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du littoral.

Enfin, les collectivités départementales du Golfe n'ayant pas toujours des frontières adaptées aux nouveaux espaces économiques maritimes, confrontées à des revendications très particulières et très concrètes ainsi qu'aux intérêts locaux du milieu littoral, n'ont pas encore osé développer suffisamment leurs attributions générales correspondant dans le domaine économique et social à des préoccupations essentielles des activités maritimes (survie des entreprises de pêche et de cultures marines et maintien de l'emploi). Conscientes des compétences des régions en ce domaine leur action reste complémentaire et trop minoritaire.

Dans l'exercice de leurs compétences, les départements côtiers sont susceptibles, d'une part de se heurter à l'Etat qui par l'intermédiaire de ses services Extérieurs et des prescriptions nationales s'efforce depuis 1983 de maintenir son pouvoir administratif et réglementaire , d'autre part de subir la concurrence des Régions, dotées de compétences économiques importantes sur le secteur maritime, qui développent des prétentions dans la Planification de l'Economie et de l'aménagement du territoire, et la concurrence des communes littorales, principales bénéficiaires des transferts de compétences en ce qui concerne l'aménagement et l'urbanisme littoral.

Afin d'exercer de manière autonome leurs compétences en matière littorale, les départements côtiers semblent avoir intérêt à se doter des structures et services indispensables pour assés leur mission de gestion de zones littorales et se garantir une "relative indépendance".

SECTION III. LA COMMUNE " LITTORALE " : UNE COLLECTIVITE
TERRITORIALE INVESTIE DE LA MAITRISE DES SOLS

La commune littorale dont le territoire est inclus dans le territoire d'autres collectivités, le Département et la Région, représente la collectivité territoriale de base la plus directement confrontée aux problèmes concrets apparaissant sur la zone littorale souvent sensible, et convoitée à divers titres, sur le Golfe Normano-Breton comme sur d'autres littoraux.

Liées à la reconnaissance de leur spécificité, l'organisation et les compétences en matière littorale des 115 communes riveraines du Golfe s'éclairent d'un jour nouveau depuis, d'une part, les lois de décentralisation, favorables à une plus grande autonomie communale dans certains domaines majeurs comme l'urbanisme et, d'autre part, la loi du 2 Janvier 1986 ⁽¹⁾ loi " littoral " qui tout en maintenant ce principe affirme la présence de l'Etat à travers les procédures et les normes, encadrant les nouvelles libertés des communes sur le littoral.

§ I. Analyse globale de l'organisation générale des communes littorales du Golfe Normano-Breton liée à la reconnaissance de leur spécificité.

Pour les communes littorales comme pour les trois départements et les deux régions concernées, il s'agit ici de rappeler succinctement leur organisation générale afin de mieux saisir par la suite l'impact effectif des compétences, ainsi que l'articulation des pouvoirs en liaison avec les autres collectivités et l'Etat.

Les communes riveraines du Golfe s'étendant sur 1.515 kms et un linéaire côtier de 695 km ⁽²⁾ possèdent les principaux traits de la structure communale française. Nombreuses, et anciennes, elles comptent une population permanente d'environ 29.200 habitants ⁽³⁾ répartis pour 46 % dans

(1) Loi n° 86-2 du 3/1/86 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. J.O. du 4/1/86 p. 200.

(2) 12,5 % du littoral française. Source " Bilan Golfe Normano-Breton " p.160.

(3) dont 12 % de la population en Bretagne et 5 % en Basse-Normandie (plus faible urbanisation du littoral Ouest-Cotentin en raison de grandes zones dunaires).

cinq grands centres urbains de plus de 10.000 habitants ⁽¹⁾ ; 72 % de ces communes ont moins de 2.000 habitants et occupent la plus grande partie de la zone littorale (56 % du territoire et 55 % du linéaire côtier) ne comprenant que 21,5 % de la population totale ⁽²⁾.

Ces quelques précisions permettent de comprendre la fragilité de la vie administrative de certaines petites communes en raison du faible nombre d'habitants souvent, mais également du manque de ressources né pour beaucoup d'entre elles de l'augmentation des charges liées à celle de l'urbanisation et du tourisme littoral.

Avant de décrire les organes communaux (II) investis de pouvoirs sur le littoral du Golfe Normano-Breton il est nécessaire de fixer le cadre (I) des 115 communes riveraines à travers leurs caractéristiques juridiques principales à savoir: leur régime, leurs limites territoriales et leurs structures.

Cet ensemble qui délimite notamment le champ d'exercice des autorités communales, est marqué par la reconnaissance de la spécificité des communes littorales.

I. LE CADRE JURIDIQUE GENERAL DES COMMUNES RIVERAINES DE LA MER.

a) Un régime juridique marqué par la décentralisation.

Les communes sont principalement des collectivités territoriales décentralisées ⁽³⁾ et en même temps des circonscriptions territoriales pour la gestion de certains services de l'Etat.

— La réalité communale est née sous la Révolution de 1789. Un régime juridique communal uniforme a été substitué à la diversité des communautés d'habitants existant sous l'Ancien Régime (paroisses). Le statut de ces nouvelles communes a subi ensuite les fluctuations parallèles à celles des régimes politiques, leur accordant ou leur enlevant des mesures

(1) SAINT-BRIEUC : 51.400 habitants. / SAINT-MALO : 47.300 habitants./GRANVILLE 15.000 habitants/ PLERIN : 10.700 habitants. DINARD : 10.000 habitants - Source Bilan Golfe Normano-Breton op. cit.

(2) (1/3 des communes du Golfe Normano-Breton ont connu une diminution de population entre 1975 et 1982) 30 communes ont moins de 500 habitants, 50 de 500 à 2.000, 24 de 2.000 à 5.000, 3 de 5.000 à 10.000.

(3) Existence garantie par l'art. 72. de la Constitution du 4/10/58.

décentralisatrices ⁽¹⁾. Une Loi du 5 Avril 1884 est restée longtemps la source de l'organisation communale ⁽²⁾. Après une période centralisatrice de 1926 à 1946 des textes marquant un retour à la décentralisation ont d'une part allégé la tutelle exercée sur les conseils municipaux, d'autre part, modifié certaines règles de fonctionnement des institutions communales et celles relatives à la coopération intercommunale.

La Loi du 2 Mars 1982 ⁽³⁾ relative aux " libertés des communes ... " est la dernière loi importante de cette évolution. Elle a accentué ce caractère décentralisateur.

— Depuis 1982 et bien que leur régime demeure uniforme, les communes littorales comme les autres communes françaises ont acquis une certaine indépendance. Elles possèdent toutes la personnalité juridique et confient leur administration aux deux organes essentiels (créés en l'an VIII); l'organe délibérant à savoir le conseil municipal et l'organe exécutif à savoir le Maire. Certaines dérogations à ce régime traditionnel existent, en raison des phénomènes de l'urbanisation, ou de la politique de regroupement communal.

B) Des structures administratives susceptibles de modifications

Sans être exhaustif sur cette question, déjà étudiée en partie ⁽⁴⁾, il s'agit de rappeler les principales modifications de structures communales appliquées sur le Golfe, notamment les fusions de communes et les syndicats de communes.

(1) Une Loi du 22 Février 1831 permet l'élection du Conseil Municipal et une Loi du 28 Mars 1882 celle du Maire.

(2) Modifiée à diverses reprises refondues dans le Code de l'Administration communale (Décret du 22 Mai 1957) devenu le Code des Communes (Décret du 27 Janvier 1977).

(3) Déjà cité.

(4) Voir " Les Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " Tome II.
U.B.O. - C.E.D.E.M.

— Les fusions de communes ou le regroupement de communes ⁽¹⁾ littorales du Golfe Normano-Breton remettent en cause les structures et les limites communales et en conséquence l'exercice des compétences locales. Les procédures de regroupement sont soit autoritaires ⁽²⁾ soit conventionnelles ⁽³⁾ soit référendaires ⁽⁴⁾. Une commune unique est alors substituée aux communes fusionnant mais les effets du regroupement peuvent n'être que partiels s'il est procédé, non à une " fusion simple ", mais à une fusion avec création d'une ou plusieurs " communes associées ". La composition du Conseil Municipal, les subventions d'Etat, la fiscalité, les règles concernant le personnel et les biens de la commune sont modifiés. A titre d'exemple, on peut citer sur le Golfe Normano-Breton l'examen des structures communales de l'arrondissement d'Avranches ⁽⁵⁾ et la remise en cause des structures administratives " inadaptées à un développement économique et social nécessaire " ⁽⁶⁾. L'opposition fréquente des Maires n'a pas permis le développement de cette procédure.

— Une autre forme de regroupement s'opère à travers le " syndicat de communes ". Il s'agit d'une personne morale, qualifiée d'établissement public qui prend en charge la gestion d'un ou plusieurs services intéressant un certain nombre de communes afin de coordonner les activités. Administré par un comité, il soustrait ces services à la compétence de chaque Conseil municipal ⁽⁷⁾. Relativement nombreux sur le Golfe Normano-Breton, les syndicats intercommunaux ne présentent qu'un intérêt restreint quant à l'exercice des compétences communales sur le littoral.

(1) Loi n° 71-588 du 16 Juillet 1971 relative aux fusions et regroupement de commune - circulaire du 28 Juillet 1971.

(2) faculté reconnue au Commissaire de la République (COREP) avec l'accord du Conseil Général.

(3) Fusion décidée en commun par les conseils municipaux, par convention (art. L. 112- 1 et L. 112- 9 du C. des Communes).

(4) Référendum à défaut d'accord des conseils municipaux.

(5) cas d'Avranches et Granville, agglomérations multicommunales dans le département de la Manche - Source " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " op. cit.

(6) " les petites communes rurales ne peuvent assurer un minimum d'équipements collectifs "... " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " op. cit. p. 176.

(7) Initialement créés pour les services d'électricité et d'adduction d'eau, leurs objets tendent à se diversifier.

C) Une reconnaissance récente du caractère spécifique
des communes littorales

La prise en compte récente à travers la jurisprudence d'une part, à travers la loi d'autre part, du caractère spécifique des communes littorales présente un intérêt majeur pour l'étude puisqu'elle reconnaît la particularité des problèmes rencontrés sur la zone riveraine de la mer et conditionne l'application des compétences et des normes. La reconnaissance de cette spécificité est basée à la fois sur la question de l'existence d'un territoire maritime des communes et sur la définition nouvelle des communes littorales dans la loi " littoral " du 3 Janvier 1986.

1/ A TRAVERS LA JURISPRUDENCE ET LA LOI : LA DELICATE
QUESTION DE L'EXISTENCE DU TERRITOIRE MARITIME DES
COMMUNES

a) La reconnaissance jurisprudentielle implicite
de l'existence du territoire maritime communal

La Constitution de 1958 n'a pas réservé à la loi la fixation "du cadre, de l'étendue ... des communes " qui relèvent en conséquence du pouvoir réglementaire sous réserve que le Gouvernement ne porte pas atteinte aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités locales.

La majorité des communes ont un territoire terrestre bien défini mais quand ce dernier possède une partie riveraine de la mer, sa délimitation présente certaines difficultés. La jurisprudence a été la première saisie par la question de l'existence d'un territoire maritime communal qui met en jeu l'extension du champ d'application des compétences des collectivités locales en principe limité au territoire communal.

— L'affirmation jurisprudentielle.

En l'absence de textes de portée générale, la jurisprudence a semblé peu à peu admettre que le territoire des communes s'étendait sur le Domaine Public Maritime, c'est-à-dire jusqu'à la fin de Mer Territoriale ⁽¹⁾ depuis la Loi du 23 Novembre 1963 ⁽²⁾.

D'un point de vue historique, depuis l'époque révolutionnaire les délimitations de territoires communaux se faisaient depuis la mer ". Les circonscriptions administratives littorales étant imprégnées de " géographie terrestre " ⁽³⁾ leurs limites territoriales s'arrêtaient traditionnellement à la mer. C'est à l'occasion de différentes affaires, portant notamment sur l'exercice du pouvoir de police du Maire ou des compétences communales en matière d'urbanisme, que la délimitation " côté mer " du territoire communal a subi quelques modifications. De 1970 à 1981, le Conseil d'Etat s'appuyant sur le principe qu'aucune portion du territoire français ne peut échapper à l'intégration dans le territoire d'une collectivité locale et s'appuyant sur l'évolution de sa jurisprudence s'est montré favorable à la reconnaissance d'un territoire maritime communal.

Dès 1971 ⁽⁴⁾, le Conseil d'Etat affirme que les pouvoirs de police municipale confiés aux Maires des communes littorales notamment pour la prévention des noyades et les secours à porter aux victimes, " s'étendent à la portion du rivage faisant partie du Domaine Public Maritime " ⁽⁵⁾.

(1) 12 milles marins : Loi n° 71.1060 du 24/12/71. (J.O. du 30/12/71 p. 12899), relative à la délimitation des eaux territoriales françaises.

(2) Loi n° 63-1178 : extension du Domaine Public Maritime au sol et sous-sol de la Mer Territoriale.

(3) A.J.D.A. 1981 - 465 et 476. Chron. TIBEGHIEN et LASSERRE : Affaire Commune de SAINT QUAY PORTRIEUX. C.E. 20/2/81.

(4) C.E. 25/9/70, Affaire " Commune de BATZ SUR MER " A.J.D.A. 1971, p.37.

(5) Voir également : C.E. 1/7/77, Affaire Commune de COGGIA, A.J.D.A. 1978, p. 286.

Dans une autre affaire l'amenant à déterminer si le litige né d'un accident survenu en mer relevait en premier ressort de la compétence directe du Conseil d'Etat, ou de celle d'un Tribunal Administratif, il considère que " les limites des départements en tant qu'elles déterminent les ressorts des Tribunaux Administratifs, s'étendent jusqu'aux limites du sol de la Mer Territoriale ⁽¹⁾ .

Différents arrêts viennent ensuite déclarer que les plans d'urbanisme peuvent contenir des prévisions et des règles concernant le Domaine Public Maritime ⁽²⁾ . Sans se prononcer explicitement sur la délimitation des communes en mer, le Conseil d'Etat pose le principe que les documents d'urbanisme peuvent éventuellement s'appliquer au Domaine Public Maritime au motif qu'un port de plaisance (destiné par définition à s'étendre sur l'espace maritime) " ne peut être entrepris, ni autorisé sur les territoires où s'applique un plan d'urbanisme s'il n'y est pas compatible ⁽³⁾ .

Enfin, dernière affaire marquante dans cette révolution, la jurisprudence " Commune de SAINT-QUAY-PORTRIEUX " ⁽⁴⁾ admet de manière implicite, mais certaine, que les eaux maritimes comprises dans le territoire français font partie du territoire des communes. Elle reconnaît au Commissaire de la République le droit de fixer la limite en mer séparant deux communes afin que l'espace maritime sur lequel est projeté " la construction d'un port " soit situé sur le territoire d'une seule commune. " A défaut de toute disposition législative ou réglementaire relative à la répartition entre les communes riveraines de la mer, des eaux maritimes comprises dans le territoire français, le Préfet des Côtes-du-Nord a pu légalement se fonder, pour attribuer à la Commune de SAINT-QUAY-PORTRIEUX l'aire constituant le port de cette commune sur des motifs d'intérêt général ... " .

(1) Affaire " Ministère d'Etat chargé de la Défense Nationale et Ministère de l'Equipement contre STARR et autres " .

(2) Affaire " Bornes-les-Mimosas " , Ministre de l'Aménagement du Territoire contre SCHWETZOFF .

(3) Voir également " - Arrêt " PAOLI et Comité de Défense du site de la Forêt Fouesnant " du 20/5/77, R.D.P. 1978, p. 523.
- Arrêt du 19/10/79, " Association pour la sauvegarde du Pays de RHUYS, Rec. p. 379.

(4) Arrêt du 20/2/81 - voir D.M.F. 1983 p. 269.

A travers toutes ces décisions, la jurisprudence du Conseil d'Etat se montre implicitement favorable à l'idée d'un prolongement maritime du territoire communal et à une répartition de la Mer Territoriale entre communes riveraines bien que dans ces affaires les compétences communales sur cette zone aient été peu nombreuses et souvent limitées aux rivages immédiats.

— Les incertitudes liées aux interprétations
de la jurisprudence.

Certains auteurs ont interprété différemment la jurisprudence, considérant qu'elle retenait comme limites des communes littorales le rivage éventuellement modifié naturellement ou artificiellement,⁽¹⁾ mais interprétait seulement la limite terrestre du territoire s'étendant aux limites extrêmes du rivage " défini comme la zone de balancement des marées " (suivant l'Ordonnance de 1681 sur la Marine)⁽²⁾. De plus, on ne savait pas exactement si cette jurisprudence s'appliquait à un accident survenu en mer au-delà de la laisse de basse mer en Mer Territoriale^{(3) (4)}.

Il restait à fixer si le principe de l'extension était reconnu, les limites latérales et profondes des circonscriptions territoriales riveraines de la mer. Les textes qui ont suivi sont imprécis sur la question. La mise en oeuvre d'un principe implicite n'est pas facile. Seule la Loi du 3 Janvier 1986⁽⁵⁾ va dans le sens de l'évolution jurisprudentielle.

(1) V. arrêt C.E. : " Commune de SAINT QUAY PORTRIEUX " déjà cité.

(2) V. l'étendue en mer des circonscriptions administratives des collect. territoriales ". C. RENOU 1/85 - Annuaire n° 1 " Droit - Littoral - Mer ".

(3) V. arrêt " Commune de BATZ SUR MER " op. cit.

(4) V. " Le Droit Administratif de la Mer Territoriale ". F. RODRIGUEZ - D.M.F. 1983.

(5) Op. Cit.

— Les intérêts d'une délimitation du territoire
maritime des communes

Il s'agit non seulement de fixer les limites de compétences des autorités communales mais aussi de freiner les conflits territoriaux susceptibles de naître en raison de la prise de conscience croissante des communes des richesses naturelles qu'elles possèdent dans leur secteur maritime et des ressources qu'elles peuvent en retirer. La Jurisprudence du 20 Février 1981 en préconisant un découpage possible de la Mer Territoriale entre les communes riveraines ⁽¹⁾ ne suffit pas à régler la question.

Cette délimitation présente beaucoup d'intérêt sur le Golfe Normano-Breton où les programmes de cultures marines, d'aquaculture, d'aménagement du littoral et de lutte contre la pollution concernent directement les cent quinze communes littorales qui doivent pouvoir intervenir à travers les décisions, à titre consultatif, ou à titre d'arbitre.

Une gestion efficace du domaine littoral ne peut laisser de côté les communes littorales.

b) La confirmation législative d'une affirmation
jurisprudentielle

Bien qu'aucune de ses dispositions se consacre directement l'extension du territoire communal jusqu'à la limite des eaux territoriales la loi " littoral " du 3 Janvier 1986 tranche par l'affirmative la question du territoire maritime communal dans certaines limites. Elle confirme la jurisprudence mais ne rajoute pas de dispositions vraiment nouvelles et reste suffisamment imprécise pour laisser place à l'interprétation.

(1) basée sur le critère de l'intérêt général, après délibérations entre communes voisines.

Cette confirmation législative apparaît dans la disposition qui reconnaît aux Maires des Communes littorales un pouvoir de police en mer. Cette compétence est cependant " limitée " (1). Les partisans de l'évolution insistaient lors des débats parlementaires, sur la nécessité de décentraliser les compétences sur le littoral comme sur le territoire terrestre et d'attribuer aux maires des compétences correspondant à une jurisprudence qui les responsabilise de plus en plus (2). Les contestataires (3) quant à eux, faisaient remarquer la soumission à des Conventions Internationales limitant la souveraineté de la Mer Territoriale de cet espace maritime spécifique, freinant l'assimilation de cette partie de mer au territoire, ainsi que sa division entre les collectivités locales.

La loi " littoral " opérant un compromis, accorde une nouvelle compétence aux communes mais la limite cependant, dans sa fonction, et géographiquement à 300 mètres en mer à compter de la limite des eaux (4). Elle règle la question des polices concurrentes mais oublie celle posée par la concurrence éventuelle entre organismes intéressés par la gestion d'espaces maritimes liés aux espaces terrestres.

2/ A TRAVERS LA LOI : LA DEFINITION NOUVELLE DE LA COMMUNE " LITTORALE " RECONNAISSANT SA SPECIFICITE.

Le caractère spécifique des communes " littorales " se base principalement en dehors de la question de l'existence du nom de leur territoire maritime, sur la définition nouvelle qui en est donnée dans la Loi du 3 Janvier 1986.

(1) " La loi littoral et les pouvoirs de police des Maires ". J.C. HELIN, RFDA 2(5), 9/10 - 1986.

(2) " Affaire " Commune de BATZ SUR MER ".

(3) " Attributions à l'Etat et aux Marins des affaires de la mer, non aux élus et aux terriens ".

(4) La loi repousse l'extension des compétences à la zone des 12 milles de la Mer Territoriale.

Celle-ci institue en métropole et dans les Départements d'Outre-Mer deux catégories de communes littorales et repose sur cette nouvelle notion, à partir des territoires communaux déterminant son champ d'application.

Les communes définies comme " littorales " se divisent en deux groupes :

- Sont tout d'abord considérées comme littorales de plein droit ⁽¹⁾ les communes " riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs, d'une superficie supérieure à 1000 hectares " ⁽¹⁾. La loi détermine directement la notion de commune littorale à partir de la constatation de la riveraineté ⁽²⁾ sans avoir à recourir à un décret, à la différence de la Directive du 25 Août 1979 qui se référerait aux " communes du littoral et riveraines des lacs et étangs figurant sur une liste annexée "
- Sont ensuite considérées comme littorales mais à certaines conditions, les communes " 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 écologiques littoraux ". Leur liste est fixée par Décret en Conseil d'Etat après consultation des Conseils municipaux intéressés ⁽³⁾. La première condition (limite de salure des eaux) résulte de mesures récentes de salinité des eaux, ou de textes anciens, la seconde laisse en ce qui la concerne une certaine place à la liberté d'appréciation puisqu'il faut qu'à raison du type de leur développement économique (ex. en matière touristique), elles participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux ⁽⁴⁾.

(1) Article 2 al. 1. Loi du 3/1/86 op. cit.

(2) La Loi est d'application immédiate pour ces communes, la directive de 1979 cessant de produire ses effets.

(3) Article 2 al. 2 Loi du 3/1/86. Mise en oeuvre de cette disposition par Instructions Ministérielles des 7/2 et 18/4/86 aux COREP., chargés d'établir la liste des communes susceptibles d'être concernées par la loi.

(4) Application de la Loi du 3/1/86 à la date de publication du Décret, la Directive de 1979 s'appliquant au plus tard jusqu'au 1er Oct. 1987.

L'ensemble des dispositions de la loi " littoral " et en conséquence les compétences des organes communaux, notamment en matière de police et d'urbanisme sur la partie terrestre du littoral et en mer s'appliquent à ces deux groupes de communes littorales dans lesquels entrent les 115 communes du Golfe Normano-Breton définies par la notion de riveraineté.

A ces deux catégories de communes, la loi en ajoute un certain nombre, qui sans relever de la loi en son entier vont se voir appliquer les règles particulières ayant valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme ⁽¹⁾ étendant le champ d'application des normes nouvelles.

Il s'agit des communes participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux lorsqu'elles en font la demande auprès du représentant de l'Etat dans le Département ⁽²⁾.

En raison de l'attrait croissant du littoral du Golfe Normano-Breton depuis une vingtaine d'années dans le domaine touristique ou dans celui de l'exploitation ou de l'utilisation des richesses naturelles les autorités communales sont les premières à être confrontées de manière concrète aux problèmes de gestion du littoral et du Domaine Public Maritime attendant lorsqu'elles exercent les diverses compétences que la Loi du 7 Janvier 1983 leur a accordé en tant que gestionnaire d'une " partie du Patrimoine Commun de la Nation " ⁽³⁾.

(1) Articles L. 146-1 à L.146-9 du Code de l'Urbanisme - Article 3 de la Loi littoral : " ... loi d'aménagement et d'urbanisme au sens de l'article L. 111 ... qui détermine les conditions d'utilisation des espaces terrestres maritimes et lacustres ".

(2) Liste fixée par Décret en Conseil d'Etat après avis du Conservatoire du Littoral - Ces communes ne prennent pas l'appellation de " littorales " réservées à celles définies à l'Art. 2 de la Loi mais choisissent de se soumettre à des règles d'urbanisme pour se doter sans doute de moyens supplémentaires de protection de zones sensibles.

(3) Article 35 de la Loi du 7/1/83 op. cit.

La détermination implicite de l'extension en mer du territoire communal, bien que limitée, et la reconnaissance d'une spécificité des communes " littorales " du Golfe basée sur la notion de riveraineté étaient nécessaires. Elles modifient le cadre des compétences communales en zones côtières.

II. L' ORGANISATION GENERALES DES COMMUNES LITTORALES DU GOLFE NORMANO - BRETON

L'articulation des organes compétents dans les communes littorales du Golfe Normano-Breton permet de mieux comprendre par la suite le poids global des compétences distribuées depuis 1982 et 1983 par les lois de décentralisation. L'organisation de ces communes est caractérisée par une décentralisation plus ancienne que celle du Département en ce qui concerne le statut des organes municipaux, maires et conseils municipaux étant des autorités élues bien avant la Loi du 2 Mars 1982.

A/ Le statut et le fonctionnement des organes municipaux littoraux.

1) Les conseils municipaux, organes délibérant peu touchés par la décentralisation.

Assemblées élues décentralisées, organes délibérant des communes, les conseils municipaux dont la composition peut varier de 9 à 69 membres (respectivement de moins de 100, à plus de 300.000 habitants) sont chargés de gérer les affaires de la commune. La Loi du 19 Novembre 1982 a réformé leur régime électoral et distingue les communes de moins ⁽¹⁾ ou plus de 3.500 habitants. Dans le premier cas, l'élection a lieu au scrutin de liste majoritaire à deux tours ⁽²⁾, dans le second cas, le système mis en

(1) environ 80 Communes sur le Golfe Normano-Breton.

(2) exception possible quand une commune comporte plusieurs agglomérations distinctes avec la pratique du " sectionnement électoral " permettant de la diviser en sections, chacune élisant un nombre de conseillers correspondant à sa population.

place en 1982 mélange l'ancien scrutin majoritaire (scrutin de liste à deux tours) avec un système de représentation proportionnelle.

Elus pour six ans ⁽¹⁾ les conseillers peuvent voir réduire cette durée comme les Conseillers Généraux ⁽²⁾.

Le fonctionnement des conseils municipaux est inchangé depuis 1982. En tant qu'assemblées délibérantes, ils sont donc chargés d'élaborer leur règlement intérieur, de constituer des commissions spécialisées dans l'étude de problèmes précis, enfin d'élire le maire qui sera leur président ⁽³⁾.

Leurs réunions qui sont publiques et dont les délibérations doivent pouvoir être communiquées à tous, ont lieu au moins une fois par trimestre. Les maires d'une part, les Commissaires de la République d'autre part, enfin la moitié des conseillers municipaux ont la possibilité de demander des réunions supplémentaires ⁽⁴⁾.

2) Les maires, organes exécutifs chargés de pouvoirs propres sur le littoral.

Le statut des maires de communes littorales est intéressant à plus d'un titre car s'ils représentent en théorie l'organe exécutif ils sont en réalité les éléments essentiels de la gestion d'une commune.

Assistés d'adjoints dont le nombre est fixé librement par le conseil, ils sont élus depuis 1882 par les conseils municipaux et parmi leurs membres. L'autorité des Maires est une conséquence directe du système d'élection. La durée de leurs fonctions est la même que celle des conseillers

(1) Renouvellement intégral au mois de mars.

(2) Par dissolution du Conseil par Décret en Conseil des Ministres (ex : tensions politiques empêchant le déroulement normal de ses fonctions), par démission volontaire ou d'office.

(3) Les fonctions de conseillers sont gratuites exception faite des grandes villes.

(4) Les délibérations constituent des décisions ou des avis.

Elles peuvent cesser de manière anticipée pour diverses raisons. Enfin leur rémunération dépend actuellement de l'importance de la commune car au principe de la gratuité en vigueur jusqu'en 1942 ⁽¹⁾ a succédé un régime d'indemnités de fonctions devenu nécessaire devant l'augmentation des activités municipales notamment sur les zones littorales ⁽²⁾.

B/ La répartition des compétences générales entre
les autorités investies de pouvoir sur le littoral.

Les attributions sont réparties entre les deux autorités et conditionnent des pouvoirs différents. Les Lois du 2 Mars 1982 et du 7 Janvier 1983 les ont largement étendues renforçant l'autonomie des communes dans différents domaines. Il s'agit de voir quelles places occupent les compétences littorales ou maritimes dans cet ensemble.

Les transferts de compétences opérés par les lois de décentralisation ont réalisé une certaine spécialisation des compétences communales comme celle intervenue pour les Régions et les Départements ⁽³⁾. Les communes se sont vu confier à titre principal " l'urbanisme, et les équipements et services de proximité ".

1) L'étendue des compétences des Conseils Municipaux
littoraux.

a) Leurs attributions.

Les Conseils Municipaux sont chargés de régler par leurs délibérations les " affaires de la commune " ⁽⁴⁾ expression suffisamment

(1) Art. L. 123-1 du Code des Communes.

(2) Cf. : réforme du statut de fonction des élus locaux.

(3) Débats Assemblée Nationale n° 1240 du 24/11/82 sur les compétences
p. 11.

(4) Loi du 7/1/83, op. cit.

imprécise pour laisser aux conseils de grandes compétences d'intervention. Mais la Loi de 1983 a établi une liste des domaines d'intervention des collectivités décentralisées affirmant qu'il n'existe de compétences locales que par détermination de la loi. Il faut faire la distinction entre " affaires de la commune " et " compétences transférées ".

* Au titre des " affaires communales "

En tant qu'autorité communale de droit commun le Conseil est concerné par toute affaire intéressant la collectivité locale à part certains domaines réservés au maire ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

- Les interventions d'un conseil municipal au nom de la Commune prennent la forme de création de services publics ou de subventions à des entreprises d'intérêt général ⁽³⁾. Il émet également des vœux sur toute question d'intérêt local et administre le domaine communal et les biens dont la commune est propriétaire.

L'article 5 de la Loi du 2 Mars 1982 l'habilite à intervenir en matière économique et sociale par l'octroi d'aides directes ou indirectes destinées soit à favoriser le développement, soit à faciliter le redressement, dans l'intérêt de la population, d'entreprises en difficulté soit encore à assurer en milieu rural, ou littoral le maintien des services nécessaires. De nombreuses communes sur le Golfe Normano-Breton accordent ces aides aux activités du secteur maritime, entreprises de pêche artisanale, sociétés conchylicoles ou aquacoles, société d'aménagement touristique.

- Les modalités d'intervention, à savoir les subventions aux activités privées d'intérêt général et la gestion de Services Publics ne sont

(1) Police Municipale.

(2) voir : " Libre administration et décentralisation " M. BOURJOL, coll. 5/85 " Vertus et limites de la décentralisation " Cahiers du Droit Public.

(3) voir : " Les interventions économiques des collectivités locales depuis la décentralisation. M. COTTEN. Coll. 5/1985 op. cit.

pas toujours librement choisies. La régie, la concession ou le recours à une Société d'Economie Mixte (S.E.M.)⁽¹⁾ constituent les modes de gestion des services.

- Quelques limites légales s'imposent lors de l'exercice de ces interventions :
 - . Pour les communes comme pour les départements il existe des services facultatifs et obligatoires (ex. : Etat-Civil).
 - . Certains services publics ou interventions sont écartés de l'initiative municipale pour des raisons précises ⁽²⁾.
 - . Enfin, les initiatives communes dans l'ordre économique doivent respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie sous peine de sanctions jurisprudentielles sévères ⁽³⁾.

* Au titre des compétences nouvelles transférées
par la décentralisation.

Les compétences transférées confèrent aux communes une maîtrise des sols communaux en matière d'urbanisme et étendent leurs pouvoirs dans d'autres domaines notamment dans celui spécifiquement maritime des ports de plaisance. Nous verrons ici quelle place occupent les compétences littorales parmi les compétences générales avant de les étudier plus en détail (Par. II).

— L'urbanisme.

L'urbanisme constitue aujourd'hui le domaine de compétence le plus étendu. En effet, le Plan d'Occupation des Sols (P.O.S.) la délivrance

-
- (1) Loi du 7/7/83 relative aux S.E.M. locales (Mode de gestion utilisé souvent pour l'exploitation des Services Publics à caractère industriel et commercial).
 - (2) Interventions n'ayant pas un caractère municipal - Intérêt en jeu est d'ordre national et non local
 - (3) Le Conseil d'Etat affirme l'illégalité des interventions communales ayant pour but la recherche du profit, admet la légalité d'un service même commercial dans les domaines traditionnellement rattaché à l'intérêt général et admet la création d'un Service Economique visant la satisfaction d'un besoin public en cas de carence de l'initiative privée (ex. : Arrêt du 17/4/64 du C.E. Commune de Merville-Franceville. A.J. 1964 p. 304, concernant la création d'un camping municipal quand les campings privés ne suffisent pas à faire face à l'augmentation des demandes).

du permis de construire et des autres autorisations relatives aux immeubles⁽¹⁾ relèvent de la commune. Une place prépondérante est faite dans la loi au rôle des organismes intercommunaux et à la concertation avec l'Etat et d'autres collectivités. Mais l'Etat, malgré la reconnaissance d'une certaine autonomie communale, s'est réservé un pouvoir de contrôle pouvant aller jusqu'à la substitution après mise en demeure principalement sur les zones sensibles littorales, ou, s'est réservé une compétence exclusive (schéma de Mise en Valeur de la Mer : v. par. II).

— La planification locale.

En matière de planification, les communes ont la possibilité d'agir par l'intermédiaire de l'association inter-communale dans un périmètre délimité arrêté par le Commissaire de la République afin d'élaborer des " Chartes Inter-communales de Développement et d'Aménagement " dans les domaines économiques sociaux et culturels⁽²⁾. Il s'agit de documents indicatifs de " planification fixe ", qui introduisent la concertation à différents niveaux, entre les communes, entre les administrations concernées et les autres collectivités, Départements et Région et les partenaires socio-économiques. Ce " système de planification décentralisée " semble approprié à la partie normande du Golfe Normano-Breton⁽³⁾.

— Le Logement, l'Enseignement, l'Action Sociale et la Santé.

Ces compétences n'ayant pas d'application littorale il suffit d'en citer les principales.

(1) lotissement, permis de démolir, clôturer, aménagement de camping ...

(2) art. 29, Loi du 7/1/83.

(3) v. " Les Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " op. cit. p. 178.

Les communes peuvent élaborer un programme local de l'habitant mais n'ont pas la totale maîtrise des moyens pour le réaliser. Elles sont habilitées à décider de la création et de l'implantation des écoles et classes élémentaires et maternelles. Enfin, elles n'ont pas reçu d'attributions propres en matière d'Action Sociale et de Santé mais peuvent après accord avec lui exercer celles transférées au Département.

— La compétence portuaire.

Dernier élément de cet ensemble, la compétence portuaire des communes littorales est nouvelle ⁽¹⁾. Elle leur confie la création et l'exploitation des ports de plaisance exclusivement.

Urbanisme, création et exploitation portuaire, planification constituent dans l'ensemble d'attributions transférées en 1983, les trois domaines d'actions privilégiées des communes riveraines de la mer qui leur permettent d'agir sur la zone littorale. La loi " littoral " du 3 Janvier 1986 les a plus clairement défini.

b) Les moyens financiers mis au service de ces attributions.

* Des moyens nombreux.

Ils apparaissent à l'occasion du vote du budget de la commune qui constitue une attribution supplémentaire du Conseil Municipal ⁽²⁾ et se divise comme tout budget en une section de fonctionnement et une section d'investissement. Les dépenses d'une commune littorale parfois obligatoires correspondent principalement au fonctionnement des services au remboursement des emprunts, aux travaux et aux subventions à des organismes privés.

(1) Art. 6. Loi du 22/7/1983. op. cit.

(2) Il est préparé et exécuté par le Maire.

Les recettes sont très diversifiées. On y distingue les recettes fiscales mises par la loi à la disposition des communes, constituées notamment par les impôts directs ⁽¹⁾, les subventions ⁽²⁾ d'équipements ⁽³⁾ et de fonctionnement (La Dotation générale de décentralisation inscrite au Budget de l'Etat pour compenser une partie des charges liées aux nouvelles compétences entre dans ce cadre), et les emprunts ⁽⁴⁾.

* Des moyens insuffisants.

Les communes littorales sont particulièrement touchées par un manque crucial de ressources qui a donné naissance depuis 1983 à des revendications (v. par. II) et à un recours à l'emprunt, les mettant en situation de dépendance financière peu favorable à une pleine autonomie dans les domaines de compétences transférées ⁽⁵⁾. L'emprunt semble être devenu un " mode de financement ordinaire " destiné à faire face à un endettement croissant, portant préjudice à une politique d'investissement indépendante des petites communes ... Cette situation résulte des transferts de compétences dont la maîtrise communale des sols, qui ont été accompagnées d'un transfert concomitant de ressources nécessaires ⁽⁶⁾ par l'Etat aux communes comme aux départements et aux régions. Mais ces ressources fixées sur la base des dépenses communales effectuées à la date du transfert sont souvent incomplètes. Certaines communes estiment que l'attribution de la dotation globale de décentralisation tenant compte des nouvelles responsabilités communales en matière d'urbanisme ne comptabilise pas les charges induites ⁽⁷⁾.

(1) Taxes de séjour (Art. 23 de la Loi du 3/1/86) et taxes foncières sur la propriété bâtie et non bâtie, taxe d'habitation ...

(2) Régime des subventions modifié en 1982 et 1983.

(3) Globalisation des subventions d'équipement réalisée par l'art. 103 du 2/3/82.

(4) Contractés surtout auprès d'organismes publics.

(5) " L'impossible réforme des finances locales " T. LAMBERT. Coll. 5/85, op. cit.

(6) Art. 5 Loi du 7/1/83 - Art. 102. Loi du 2/3/82.

(7) Compensation financière du transfert au titre de l'urbanisme : au 1/10/83 Dotation budgétaire de 55,89 Millions de Francs pour l'élaboration des documents - au 1/4/84, Dotation de 10,98 Millions de Francs pour la délivrance des autorisations d'utilisation des sols.

La Dotation globale d'Equipement en ce qui concerne les aides à l'investissement, permet une meilleure prise en compte des critères physiques d'investissement des collectivités locales, notamment défavorisées.

2) L'étendue des compétences propres aux maires des communes littorales.

Les compétences attribuées aux maires des communes littorales s'exercent à deux titres car ils possèdent à la fois la qualité d'agent de l'Etat et, la qualité d'organe exécutif de la commune en tant qu'agent de la commune.

a) En tant qu'agent de l'Etat.

En tant qu'agent de l'Etat ses attributions nombreuses sont d'ordre administratif à l'exemple de la publication et de l'exécution des lois, de la réglementation et des mesures de sûreté générale, ou d'ordre judiciaire ⁽¹⁾.

b) En tant qu'agent de la Commune.

En tant qu'agent de la Commune, il exerce certaines attributions en relation avec le Conseil Municipal, les autres lui sont propres. Dans le premier cas, il représente l'organe d'initiative ⁽²⁾ et l'organe d'exécution des délibérations du Conseil Municipal sous le contrôle de celui-ci ⁽³⁾. Dans le second cas, il exerce des compétences et pouvoirs de décisions qui lui sont propres sous le contrôle du Conseil Municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le Département ⁽⁴⁾. A ce titre il est bien sûr le chef hiérarchique des agents communaux, exerce des compétences diverses en matière d'urbanisme littoral ⁽⁵⁾

(1) Le Maire est Officier de Police Judiciaire dans certaines limites, sous l'autorité de l'administration supérieure.

(2) Préparation du budget.

(3) Signature de contrats, direction des travaux, délivrance d'aligement ...

(4) Art. L. 122-19 du Code des Communes modifié par la Loi du 2/3/82.

(5) Loi du 7/4/83 (permis de construire, autorisations individuelles)
Loi du 3/1/86.

conserve et administre les propriétés communales mais surtout exerce le pouvoir de police municipale ⁽¹⁾ étendu sur le littoral et en mer depuis Janvier 1986. Dans les communes où la police d'Etat n'a pas été instituée, sa compétence s'étend à tous les éléments de cette police ⁽²⁾. Dans celles où elle est étatisée (plus de 10.000 habitants) il reste compétent en matière de tranquillité et de salubrité ⁽³⁾. Sur les parties non urbaines du territoire communal, il est chargé de la police rurale.

Considérée comme " Affaire locale " ou comme un " Service Public d'Etat à l'échelon local " cette police municipale pose le problème de la décentralisation appliquée au pouvoir de police ; les partisans de la définition " d'affaire locale " arguent du " respect des libertés locales ", les seconds arguent du danger existant à laisser le maintien de l'ordre public entre les mains de personnalités pouvant se laisser influencer ou paralyser par des " considérations locales " ⁽⁴⁾.

C'est dans l'exercice de cette compétence de police sur le littoral et particulièrement en mer que naît la concurrence entre les différentes autorités de police (Maire, COREP. de Département, Préfet Maritime, Premier Ministre) spéciale et générale (cf. Par. II).

PAR. II. ANALYSE PARTICULIERE DES COMPETENCES DES COMMUNES S'EXERCANT SUR LE LITTORAL DU GOLFE NORMANO-BRETON.

Les compétences que les autorités communales sont amenées à exercer sur le littoral du Golfe Normano-Breton peuvent être séparées

-
- (1) Art. L. 131-1. Du Code des Communes.
 - (2) Personnel communal sous l'autorité du Maire soumis lui-même au pouvoir de contrôle administratif et de substitution du COREP.
 - (3) Personnel d'Etat - le maintien de l'ordre public relève de l'Etat.
 - (4) V. de LAUBADIERE - "Traité de Droit Administratif" Tome I, L.6.DJ. 1984, p. 635. " La loi en plaçant le maire sous contrôle administratif et non sous l'autorité du COREP doit être interprétée comme reconnaissant à la police municipale la nature d'une "affaire locale ".

en deux groupes distincts, d'une part les compétences liées à la gestion des sols, d'autre part, celles liées aux pouvoirs de police. Ces compétences s'inscrivent dans un cadre légal qui à la faveur de la décentralisation tient compte de la diversité des situations locales au niveau de certains espaces, et garantit une plus grande autonomie communale mais en fixe les limites. La zone littorale représente aujourd'hui une zone d'interférence entre les lois de décentralisation qui nous l'avons vu, ont largement étendu les compétences communales et la Loi du 3 Janvier 1986 ⁽¹⁾ qui tout en respectant les partages de responsabilités définis en 82 et 83, réencadre par certains aspects " la liberté des élus locaux " dans un but de protection des zones littorales ⁽²⁾.

I. LES COMPETENCES LITTORALES LIEES AUX POUVOIRS DE GESTION ET D'AMENAGEMENT DES SOLS

Il ne s'agit pas d'être exhaustif mais d'étudier les principales compétences applicables à la zone littorale à savoir, celles s'exerçant en matière d'urbanisme, d'aménagement touristique et de port de plaisance.

A/ L'urbanisme littoral : principale compétence littorale décentralisée placée sous contrôle de l'Etat.

Le principe qui se dégage en droit est celui de la responsabilité des communes placées par le législateur sur un plan d'égalité dans ce domaine. L'urbanisme est devenu une " affaire communale ".

La Loi du 7 Janvier 1983 sur la répartition des compétences a donné naissance dans les communes littorales à un urbanisme décentralisé.

(1) Op. cit.

(2) V. J. C. HELIN, R. HOSTIOU. R.F.D.A. 2 (5) 9-10/86 p. 675.

Il faut savoir en effet qu'en matière de Planification foncière on est passé de 1958 ⁽¹⁾ et 1967 ⁽²⁾ à 1983, de la responsabilité exclusive de l'Etat au transfert de compétence entre les mains des communes, ⁽³⁾. La maîtrise de l'urbanisation littorale est basée essentiellement sur les instruments de planification de l'espace, instruments généraux, comme les Schémas Directeurs (S.D.) et les Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.) ou instruments à vocation spécifiquement littorale comme les Schémas de Mise en Valeur de la Mer ⁽⁴⁾. La loi " littoral " s'est attachée dans ce domaine à mettre en place une gestion équilibrée de la zone littorale en conciliant l'autonomie des communes et les responsabilités que l'Etat tient de l'article L.110 du Code de l'Urbanisme affirmant que le " territoire français est le patrimoine commun de la Nation ". Le principe d'une concertation et d'une coordination sur cette zone entre les actions de l'Etat et des Collectivités locales est apparu nécessaire ⁽⁵⁾ mais la loi " littoral " en matière d'urbanisme marque un retour au contrôle de l'Etat ⁽⁶⁾.

- 1) L'affirmation d'un pouvoir décentralisé au profit de la commune.

Un certain nombre d'acquis législatifs se dégagent de la Loi du 7 Janvier 1983 ⁽⁷⁾. Elle reconnaît le pouvoir de décision communal tant

- (1) Date d'institution des Plans d'Urbanisme.
- (2) Loi foncière.
- (3) " Urbanisme et Environnement " C. MOULINARD. R.J.E. 2/3/86 p. 231.
- (4) Décret n° 86. 1252 du 5/12/86. (Remplace les Schémas d'Aménagement du Littoral et les S.D.A.U.).
- (5) Art. 1. Loi du 3/1/86 op. cit.
- (6) Art. L. 146-1 et suiv. du Code de l'Urbanisme.

en ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme que la délivrance des actes et autorisations liés à l'utilisation du sol communal.

— En ce qui concerne la planification locale on est passé de l'élaboration conjointe à l'élaboration associée. Les décisions relèvent des élus, l'Etat étant associé à la procédure. Les P.O.S. sont établis à l'initiative et sous la responsabilité de la commune qui les publie, les rendant ainsi opposables aux tiers. Ils tiennent compte cependant de la consultation de certains organismes et d'autres collectivités intéressées. Ils constituent des documents d'équilibre, de synthèse.

Les schémas directeurs sont élaborés à l'initiative des communes ayant en commun des intérêts économiques et sociaux. Ils tendent à privilégier un niveau de réflexion intercommunal ⁽¹⁾.

— En ce qui concerne les autorisations d'occupations du sol et les actes liés à l'urbanisme opérationnel, l'autonomie communale est liée à l'existence d'un Plan d'Occupation des Sols approuvé. Dans ce cas les permis de construire ⁽²⁾ sont délivrés par le maire au nom de la commune, ainsi que les permis de démolir, les lotissements, l'édification de clôture, les travaux divers, l'aménagement de terrains de campings ou le stationnement des caravanes, les certificats d'urbanisme et de conformité, les coupes et abattages d'arbres ⁽³⁾. La majorité de ces autorisations obéissent au contrôle de droit commun et sont exécutoires après transmission au Commissaire de la République qui peut saisir le Tribunal Administratif d'une demande de sursis d'exécution.

En l'absence de Plan d'Occupation des Sols approuvés dans une commune, ces décisions sont délivrées au nom de l'Etat.

(1) Les Schémas Directeurs sont élaborés par un Etablissement Public de coopération Intercommunale d'Etudes et de Programmation.

(2) Art. 102 et 104. Loi du 22/7/83.

(3) Art. 68. Loi du 7/1/83 et Art. 105. Loi du 22/7/83.

Les communes ont donc acquis en matière d'urbanisme des pouvoirs importants de décisions et d'instructions qui connaissent certaines limites pratiques et théoriques.

2) Les limites du pouvoir communal en matière d'urbanisme littoral.

Une présence accrue de l'Etat à travers certaines procédures, l'obligation du respect des normes nationales imposées à toute gestion du sol littoral, enfin les problèmes pratiques constitués par l'insuffisance de moyens à la fois techniques et financiers des communes littorales, sont les trois points marquant les limites posées à la liberté des élus locaux en matière d'urbanisme.

a) La présence de l'Etat dans les procédures d'urbanisme.

La commune reste maître de l'utilisation des sols et de leur gestion tant qu'elle applique des règles à l'élaboration desquelles l'Etat a participé. Ce dernier est pratiquement toujours présent dans l'élaboration des règles locales, conserve une compétence exclusive pour certaines catégories d'utilisation des sols et continue à exercer un pouvoir normatif important.

— L'élaboration du Plan d'Occupation des Sols associe l'Etat à la commune. Le contenu de ce document est de plus, en partie déterminé par un Schéma Directeur ou un Schéma de Mise en Valeur de la Mer lorsqu'il en existe ⁽¹⁾, incorporant déjà les choix de l'Etat ⁽²⁾. En

(1) Les S.M.V.M. sont pour le moment à l'étude sur le Golfe Normano-Breton.

(2) " Problème de la compatibilité des P.O.S. avec les prescriptions relatives à la protection et à l'aménagement du littoral " (réflexions à partir de deux cas concrets...) D. MAILLOT - Colloque S.F.D.E. MONTPELLIER 9/86.:

" ... Nécessité de réaménager les relations Etat - communes pour faciliter en cas de conflit le contrôle juridictionnel ... " dans le sens de la préservation des espaces fragiles et de l'aménagement des espaces ouverts à l'urbanisation (cas d'une demande par le COREP. de modification substantielle d'un P.O.S. d'une commune non couverte par un Schéma Directeur).

L'absence de Schéma, la prise en compte des modifications demandées par l'Etat détermine l'opposabilité du Plan d'Occupation des Sols. Le Commissaire de la République du Département dispose d'un pouvoir de substitution pour reviser ou modifier le Plan d'Occupation des Sols après mise en demeure d'une commune non respectée depuis six mois. Dans les communes n'ayant pas de Plan d'Occupation des Sols, les autorisations sont délivrées au nom de l'Etat. Les communes ont donc tout intérêt à se doter d'un Plan d'Occupation des Sols sous peine d'interdiction de principe de construction nouvelle dans les parties non urbanisées.

L'Etat intervient également par l'intermédiaire du contrôle administratif dans l'élaboration et la mise en vigueur des documents de planification plus large puisque si le principe de la compétence communale est posé, l'Etat continue à posséder des prérogatives à chaque étage de la procédure. C'est le cas des Schémas Directeurs ⁽¹⁾. Bien que l'élaboration d'un Schéma Directeur appartienne à un Etablissement Public de coopération intercommunale ⁽²⁾, l'Etat par le poids qu'il occupe dans la décision apparaît comme un coauteur de l'instrument de planification. Dans le délai de 45 jours qui séparent l'approbation de l'opposabilité, il peut notifier les modifications " qu'il estime nécessaire d'apporter au Schéma " quand ses dispositions sont incompatibles avec les prescriptions nationales ou particulières (art. L. 111-1 du Code de l'Urbanisme) ou " compromettent gravement la mise en oeuvre de projet d'intérêt général relevant de l'Etat, de la Région du Département ou d'autres intervenants " ⁽³⁾. En cas d'opposition de l'Etablissement de coopération intercommunale le COREP est chargé d'arrêter le schéma directeur, possédant ainsi un pouvoir de

(1) ex: les communes posent le périmètre de Schéma Directeur que le COREP arrête.

(2) v. " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " op. cit. p. 170.

(3) art. L. 122-1 -3 du Code de L'Urbanisme - Art. 95 Loi du 22/7/1983 op. cit.

substitution important. Enfin, si en deux ans, l'élaboration ou la modification d'un Plan d'Occupation des Soils demandée par l'Etat n'a pas abouti, le document sera délivré et approuvé par lui.

— L'Etat continue à délivrer seul certaines autorisations, notamment les constructions pour le compte de l'Etat, de la Région ou du Département, d'Etablissement Public ou de concessionnaires, les constructions à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national, et les ouvrages de production, transport et distribution ou stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières nucléaires (1).

— L'Etat conserve l'aménagement et l'urbanisme littoral avec l'élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer succédant aux S.A.U.M. (2). Ils se distinguent de ces derniers par l'opposabilité et un champ d'application beaucoup plus large. Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer font l'objet d'une consultation des collectivités locales mais leur avis ne lie pas l'Etat qui les approuve par Décret au Conseil d'Etat.

Il continue à exercer deux moyens normatifs importants à travers les règles générales d'urbanisme suppléant les documents locaux ou s'imposant à eux et les prescriptions nationales ou particulières (anciennes directives d'aménagement) qui ne peuvent être prises qu'en application des lois d'aménagement et d'urbanisme (cf. Loi littoral).

Les attributions les plus exposées aux pressions à savoir la distribution du droit de construire et la délivrance d'autorisations ont été abandonnées par l'Etat aux communes sans que la nature trop unitaire de l'Etat ait été réellement remise en cause en matière d'urbanisme malgré l'importance du transfert.

(1) cas des centrales de Flamainville et de la Hague sur le Golfe Normano-Breton art. 59 Loi du 7/1/83.

(2) Les S.A.U.M. constituent des documents d'orientation.

b) La soumission aux normes et l'impact
de la loi littoral.

La soumission des communes littorales aux normes entraîne en matière d'urbanisme une restriction de leur liberté, en raison principalement des tendances protectrices qu'elles révèlent qui restreignent d'une certaine manière l'impact de la décentralisation dans ce domaine ⁽¹⁾. Les dispositions de la Loi du 3 Janvier 1986 en constituent l'élément principal.

La Loi " littoral " du 3 Janvier 1986 pose des principes particuliers au " regard desquels chaque collectivité locale responsable doit faire des choix et les justifier " ⁽²⁾. Ces règles qui portent atteinte en partie aux compétences communales en matière d'urbanisme littoral sont basées sur le respect de l'environnement et la protection du milieu. Elles tendent à renforcer la protection des espaces domaniaux et non domaniaux du littoral afin d'éviter ⁽³⁾ notamment un " urbanisme incontrôlé " ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

La Loi littoral modifie le Code de l'Urbanisme, ⁽⁵⁾ et s'applique à tous documents et autorisations concernés (P.O.S. ; S.D. ...) par ses articles.

-
- (1) " La Loi littoral et le Code de l'Urbanisme ". Coll. MONTPELLIER 9/86. F. BOUYSSOU.
 - (2) " Les principes d'Aménagement dans la Loi littoral " - N. BOUCHE, Coll. MONTPELLIER. 9/86.
 - (3) Voir art. 27 de la loi condamnant les concessions d'endigage liées à des opérations immobilières spéculatives du type marinas.
 - (4) " La protection des espaces terrestres et marins dans la Loi du 3 Janvier 1986 ". Coll. 9/86 F. MODERNE.
 - (5) " Trois Maires du Périmètre sensible " . Le MARIN, 5/10/84 : " Plougrescant ... type de commune étranglée par les règles administratives."
 - (6) " ses dispositions particulières au littoral " constituent un chapitre spécifique ayant valeur de loi d'Aménagement et d'Urbanisme au sens de la loi du 7/1/83 (Art. L. 111-11 du Code de l'Urbanisme).

* Les normes restrictives à l'extension de l'urbanisation.

Les communes sont tenues de respecter des normes de protection sont de plus en plus sévères lorsqu'on se rapproche du rivage dans le but de lutter contre le " mitage ", ayant déjà défigurés certaines zones littorales ⁽¹⁾.

- Dans les espaces proches du rivage, les autorités communales sont soumises au principe de l'extension limitée de l'urbanisation qui n'est admise que lorsque le Plan d'Occupation des Sols la justifie et la motive suivant des critères liés à la configuration des sites, à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ⁽²⁾.

- Sur tout le territoire communal " l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villes existantes, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ⁽³⁾.

- Hors des espaces urbanisés les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les eaux intérieures.

* Les normes de protection spécifiques.

- Les zones littorales sensibles font l'objet d'une disposition spéciale ⁽⁴⁾. Il s'agit des " espaces terrestres ou marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral " et de certains " milieux nécessaires au maintien de l'équilibre biologique qui doivent faire l'objet d'une protection particulière quelle que soit la situation par rapport au littoral ⁽⁵⁾.

(1) Urbanisation linéaire en bordure du rivage.

(2) Article L - 146-4 du Code de l'Urbanisme.

(3) Article L - 146-4 du Code de l'Urbanisme - La loi littoral impose l'existence de dispositifs de traitements des effluents pour l'ouverture à l'urbanisation de Z.N.A. (art. 17 loi littoral).

(4) Article L - 146 - 6 du Code de l'Urbanisme.

(5) Leur liste est fixée par Décret .

Règles particulières : - aménagement possible d'équipement léger pour leur gestion,
- réalisation de travaux en vue de leur protection.
- les P.O.S. doivent classer en espaces boisés les parcs et ensembles boisés existants les plus significatifs après consultation de la Commission des sites.

- L'aménagement de routes nouvelles de transit doit être localisée à une distance minimum de 2000 mètres du rivage. Les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent longer le rivage.

- L'aménagement et l'ouverture de terrains de campings ou de stationnement de caravanes en dehors des espaces urbanisés sont soumis à la délimitation de secteurs prévus au Plan d'Occupation des Sols. (1)

* L'intégration de principes d'urbanisation
dans les documents d'urbanisme

En s'appliquant aux espaces urbanisés ou non, la loi littoral contraint les communes littorales à réviser les Plans d'Occupation des Sols qui doivent tenir compte de la préservation des espaces naturels sensibles (art. L - 146-6), et prévoir des espaces naturels présentant le " caractère d'une coupure d'urbanisation " (2). Le libre accès du public au rivage constitue un principe à respecter par les communes lors d'opérations d'aménagement admises à proximité du rivage (3).

Les autorités communales sur le littoral du Golfe Normano-Breton sont tenues au respect de ces principes et normes d'urbanisation protectrices ainsi qu'à celui des prescriptions nationales ou particulières (4) prévues par la Loi du 7 Janvier 1983 pour compléter les Lois d'Aménagement et d'Urbanisme. Les acteurs locaux voient se restreindre partiellement leur autonomie au profit de la collectivité nationale qui a estimé nécessaire de préciser les normes de sauvegarde et de protection du littoral.

(1) Art. L. 146-5 du Code de l'Urbanisme.

(2) Art. L. 146 - 2.

(3) L'article L 160 - 6-1 crée la possibilité de création d'une servitude de passage sur le littoral transversale (en l'absence de voies publiques à moins de 500 mètres).

(4) Prescriptions fixées par Décret en Conseil d'Etat.

c) L'insuffisance des moyens communaux
en matière d'urbanisme littoral

La pleine autonomie communale ne peut s'exercer pleinement sans des moyens en personnel, et sans moyens financiers suffisants. Depuis la décentralisation une majorité de petites communes littorales se trouvent confrontées à des difficultés pratiques et financières.

* L'absence de services communaux compétents.

Les autorités communales ont commencé dès le transfert de la compétence d'urbanisme à vouloir maîtriser les opérations de gestion et d'aménagement mais se sont heurtées immédiatement à l'insuffisance des moyens techniques, et notamment à l'inexistence de services compétents et de personnel qualifié pour instruire les documents d'urbanisme ⁽¹⁾.

La loi du 7 Janvier 1983 ⁽²⁾ a mis gratuitement à la disposition des communes les biens, meubles et immeubles utilisés par l'Etat avant le transfert ⁽³⁾, mais le transfert de services techniques n'a été envisagé qu'au profit des Départements (pour les ports de commerce et de pêche par exemple) et des Régions. Dans l'attente des transferts de services aux Départements et aux Régions, un système de Mise à Disposition des Services Techniques a été mis en place au profit des communes ⁽⁴⁾.

En pratique, après un premier mouvement de désaffectation à l'égard des services de l'Etat, principalement les Directions Départementales de l'Équipement (D.D.E.) les communes du littoral se sont à nouveau

(1) " Perspectives d'évolution des niveaux intermédiaires " B. PERRIN
A.J.D.A. 20/2/86.

(2) Art. 19.

(3) Mise à dispositions consistant en une substitution de la commune à l'Etat dans l'exercice des droits et obligations sur le bien affecté.

(4) La relation commune / Service Mis à Disposition n'a été envisagée que dans le cas des autorisations de construire (Loi du 7/1/83): " les services et personnels agissent en concertation permanente avec le Maire ou le représentant de l'Etablissement Public Intercommunal qui leur adresse toute instruction nécessaire à l'exécution des tâches qu'il leur confie " (art. 61)

rapprochées des services qui demeurent au centre des procédures d'urbanisme. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce retour vers les services de l'Etat, d'une part une crainte de la part de certains élus locaux à l'égard de l'instauration de la tutelle technique éventuelle d'une autre collectivité territoriale ⁽¹⁾, d'autre part l'insuffisance de moyens financiers permettant le recours onéreux mais possible en matière de planification, à des bureaux d'études privés par les communes petites et moyennes dépourvues de services propres ⁽²⁾, enfin le fait qu'en matière d'urbanisme, la technicité est très importante. Quelques grandes villes ont créé leur propre service d'urbanisme mais la majorité des communes littorales notamment sur le Golfe Normano-Breton utilisent les services des trois D.D.E. qui restent leur interlocuteur habituel et privilégié dans ce domaine ⁽³⁾. Bien que certaines conditions aient changé, l'instruction des Plans d'Occupation des Soils et les autorisations d'utilisation des sols dépendent encore des D.D.E., (information et conseil).

Les conséquences de cette situation de fait sont nombreuses :

- La mise à disposition gratuite et provisoire des services de l'Etat qui devait permettre la transition vers l'autonomie locale et aider les communes à s'organiser, devient la règle écartant les nouvelles formes de coopération souhaitée par la loi.

- Le plein exercice de la compétence d'urbanisme par les communes littorales les incitent à recruter leur propre personnel engageant ainsi un effort financier non prévu pour les transferts de ressources concomitants.

- Le terme de " concertation " (1983) définissant les rapports entre les S.E. et les élus n'est pas révélateur de l'ambiguïté pouvant naître du fait que les services techniques seraient en même temps auxiliaires de la

(1) Création de services techniques au niveau des Départements.

(2) " Le nouveau Droit de l'Urbanisme " - Cahiers du Droit 1985, p. 319.

(3) 87 % des Communes Françaises avaient en 1985 confié aux D.D.E., l'élaboration ou la révision des P.O.S., 9 % relevaient de bureaux d'études privés, et 0, 2 % de services techniques municipaux - voir " 8ème Congrès des Maires de France, 21-25/10/85 ", Rapport Ph. AUBERGER - F. GEINDE dans " Départements et Communes " 10/85, Numéro Spécial p. 36.

de la collectivité et du COREP sur les mêmes documents, au titre de leur préparation, et au titre du contrôle administratif.

Le rôle joué par l'Etat par l'intermédiaire de ses services extérieurs marque une limite technique aux pouvoirs locaux en matière d'urbanisme littoral.

* Les problèmes d'ordre financier.⁽¹⁾

La règle de l'équivalence entre les ressources attribuées et les dépenses effectuées à la date du transfert de compétence par l'Etat aux communes n'a pas pu tenir compte des charges induites (par exemple la création d'un service technique compétent). Depuis la décentralisation en ce domaine, de nombreuses communes réclament la révision de leur dotation financière⁽²⁾. La consultation des communes précédant le vote de la loi " littoral " a permis de connaître ces problèmes financiers auxquels des associations telles de l'A.N.E.L.⁽³⁾ pensent remédier par la création d'un fonds d'aide à l'Equipement des communes du Littoral "⁽⁴⁾ géré paritairement par des représentants des communes et de l'Etat et ayant pour objet de regrouper les recettes procurées par les taxes ou redevances perçues sur des activités littorales (ressources des droits de francisation et de navigation concernant les navires de plaisance, produits des redevances pour occupation du Domaine Public Maritime en dehors des ports concédés). Ce projet n'a pas été retenu par la loi qui institue cependant au profit des communes " littorales " la taxe de " séjour " , en tant que recette nouvelle.

(1) Art. 5 et 94 à 108 Loi du 7/1/83.

(2) V. CODEPECHE 6/83 p. 42. Question au Secrétaire d'Etat à la Mer quant à l'application aux Communes de la " taxe de voierie ".

(3) Association Nationale des Elus du Littoral. (400 communes).
F.E.M. : Fédération des Elus Maritimes.

(4) V. CODEPECHE 2/5/ p. 8 - Débats parlementaires. Question au Secrétaire d'Etat à la Mer - JOANDE 11/12/85.

B/ La Maîtrise communale sur les opérations d'aménagement
touristique : une compétence récente pour les communes
du Golfe Normano - Breton.

Liée à la compétence d'urbanisme, la maîtrise des communes littorales sur les opérations d'aménagement touristique représente l'une des nouveautés de la loi littoral ⁽¹⁾. Elle s'inscrit dans la ligne d'une orientation générale de responsabilisation des pouvoirs locaux, d'une approche plus globale des problèmes et des enjeux littoraux accompagnée d'une clarification du jeu institutionnel ⁽²⁾, " Quelques conditions sont posées à cette nouvelle compétence. Il faut tout d'abord que l'ensemble touristique permettent d'accroître " l'accueil des populations saisonnières ", ou, entraîne une " modification substantielle de l'usage balnéaire ou nautique du littoral ". La commune littorale est alors, habilitée à passer une " convention avec la personne publique ou privée qui réalise l'opération d'aménagement ". L'intérêt du conventionnement est de dépasser la simple préoccupation d'urbanisme, et de contrôler l'ensemble du processus économique et financier du développement touristique. Il est également marqué par le besoin des communes littorales de faire prévaloir leurs décisions sur celles des aménageurs et promoteurs risquant de remettre en cause les équilibres économiques et écologiques de la commune, et de ne pas subir les pressions des investisseurs ⁽³⁾, ⁽⁴⁾.

La compétence communale peut être entière dans le cas où l'ensemble touristique est réalisé en " régie ", ou consiste en un pouvoir de contrôle total en cas de conventionnement entre une commune littorale et une personne publique ou privée ⁽⁵⁾. La durée maximum de la convention est fixée à 15 ans ⁽⁶⁾.

(1) Art. 19 Loi du 3/1/86.

(2) J.O. A.N.D.P. - 1986 n° 2947 p. 2.

(3) J.O. A.N.D.P. - 1ère Session 85-86 n° 3084 p. 41. J. LACOMBE - Rapport sur le projet de loi " littoral ".

(4) " Les trois Départements du Golfe Normano-Breton ont totalisé en 1983 sur 15 % du linéaire côtier français, 28 millions de journées de vacances d'été.

(5) La convention fixe les modalités de gestion, promotion et animation de l'ensemble touristique - Contrôle communal impliquant la vérification de la conformité au P.O.S.

(6) Possibilité de doubler cette durée à certaines conditions.

Les communes ont reçu les moyens d'affronter le développement d'équipements touristiques anarchiques ⁽¹⁾. Cette compétence nouvelle intéresse de nombreuses communes sur le littoral du Golfe Normano-Breton ; Le développement économique de certaines d'entre elles est imputable à l'accroissement du tourisme. Il faut rappeler que 34 % de son linéaire côtier est utilisé de manière intensive par le tourisme (235 km. de côtes) dix communes y constituant des pôles d'attraction importants parmi lesquelles : SAINT-MALO, DINARD et GRANVILLE connaissent la plus forte pression touristique ⁽²⁾. La baie du Mont Saint-Michel avec une faible capacité d'accueil et une fréquentation importante semble être le lieu d'exercice le plus adapté à la mise en oeuvre de cette compétence pour les communes littorales, également responsables du respect des intérêts locaux et de l'environnement.

C/ La compétence communale nouvelle sur les ports de plaisance du Golfe Normano - Breton.

Sur le Golfe Normano-Breton certaines communes littorales ont reçu en 1983 une nouvelle compétence portant sur les ports de plaisance. Les communes sont au côté des trois départements pour les ports de commerce et de pêche, les secondes collectivités territoriales ayant bénéficié d'un transfert de compétence ⁽³⁾ en matière portuaire. L'exclusivité de la compétence portuaire de l'Etat a en conséquence disparu en 1983.

Les transferts ⁽⁴⁾ des ports de plaisance aux communes littorales s'expliquent par l'évolution de la plaisance depuis une vingtaine d'année qui a eu pour principale conséquence une multiplication des demandes

(1) V. " Les conventions d'aménagement touristique " C. DEVES, AJDA, 20/11/86.

(2) " St QUAY PORTRIEUX, PLENEUF VAL ANDRE, ERQUY, St CAST LE GUILDO, DINARD, St. MALO, CANCALE, JULLOUVILLE, GRANVILLE, BARNEVILLE-CAUTERET ". Cf. " Bilan des Etudes sur le Golfe Normano-Breton " p. 160 - IFREMER.

(3) Loi n° 83 - 663 du 22/7/83 - J.O. 23/7/83 p. 2286.

(4) Environ 230 ports transférés aux Communes (330 aux Départements) en France.

d'installations d'infrastructures. La plaisance a pris place tout d'abord dans les infrastructures réservées à la pêche ou au commerce avant la création des premiers ports de plaisance puisqu'il n'existait avant la décentralisation que 2 catégories de ports, - autonomes et non autonomes -.

En 1965, cette nouvelle flotte atteint des proportions⁽¹⁾ qui conduisent l'Etat à créer le plus rapidement possible des ports de plaisance en utilisant notamment le moyen juridique constitué par la concession. Cet instrument juridique permit à l'Etat de faire face à cette explosion de la plaisance en faisant jouer l'entreprise privée mais en conservant la maîtrise et le contrôle de l'opération par le contrat de concession⁽²⁾. 180 ports de plaisance ont été créés de cette manière entre 1965 et 1978⁽³⁾.

La répartition des compétences a fait disparaître le monopole de gestion par l'Etat qui conserve cependant quelques moyens de contrôler ou surveiller les autorités communales nouvellement investies.

1) Une large compétence basée exclusivement sur les ports de plaisance

Les communes du littoral du Golfe sont aujourd'hui compétentes pour " la création, l'aménagement et l'exploitation des ports qui sont affectés exclusivement à la plaisance ", autres que les ports maritimes de commerce et de pêche (Département), les ports autonomes et les ports maritimes d'intérêt national⁽⁴⁾. Le transfert est intervenu au 1er Janvier 1984 date à laquelle les ports faisant l'objet précédemment soit d'une concession

(1) Minoritaire au début du siècle, la flotte de plaisance comprend en 1965 10.000 unités, en 1975 : 500.000 ; en 1984 : 700.000. (Progression de 20 % en 10 ans). En l'an 2.000 elle pourrait comprendre un million d'unités (avec une progression annuelle de 8 %).

(2) Concession d'outillage public ou privé avec obligation de Service Public.

(3) " Aspects de la fiscalité des ports de plaisance ". D.M.F. 1984 n° 10 1er Semestre.

(4) Art. 6 - Loi du 22/7/83 op. cit.

de port de plaisance soit d'une concession d'équipement léger ⁽¹⁾ ainsi que les installations exclusivement affectées à la plaisance non concédées, ont été transférées aux communes du littoral exerçant depuis cette compétence dans le respect des dispositions prévues par le Code des Ports Maritimes et des prescriptions des Schémas de Mise en Valeur de la Mer, s'il y en a.

a) Les ports transférés aux communes du
Golfe Normano - Breton.

Bien que la notion de ports ⁽²⁾ de plaisance soit l'objet de questions que la loi littoral n'a pas éclairée ⁽³⁾ le transfert de compétence a été opéré sur le littoral du Golfe en tenant compte à la fois à l'unité de gestion de l'installation portuaire dans son ensemble et de l'activité dominante du port considéré. Quand un port de plaisance abritait à titre accessoire des bateaux de commerce et de pêche le transfert a été effectué de plein droit à la commune et inversement.

En dehors de SAINT-MALO qui reste sur le littoral du Golfe le seul port restant à la charge de l'Etat (Port maritime d'intérêt national) et des ports transférés aux trois départements, les "ports exclusivement affectés à la plaisance sont passés entre les mains des autorités communales. Sans en faire la liste exhaustive, incluant toutes les créations récentes, il faut citer les transferts intervenus depuis 1984.

(1) Environ 150 ports (art. R 131-1 du Code des Ports Maritimes et Art. R. 151 - 1) en France.

(2) cf. " Définition du Port Maritime " Sect. II (II).

(3) Problèmes posés par la distinction entre port communal et départemental difficile quand un bassin de plaisance se situe à côté d'un bassin réservé à la pêche.

Problème posé par la notion nouvelle " d'équipement léger ".
v. " La loi littoral et les Ports Maritimes " R. REZENTHEL - R.F.D.A.
9-10/86. p. 700.

Dans les départements des Côtes-du-Nord, 17 ports ayant pour activité essentielle la plaisance ont été transférés aux communes concernées le 20/2/84 ⁽¹⁾, En Ille-et-Vilaine les ports de plaisance de SAINT-SULIAC ⁽²⁾, de SAINT-BRIAC SUR MER ⁽³⁾ et de CANCALE ⁽⁴⁾ sont depuis peu de temps sous compétence communale. Enfin dans le Département de la Manche, les ports sont tous départementaux dans la partie normande du Golfe.

b) Les autorités communales du littoral compétentes

Les Maires des communes du Golfe possédant un port de plaisance ont reçu compétence pour l'administrer, procéder à l'instruction préalable des avant-projets de travaux, statuer sur les modifications des tarifs d'usage de l'outillage public (concedé ou non), approuver la délimitation administrative du port, procéder à l'instruction des dossiers de création de droit de port, signer les autorisations domaniales enfin nommer les membres et présider les Conseils Portuaires ⁽⁵⁾. Ces derniers institués dans chaque commune concernée semblent être un des points positifs de la décentralisation. Ils permettent de l'avis des personnes interrogées une base efficace de concertation puisqu'ils sont composés de toutes les parties intéressées à la gestion du port ⁽⁶⁾.

(1) Arrêté Préfectoral du 20/1/84 mettant à la disposition des Communes les ports délimités suivants :

- Beg Douar à Plestin Les Grèves
- Beg Hent à Lannion
- Trozoul à Trébeurden
- Landrellec et l'Ille Grande à Pleumeur Bodou.
- Coz Pors à Tregastel
- Le Lenn à Louannec
- Port-Blanc à Penvenan
- Le Guerzido à Bréhat
- Beg Sable à Lanmodez
- Port Lazo et Bréhec à Plouézec
- Piègu à Pléneuf Val André
- Des Hopitaux à Erquy
- De la Houle Cousseul et du Châtelet à St Jacut de la Mer
- De Ploumanach et du Linkin à Perros-Guirec.

(2) créé par Arrêté Préfectoral du 14/5/85.

(3) créé par Arrêté Préfectoral du 12/4/85.

(4) Port de plaisance de " Port Mer " Arrêté Préfectoral du 28/1/85.

(5) Cf. Cf. Section II, II.

(6) Représentants du concessionnaire (souvent une C.C.I.) du Conseil Municipal du personnel concerné par la gestion portuaire mis à disposition (D.D.E.) du personnel du concessionnaire, des usagers du port au titre de la plaisance.

c) Les pouvoirs conférés aux communes du littoral
du Golfe Normano - Breton

- En matière de gestion.

. Toute décision de création et d'extension de port dépend aujourd'hui des communes littorales. Elle doit comporter l'institution ou la modification d'un périmètre délimitant le Domaine Public Portuaire, ou, à l'intérieur d'un périmètre délimité, l'accroissement de la superficie du plan d'eau abrité.⁽¹⁾ Cependant, en l'absence de schéma de Mise en Valeur de la Mer, ce qui est le cas sur le littoral du Golfe pour l'instant, ces décisions sont prises par le Commissaire de la République sur proposition de la Commune après avis du Conseil Général.

. Les autorisations d'occupation du Domaine Public Portuaire sont accordées par les maires des Communes littorales qui peuvent en percevoir les fruits (exemple des Cultures marines)⁽²⁾ puisqu'elles ont été substituées à l'Etat par le transfert de compétences⁽³⁾ dans ses droits et obligations à l'égard des tiers bénéficiant d'une concession⁽⁴⁾ ou d'une autre autorisation⁽⁵⁾. Les autorités communales du Golfe peuvent effectuer des travaux de construction et de démolition sur le Domaine Public Portuaire sous réserve du maintien de l'affectation portuaire des biens mis à disposition.

. En matière d'exploitation portuaire, les communes sont libres de choisir le mode de gestion du port. Elles concèdent fréquemment l'aménagement ou l'exploitation à des personnes publiques (C.C.I.)⁽⁶⁾ ou à

(1) Circulaire du 2/2/84 relative au transfert de compétence en matière de port maritime civil..

(2) Art. 29 de la Loi littoral : la commune délivre le titre d'occupation du Domaine Public Portuaire.

(3) Art. 9 Loi du 22/7/83.

(4) Un Décret du 24/10/84 limite à 50 ans la durée des concessions d'établissement ou d'exploitation d'infrastructures ou de superstructures portuaire, à 35 ans les autres concessions et autres autorisations, à un an renouvelable les dispositions privatives des postes à quai pour les navires de plaisance (à 5 ans pour les entreprises exerçant des actes de commerce, réparation nautique, association sportive et de loisir).

(5) " Le régime administratif du port de plaisance " R. CATTIN - AJ.D.A.3/86.

(6) cas le plus fréquent sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

des personnes privées (comme des Sociétés d'Economie Mixte) lorsqu'elles ne l'exploitent pas elles-mêmes en régie. Ces concessions peuvent porter sur les infrastructures et les superstructures.

- En matière de police.

(Le pouvoir de police portuaire fait l'objet d'une étude plus précise dans la seconde partie de ce paragraphe). Le règlement général de police est fixé par Décret ⁽¹⁾ à l'intérieur des limites administratives des ports communaux mais des règlements particuliers peuvent y être établis par le maire dans la mesure où ils sont compatibles avec le Règlement général.

d) Les moyens mis à disposition des communes littorales

* Les moyens financiers.

Les communes littorales ont bénéficié dès 1984 d'un transfert de compétence important mais ce dernier n'a pas été accompagné d'un transfert de ressources dans la mesure où l'Etat ne participait pas aux dépenses de fonctionnement et d'investissement des ports de plaisance concédés. Les communes subissent là un manque de ressources important par rapport aux Départements qui ont bénéficié d'une compensation financière au titre de la Dotation Globale de Décentralisation.

Elles bénéficient malgré tout d'un certain nombre de recettes portuaires ;

- les communes littorales sont habilitées à percevoir dans les ports de plaisance un droit de port à raison des opérations commerciales ou des séjours de navires qui y sont effectués. Ils sont fixés directement par elles dans les ports exploités en régie, ou par l'exercice d'un pouvoir d'approbation dans le cas où le droit de port est perçu par un

(1) Art. 7 Loi du 22/7/83.

concessionnaire ⁽¹⁾ et comprennent une redevance d'équipement des ports de plaisance.

— Les redevances " d'outillage public " ⁽²⁾ (aucune véritable définition légale de la concession d'O.P.) basées notamment sur les grues, les passerelles de déchargement, les slip-ways, les terre-pleins aménagés et fixées suivant une procédure définie par le Code des Ports Maritimes, constituent une autre catégorie de recette portuaire.

— Les communes disposent aussi des redevances domaniales ⁽³⁾ basées sur les biens de l'Etat mis à leur disposition par le transfert et sur lesquels elles possèdent tous pouvoirs de gestion et sont habilitées à percevoir les fruits et produits puisqu'elles peuvent en autoriser l'occupation. Les communes en fixent librement le montant ⁽⁴⁾.

* Les moyens en biens et en personnel.

. Pour les communes comme pour les Départements du Golfe, les services de l'Etat chargés précédemment du service public portuaire ont été mis à leur disposition ⁽⁵⁾. Il s'agit principalement comme dans le domaine de l'urbanisme des services techniques et administratifs des D.D.E. Cette mise à disposition est globale et concerne l'ensemble du service chargé de l'administration du port en tant qu'il concourt aux missions de la collectivité locale. A titre d'exemple, 10 communes du Département des Côtes du Nord, représentant 12 ports ont confié la gestion de leur port de plaisance à la D.D.E.

(1) Art. 8 Loi du 22/7/83 et Décret n° 83-11/47 du 23/12/83 relatif aux droits de port et de navigation. J.O. du 27/12/83 p. 3745.

(2) V. " La responsabilité du concessionnaire d'outillage public " R. REZENTHEL Revue, Droit- Littoral et Mer - 1981. N° 1 p. 14 à 20.

(3) Art. 20 Loi du 7/1/83.

(4) L'occupation du Domaine Public est précaire et révocable, le retrait de l'autorisation pouvant intervenir sans indemnisation avant l'échéance du contrat dans l'intérêt du domaine.

(5) condition : mise à disposition provisoire- Loi du 2/3/82 et du 7/1/83.

. Les dépendances du Domaine Public de l'Etat ont fait l'objet également d'une Mise à disposition au profit des Communes littorales, constatée par Procès-Verbal établi contradictoirement entre les représentants de l'Etat et de la commune. Il s'agit des biens meubles et immeubles (†) inclus dans la délimitation des ports maritimes ou à défaut de délimitation, dans les limites des concessions d'outillage public. Certains équipements ont été exclus de ces Mises à Disposition ; les équipements nautiques isolés, non délimités et non concédés, les concessions d'équipement légers pour l'accueil des bateaux de plaisance qui en l'absence de délimitation administrative ne peuvent être considérés comme ayant entraîné la désaffectation du Domaine Public Maritime naturel qu'elles recouvrent au profit d'une affectation au Service Public Portuaire, les Equipements des Phares et Balises, les immeubles d'Etat utilisés pour d'autres fonctions que le service.

2) Une compétence communale limitée et placée sous surveillance

L'Etat reste en effet solidement établi dans la gestion portuaire comme en matière d'urbanisme. Son intervention dans les procédures, le respect imposé des normes de protection du littoral, et les difficultés pratiques rencontrées par les communes contribuent à diminuer l'impact du transfert intervenu en 1984.

a) Dans le cadre de l'administration des ports de plaisance.

La création ou l'extension d'un port est à la fois une décision d'utilisation du Domaine Public Naturel sur lequel il va s'implanter et un changement substantiel d'utilisation de ce domaine. Cette compétence :

(1) Dans les Côtes-du-Nord, les P.V. de mise à disposition ont été établis dans chaque port : 11 ont été réalisés en 1985 ; 6 l'ont été en 1986. Source : Service Technique D.D.E.

attribuée à la commune doit s'exercer " dans le respect des dispositions prévues par le Code des Ports Maritimes et des Schémas de Mise en Valeur de la Mer". La loi ⁽¹⁾ prévoit en effet que l'autorité portuaire en l'occurrence la commune ne peut étendre la délimitation du Port sur le Domaine Public Maritime ⁽²⁾ qui n'aurait pas été mis à sa disposition ; en conséquence l'extension doit être prévue dans le Schéma de Mise en Valeur de la Mer ou à défaut autorisée par le COREP ⁽³⁾ de département ; l'Etat retient ainsi la gestion d'installations de plaisance (équipements légers) sauf dans le cas où une autorisation domaniale aura été délivrée au pouvoir municipal. Mais, en l'absence de Schéma de Mise en Valeur de la Mer, l'Etat retient toute décision ; le COREP de département continue à décider des créations et des extensions de port, sur proposition de la commune cependant et après avoir obtenu l'avis du Conseil Général.

Ces décisions échappent en conséquence aux communes du littoral du Golfe tant que les Schémas de Mise en Valeur de la Mer qui sont à l'étude n'auront pas été arrêtés ⁽⁴⁾.

b) Dans le cadre du respect des normes de protection du littoral.

Les communes ont le libre choix du type d'équipement à réaliser dans la mesure où le financement leur incombe exclusivement et où ils répondent à une demande manifeste. Des normes de protection encadrent ce choix.

(1) Art. R. 613-1 du Code des Ports Maritimes.

(2) Domaine Public Maritime.

(3) Commissaire de la République.

(4) Voir les articles 57 de la Loi du 7/1/83 et l'article 18 de la Loi du 3/1/86.

. L'Etat incite les communes à moins recourir à l'aménagement de ports de plaisance ou permettent les autorisations d'occupation temporaire du Domaine Public pour " l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipements légers " (1). Ces autorisations entraînent à nouveau l'intervention du COREP de département (2). Il ne s'agit pas dans ce cas de véritables ports, mais les communes peuvent dans le cadre de leur aménagement et de leur exploitation, les affecter de droits et redevances perçus dans les ports de plaisance.

La préférence marquée de l'Etat en faveur de ces zones de mouillages (en tant que formes légères d'aménagement) est basée sur le souhait de limiter l'occupation permanente de l'espace littoral par les ports de plaisance (3), (4).

. Les autorités communales sont tenues de relier les plans d'eau au Domaine Public (5). " 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 des bassins portuaires existants ". La crainte de l'Etat de voir se multiplier des ports de plaisance entièrement " privés " depuis les mesures de décentralisation, est sans doute à l'origine de cette disposition (6). Elle tend à éviter la réalisation d'ensembles immobiliers proches de l'eau, tournés vers la mer et " fermés " dont les quais et plans d'eau appartiennent à des copropriétaires interdisant l'ouverture à la circulation publique et l'utilisation par d'autres usagers (problème des " marinas fermées ").

-
- (1) Art. 28 de la loi littoral (" opposition entre la gestion de l'abri de plaisance par le moyen des procédés de gestion du Domaine Public Maritime demeurant de la compétence de l'Etat et du régime des ports décentralisés. V. " les principes d'aménagement dans la loi littoral ". Coll. S.F.D.E. N. BOUCHE 9/86.
 - (2) Autorisation accordée en priorité aux communes s'il n'y a pas d'affectation irréversible du site.
 - (3) La multiplication de ces ports parallèle à celle du tourisme a eu pour conséquence le suréquipement de certaines côtes (18 ports dans les Côtes-du-Nord) - 10 % des navires de plaisance sortent quelques jours par an.
 - (4) v. " La mise en valeur touristique du littoral " J.Y. FABERON, Coll. MONTPELLIER 9/86.
 - (5) art. 22. Loi " littoral ".
 - (6) " La Loi du 3/1/86 relative à l'aménagement, la protection et la Mise en Valeur du Littoral " P.GODFRIN p. 363 AJDA 20/6/83.

. Les communes littorales sont soumises dans toutes les décisions d'utilisation du Domaine Public Maritime ⁽¹⁾ au respect " de la vocation des zones littorales et voisines " et des " impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ".

c) Dans le cadre du financement des ports.

. Le financement des ports de plaisance représente en pratique pour les élus une " idée fixe " ⁽²⁾ en raison de la non - intervention de l'Etat. Ils se retournent vers les Conseils Généraux et les Conseils Régionaux. La demande de création d'un " Fonds alimenté par le produit de la taxe de Francisation des bateaux de plaisance qui représentait en 1983, 116 millions de francs n'a pas été retenue dans la loi " littoral " ⁽³⁾.

. Les droits de port qui semblaient constituer une recette ordinaire des collectivités locales voient leur affectation au financement de travaux non portuaires, faire l'objet d'une autorisation expresse qui restreint en partie la liberté des communes ⁽⁴⁾.

Quelque soit la compétence des élus, en raison de la globalité de l'enveloppe accordée aux communes, des limitations des sources de recettes portuaires, le risque existe face aux priorités à assumer, de voir les communes délaïsser les travaux d'amélioration et d'extension des ports de plaisance quand on connaît le coût des travaux d'entretien des ouvrages maritimes.

(1) Art. 25, Loi littoral.

(2) " Les communes faces à la plaisance ". Coll. ROCHEFORT. Le MARIN, 3/85 p. 19

(3) La plaisance en France représente environ 60.000 bateaux, 2,5 millions de planches à voile, 12.000 places à quai ...

(4) Art. R. 211-11 du Code des Ports Maritimes : le produit de redevances d'équipements des ports de plaisance ne peut être utilisé " qu'à des dépenses effectuées respectivement, dans l'intérêt de la plaisance et relatives à l'établissement ... l'entretien de tous les équipements du port ..."

Cette situation favorise le retournement des communes qui n'ont pas les moyens de créer leur propre service portuaire vers les Directions Départementales de l'Équipement mises gratuitement à leur disposition. C'est le cas sur le littoral du Golfe Normano-Breton principalement dans les Côtes-du-Nord où la gestion de 12 ports de plaisance sur 17 a été confiée à la D.D.E. des Côtes-du-Nord.

II. LES COMPETENCES COMMUNALES LIEES AU POUVOIR DE POLICE SUR LE LITTORAL DU GOLFE NORMANO-BRETON

Les maires des communes " littorales " sont investis du pouvoir de police municipale ⁽¹⁾. Celui-ci est plus ou moins étendu en fonction des espaces où ces autorités sont appelées à l'exercer, c'est-à-dire dans les ports, sur le littoral, et en mer.

A/ Une compétence partagée dans l'espace portuaire.

Les Maires sont chargés de la police des Ports Maritimes de plaisance ⁽²⁾. Des décrets fixent le règlement général de police à l'intérieur des limites administratives des ports affectés exclusivement à la plaisance mais pour chaque port communal les maires peuvent établir des règlements particuliers dans la mesure où ils sont compatibles avec le règlement général de police.

Dans les ports communaux où il n'existe pas de règlement général de police, les maires restent seuls compétents pour prendre toute mesure de police utile, auprès du Conseil Portuaire et du concessionnaire

(1) cf. Par I. (II).

(2) Art. 7. Loi n° 83. 663 du 22/7/83 op. cit.

s'il en existe ⁽¹⁾. Mais cette compétence est partagée avec l'Etat quand " les circonstances l'exigent ". En effet bien que le maire ait traditionnellement exercé la police de l'ordre public, les lois de décentralisation ont confié cette charge au Commissaire de la République de Département lorsque les circonstances l'exigent, malgré l'exercice par les Maires de la police spéciale de la conservation des Ports Maritimes ⁽²⁾.

Il faut savoir enfin, que l'Etat a conservé lors de la décentralisation, quelques compétences en matière de police dans les ports communaux ; il a pour rôle de fixer les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires et reste responsable de la police des eaux ⁽³⁾ ainsi que de la signalisation maritime et de la police des Pêches dans l'enceinte Portuaire.

En pratique dans les ports du Golfe comme dans les autres ports en France, l'importance du transfert de responsabilités en matière de gestion et de police portuaire a fait naître certaines craintes de ne pouvoir toutes les assumer chez les élus du littoral habitués jusque là souvent, à considérer le port comme un domaine extra-municipal ⁽⁴⁾. Ils ont en conséquence favorablement accueilli le droit d'intervention des Commissaires de la République de Département dans le but de défendre l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens dans les limites du port ⁽⁵⁾.

(1) Art. 3-3. Circulaire du 2/2/84 relative au transfert de compétences en matière de ports maritimes civils. J.O. 17/2/84 p. 1653 (Décret du 20 déc. 1983 modifiant la répartition des compétences en matière de police des Ports Maritimes).

(2) -" Protéger l'intégrité du Domaine Portuaire et assurer un usage conforme à sa destination ".

-v. " Le maintien de l'ordre public dans les Ports Maritimes et les responsabilités de l'Etat ". D.M.F. 84 p. 706. R. REZENTHEL et F. PITRON.

(3) Cf. Police dans les ports départementaux (Sect. II).

(4) La jurisprudence affirmait pourtant la responsabilité de la commune (ex. Arrêt C.E. 7/3/58 " Dans Veuve PIEL ". (Rec. LEBON : " l'absence d'éclairage du quai d'un port géré par l'Etat engage la responsabilité de la commune ")).

(5) Décret n° 83-1104 du 20/12/83 modifiant les art. R.341-5 du Code des Ports Maritimes.

B/ Une compétence affirmée sur l'espace terrestre littoral

L'article 31 de la Loi littoral du 3 Janvier 1986 définit le pouvoir de police détenu par l'autorité municipale sur le littoral : " La Police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux ".

Cet article modifie le champ d'application géographique de la compétence des communes sur leur rivage ⁽¹⁾ fixé à la limite des eaux et non plus à la laisse de basse mer qui délimitait auparavant les compétences du COREP. de Département sur terre et celles du Préfet Maritime en mer ⁽²⁾.

Cette compétence municipale de police générale s'exerçant sur l'espace terrestre est délimitée désormais par une frontière variant naturellement en fonction des marées ce qui n'est pas sans poser quelques problèmes pratiques sur le littoral du Golfe Normano-Breton où l'estran est immense à marée basse (ex. : Mont Saint-Michel) ⁽³⁾, ⁽⁴⁾.

L'Etat conserve cependant sur les pouvoirs de police municipaux un pouvoir de substitution exercé par le COREP. de Département ⁽⁵⁾ " après mise en demeure restée sans résultat " et dans les cas " où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales ".

(1) Modification du Décret n° 78-272 du 9/3/78 relative à l'organisation des actions de l'Etat en mer.

(2) " Projet de loi littoral et les collectivités locales " J.C. BOUZELY, R.A. 10/85.

(3) Coll. S.F.D.E. sur la loi littoral (9/86) : " Police du littoral " B. GENEVOIS.

(4) La police de la " circulation et du stationnement des véhicules terrestres à moteur ... " qui sont "... interdits, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage et sur les dunes et plages ... ", sauf autorisation du COREP. D. après " avis du Maire ", est exercée par ce dernier (Art. 30, Loi du 3/1/86).

(5) Art. L. 131-13 du Code des Communes (Tutelle de l'Etat sur toute police générale).

C/ Une compétence nouvelle mais limitée
sur l'espace maritime

1) Une définition limitant la responsabilité
communale.

Au delà de la limite des eaux, limite de compétence terrestre de police générale communale, le maire exerce depuis 1986, sur une bande de 300 mètres de large en mer, un pouvoir de police administrative ⁽¹⁾. La loi littoral consacre ainsi un principe jurisprudentiel ⁽²⁾. Il s'agit d'un pouvoir de police spéciale qui limite l'étendue de la responsabilité du maire (autorité décentralisée) à une zone de mer de 300 m. à partir de la limite des eaux sur le rivage et à certaines activités, à savoir les " baignades et les activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés ".

Dans le cadre de cette compétence le Maire est tenu de régler " l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités et pourvoies d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours " ; il doit délimiter une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et autres activités et déterminer des périodes de surveillance ; ⁽³⁾ enfin le maire à l'obligation " 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 et des résultats de contrôle de la qualité des eaux accompagnés des précisions nécessaires à leur interprétation " ⁽⁴⁾.

(1) Art. 32 Loi du 3/1/86.

(2) Cf. Définition et reconnaissance de la spécificité des communes (Par. I).

(3) Hors ces zones et périodes les "activités sont pratiquées aux risques et périls des intéressés " (Art. 32 al. 3^{3/4} Loi littoral). Dans les zones réglementées la responsabilité des communes peut être engagée pour faute en cas d'insuffisance de mesures prises pour éviter l'accident.

(4) Art. 32 al. 4 loi " littoral ".

La coordination de la mise en oeuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse, sur l'ensemble des eaux maritimes y compris cette zone de 300 mètres reste de la compétence de l'Etat⁽¹⁾.

L'Etat par l'intermédiaire du COREP de Département conserve également sur ce pouvoir de police spéciale, en cas de carence du Maire, un pouvoir de substitution⁽²⁾.

L'étendue des obligations communales en mer a été clarifiée en partie par la loi littoral qui reconnaît explicitement l'existence d'une police municipale tout en la limitant à 300 mètres du rivage et à certaines activités⁽³⁾ mais laisse subsister quelques imprécisions à l'origine de difficultés pratiques.

2) Les imprécisions laissant place aux interprétations

— Confiée aux Maires des communes littorales du Golfe sur la base d'arguments tels que la forte augmentation des nouvelles formes d'utilisation du littoral devant laquelle les Services Extérieurs de l'Etat souvent éloignés, ou dispersés⁽⁴⁾ sur le littoral ou encore, plus tournés vers les activités économiques que la plaisance⁽⁵⁾, la police municipale en mer s'exerce en même temps et sur la même zone que les polices générales et spéciales (ex.: police de la navigation) de l'Etat appartenant aux

(1) Art. 34. AL. 1.

(2) Art. L. 131-13 du Code des Communes.

(3) Police spéciale : applicable à certaines activités des particuliers (Police Générale susceptible de s'appliquer à toutes activités.)

(4) Préfecture Maritime de la 1ère et la 2ème Région Maritime basée respectivement à CHERBOURG et à BREST.

(5) cas de l'Administration des " Affaires Maritimes ".

Préfets Maritimes sur l'eau et en toutes zones. Il y a en conséquence deux autorités compétentes, le Maire et le Préfet Maritime au sujet desquels la mise en oeuvre pratique de la loi littoral a posé le plus de difficultés. En effet, les Préfets Maritimes de la 1ère et de la 2ème Région Maritime restent autorités de Police Générale sur les eaux territoriales et compétents sur l'eau sous réserve des compétences dévolues aux Maires. En pratique si l'on prend l'exemple du balisage des côtes instituant des chenaux de navigation dans les zones de 300 mètres (police spéciale de l'Etat) un arrêté du Préfet Maritime s'avère nécessaire. Il faut en conséquence mettre en place une concertation entre les deux autorités de police spéciale (police de la navigation de l'Etat, police des baignades et activités nautiques du Maire) ⁽¹⁾.

Ces deux autorités complémentaires semblent vouloir résoudre le problème sur le littoral Normano-Breton par l'utilisation de plus en plus fréquente (surtout en 1ère Région Maritime) de la publication d'Arrêtés conjoints (2 Arrêtés sur un seul document) ⁽²⁾.

— La limite géographique de 300 mètres instituée dans le but de ne pas faire supporter aux élus la responsabilité d'une police municipale étendue sur 12 milles marins (Mer Territoriale) ne place pas toutes les communes à égalité sur le littoral ⁽³⁾ en raison de la mouvance de la " limite des eaux ". Sur les littoraux à marée importante comme c'est le cas sur le Golfe Normano-Breton et principalement en baie du Mont Saint-Michel, l'ampleur du phénomène de marée accentue considérablement la responsabilité des maires des communes littorales puisqu'elle se déplace avec la marée, et fait apparaître les difficultés liées à l'insuffisance des moyens nécessaires à l'exercice de cette compétence dans de nombreuses communes.

(1) Avant la loi littoral, un arrêté du Préfet Maritime était établi à la demande du Maire pour les Périmètres de baignade.

(2) Cf. chap. sur les Services Extérieurs de l'Etat (Préfectures Maritimes).

(3) 880 Communes en France - 115 Communes dans le Golfe Normano-Breton.

Les dispositions nouvelles relatives aux pouvoirs de Police municipaux permettent de mieux appréhender la répartition des compétences en fonction des espaces où elles sont appelées à s'exercer, mais elles laissent encore flotter quelques incertitudes. L'interprétation nécessaire de ces dernières, sur le terrain, a donné naissance à une concertation et à une réglementation de plus en plus souvent conjointe de la part des Services Extérieurs (Préfectures Maritimes, COREP, Départementaux ...⁽¹⁾) et des collectivités communales. Au titre de leurs compétences de Police les Maires des communes littorales du Golfe Normano-Breton sont donc à la fois autorité de Police Générale sur le territoire communal jusqu'à la limite des eaux variant avec la marée, et autorité de police spéciale en mer (des baignades et activités nautiques) à partir du rivage jusqu'à 300 mètres de la limite des eaux. Les règlements municipaux constituent leurs principaux moyens d'action afin d'assurer sécurité, salubrité et maintien de l'ordre public sur les plages. Les Préfets Maritimes de la 1ère et de la 2ème Région Maritime sont quant à eux autorités de Police Générale en mer⁽²⁾ sous réserve désormais des compétences dévolues aux Maires⁽³⁾ des communes du Golfe. Enfin, les Commissaires de la République des 3 départements côtiers, restent investis d'une compétence de police administrative générale dans leurs circonscriptions⁽⁴⁾, et, jusqu'à la limite des eaux territoriales, exercent des pouvoirs de police spéciale relatifs à la gestion du Domaine Public Maritime⁽⁵⁾ à la réglementation des Pêches Maritimes, à l'exploitation des ports d'intérêt National, c'est-à-dire uniquement le port de SAINT-MALO sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

(1) V. Arrêtés Interpréfectoraux, "PREMAR." (1ère et 2ème Régions Maritimes) et COREP de Départements.

(2) Décret du 9 Mars 1978.

(3) L'interprétation de la loi littoral révèle quelques différences de vues entre Régions Maritimes. C'est à propos de l'articulation des pouvoirs entre Maires et Préfets Maritimes que la mise en oeuvre pratique de la loi a posé le plus de problèmes.

(4) Pouvoir de substitution en cas de carence du Maire.

(5) Conservation et Exploitation du Domaine Public Maritime.

De 1983 à 1986, les textes de décentralisation et la loi littoral ont eu pour but à la fois le transfert de certains pouvoirs de décisions au niveau des collectivités territoriales le plus souvent confrontées directement aux problèmes concrets naissant sur le littoral, et la prise en compte de la grande diversité des situations locales dans cette zone. En conséquence, les 115 communes littorales du Golfe Normano-Breton dont le caractère spécifiquement littoral a été nouvellement défini, sont actuellement investies de nouvelles compétences qui leur assurent à titre principal une maîtrise de l'aménagement et de la gestion des sols littoraux à travers les attributions en matière d'urbanisme, d'opérations d'aménagement touristique, de ports de plaisance, sans oublier l'élargissement du Pouvoir de Police des Maires sur l'eau ainsi que les pouvoirs d'interventions économiques dans les secteurs maritimes⁽¹⁾.

Ce constat théorique est cependant tempéré en droit et en fait. Les nouvelles libertés communales en zone côtière sont en effet susceptibles de se heurter aux compétences parfois très proches des autres collectivités territoriales et de l'Etat. Les conflits de compétences pourraient se renouveler notamment en matière d'aménagement et d'urbanisme avec la Région, ou en matière de protection du littoral dans le cadre des Périmètres Sensibles avec les Départements. Tout esprit de tutelle d'une collectivité sur une autre étant exclu, la " concertation ", portée au rang de principe dans l'article 1 de la loi littoral, peut constituer, pour les communes littorales, le moyen d'affirmer leur volonté d'agir effectivement par une politique spécifique. L'Etat quant à lui modère ces nouvelles libertés communales, d'une part en les réencadrant par des normes nationales ou particulières

(1) Interventions au titre des " Affaires Communales " (subventions accordées aux activités maritimes dans certaines limites).

de protection ⁽¹⁾, d'autre part en demeurant présent dans les procédures notamment celles d'urbanisme ; il le fait directement en raison de ses droits d'intervention et indirectement en raison souvent du manque de personnel immédiatement qualifié à la suite des transferts, et des problèmes financiers des communes face aux charges nouvelles ⁽²⁾ ; il exerce ainsi un contrôle de fait au travers de l'instruction des dossiers par ses services techniques vers lesquels se sont retournées la majorité des petites communes littorales.

(1) Cf. Dispositions de la Loi du 3/1/86 notamment l'art. 17, faisant obligation aux communes de se doter d'équipement de traitement des eaux concernant les zones d'urbanisation future au sein des P.O.S.

(2) L'endettement communal au niveau national s'est traduit trois ans après les transferts par une augmentation de 9 % des impôts locaux en moyenne.

L'analyse de l'exercice des compétences littorales des collectivités territoriales présentes sur la zone côtière du Golfe Normano-Breton permet d'apprécier l'impact effectif de la décentralisation intervenue en 1983 ; cette dernière s'est mise en place lentement, plaçant les collectivités locales devant les difficultés liées aux transferts à savoir principalement une insuffisance de moyens financiers pour certaines collectivités et un manque immédiat de personnel et de services qualifiés. Dans l'ensemble cependant, l'analyse révèle une volonté des Régions, communes ⁽¹⁾, et Départements à entrer dans le jeu décisionnel face au rôle toujours présent de l'Etat dont l'intervention est nécessaire pour rationaliser l'occupation souvent anarchique du littoral.

Outre leurs pouvoirs généraux d'intervention en matière économique dans les secteurs d'activités littorales, chaque collectivité territoriale dispose d'un domaine d'action prépondérant ; les régions Bretagne et Basse-Normandie connaissent une extension de leurs attributions dans le cadre de la Planification et de l'intervention économique et dans les domaines spécifiques des aides aux secteurs des Pêches et des Cultures Marines ; les départements des Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine et Manche, sont chargés de gestion sur le littoral, au travers des multiples transferts de compétences intervenus en matière de Ports de commerce et de pêche, d'aides financières aux travaux d'aménagement de cultures marines, d'environnement et d'aménagement du littoral ⁽²⁾ ; les 115 communes " littorales " dont les maires ont vu s'étendre leur pouvoir de Police en mer, maîtrisent l'aménagement et la gestion des sols sous le contrôle de l'Etat, à travers leurs nouveaux pouvoirs de décisions relatifs à l'urbanisme littoral, les opérations d'aménagement touristique, la gestion des ports de plaisance.

(1) Les communes littorales sont les plus timides en terme d'action économique par manque d'habitude et de moyens.

(2)- Inscription des voies littorales au Plan Départemental des itinéraires de promenade et de randonnée.

- Pouvoir de gestion des espaces littoraux sensibles (Périmètres Sensibles).

L'élargissement de toutes ces compétences littorales accordées aux trois niveaux de collectivités territoriales est contre-balancé depuis 1986 par l'établissement au-dessus de celle-ci d'un cadre juridique national destiné à éviter de trop grandes disparités locales et à favoriser la protection uniforme de ces zones sensibles. La loi littoral à ce titre réencadre principalement la liberté des autorités communales, instaure des dispositions protectrices plus ou moins fortes des espaces littoraux en fonction de la proximité de l'eau, et règle par exemple les problèmes de police des baignades et activités nautiques. Mais elle laisse en suspens certaines questions primordiales telles le règlement éventuel de concurrences entre collectivités intéressées par la gestion des espaces littoraux ⁽¹⁾, les difficultés financières des communes ⁽²⁾ ou la création possible d'une institution nouvelle de concertation au niveau régional ⁽³⁾.

Le littoral du Golfe Normano-Breton constitue au regard des compétences littorales des Régions, Départements et Communes concernées une zone de décentralisation réelle mais surveillée.

(1) cf. art. 25 " loi littoral " ; mesures de coordination des opérations d'aménagement, protection et mise en valeur de chaque côté du rivage, souvent insuffisantes.

(2) Malgré l'extension possible de la taxe de séjour aux communes littorales.

(3) Le Projet de la loi " littoral " prévoyait la création d'institution nouvelle de concertation réservant aux Régions un rôle majeur.

CH. II. UN PARTENARIAT MULTIPLE : LES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT COMPETENTS EN ZONE LITTORALE

Jusqu'aux réformes de 1982, l'administration d'Etat constituée par l'ensemble des autorités formant le pouvoir exécutif et de leurs services, constituait l'essentiel de l'armature administrative française sur les territoires maritimes et terrestres. Les réformes de décentralisation et les mesures de déconcentration ⁽¹⁾ qui l'ont réorganisée n'ont pas beaucoup entamé le poids prépondérant qu'elle conserve sur le littoral au travers de ses organes locaux ou Services Extérieurs de l'Etat, organes d'exécution des administrations centrales répartis sur l'ensemble du territoire. On peut les classer en deux catégories ; d'une part les services investis de missions et de tâches d'administration générale, (I.) également chargés de la coordination des activités de la majorité des Services Extérieurs dans les Départements et les Régions (Décret du 10/5/82) à savoir sur le littoral, les Commissaires de la République de Département et de Région, et les Préfectures Maritimes, d'autre part les services investis de tâches administratives spécialisées, souvent techniques, placés sous l'autorité des précédents. (II).

Tous ces services sont en principe organisés dans le cadre géographique du Département qui constitue la circonscription administrative de droit commun de l'administration locale ⁽²⁾ mais certains d'entre eux sont organisés de manière complémentaire ou alternative dans un cadre géographique différent, souvent régional ⁽³⁾ en ce qui concerne l'action en zone côtière.

-
- (1) La déconcentration consiste en une redistribution des compétences à l'intérieur de l'administration de l'Etat de l'échelon central vers les échelons locaux.
 - (2) non modifiée par les Décrets du 10/5/82. (J.O. du 11/5/82 p. 1335).
 - (3) au niveau communal, cantonal, ou d'arrondissement, ou encore spécifique en raison des exigences de l'activité en cause (ex. : Direction Inter-Départementale de l'Industrie.)

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, l'observation de la vie administrative révèle la multitude des services chargés d'intervenir aux titres divers de la réglementation, de l'instruction ou du contrôle des activités, dans le cadre de circonscriptions administratives non moins nombreuses, dont deux régions Maritimes et deux régions Terrestres qui se connaissent peu et séparent en deux parties distinctes d'un point de vue administratif les espaces terrestres et marins du Golfe, ne facilitant pas l'approche juridique globale de cette entité géographique. Elle révèle également au sein de ces services administratifs le manque de connexion dans l'exercice de chaque compétence, et entre chacun d'eux des différences d'esprit, et en conséquence une approche souvent différente d'un même problème. Les nombreuses compétences susceptibles d'être exercées par eux sur le littoral sont ainsi dispersées, parfois complémentaires, parfois concurrentes.

Les récentes réformes de décentralisation et de déconcentration ont semble-t-il créé au moment des réorganisations consécutives, le besoin de savoir " qui fait quoi " en zone littorale afin de clarifier les responsabilités, opérant ainsi un certain rapprochement entre services extérieurs de l'Etat.

La loi " littoral " du 3 Janvier 1986, premier dispositif législatif global régissant cet espace particulier, a laissé de côté cet aspect de la réalité littorale qui fait cohabiter de multiples administrations locales ⁽¹⁾. La concertation, devenue nécessaire y est placée au rang de principe législatif mais n'a pas encore trouvé les structures idéales capables notamment d'éviter ou de résoudre certains conflits ⁽²⁾ ou les blocages entre (services) administratifs (III.) (qui facteurs donnent lieu à) de retards parfois considérables dans l'instruction des dossiers ou la mise en vigueur de mesures réglementaires.

(1) auxquelles on adjoindra pour une meilleure compréhension de l'étude un Etablissement Public National chargé de pouvoirs de contrôle : IFREMER.

(2) le mot est peu utilisé au sein des administrations qui lui préfèrent le terme de divergence d'opinion sur un même dossier.

Il ressort de l'analyse effectuée sur le Golfe Normano-Breton une forte déconcentration théorique des pouvoirs de l'Etat sur le littoral entre les mains des administrations générales, au niveau régional et départemental, et une redistribution partielle de ces compétences en pratique, par le biais de la pratique administrative et le jeu des délégations de signature au profit des services spécialisés. Parmi ces derniers, certains ont été réorganisés localement, afin de permettre la coordination des activités de la majorité des services extérieurs présents en zone côtière,⁽¹⁾ au niveau Régional ou Départemental, par les Commissaires de la République⁽²⁾, de Région ou de Département.

(1) v. cas des " Affaires Maritimes ".

(2) Décrets du 14/3/64 et du 10/5/82 n°s 82-389 et 82-390. (op. cit.)

SECTION I. LES SERVICES EXTERIEURS D'ADMINISTRATION
GENERALE OU L'EXERCICE THEORIQUE DES
POUVOIRS LITTORAUX.

Les compétences littorales confiées aux services administratifs généraux sur le littoral du Golfe Normano-Breton sont exercées sur les espaces maritimes par les deux Préfets Maritimes de la 1ère et de la 2ème Région Maritime, et sur les espaces terrestres ⁽¹⁾ par les deux Commissaires de la République des Régions ⁽²⁾ de Bretagne et de Basse-Normandie et les trois Commissaires de la République des Départements ⁽³⁾ des Côtes du Nord, d'Ille et Vilaine, et de la Manche.

Ils se trouvent investis depuis les mesures de déconcentration de compétences nouvelles, retirées à certains services spécialisés ⁽⁴⁾ qui ont ainsi perdu un monopole de décision, et forment un deuxième échelon de décisions déconcentrées. Les procédures permises dans la mise en vigueur de ces mesures ne modifie pas beaucoup en réalité, l'ancienne répartition des pouvoirs.

§ I. LES PREFETS MARITIMES, ACTEURS ADMINISTRATIFS
GENERAUX SUR LA ZONE MARINE DU GOLFE
NORMANO-BRETON.

Les Préfets Maritimes intéressés par la gestion d'une zone comme le Golfe Normano-Breton sont actuellement investis d'une compétence

(1) y compris le Domaine Public Maritime immergé (sol et sous-sol de la Mer Territoriale).

(2) COREP. R.

(3) COREP. D.

(4) Décrets du 10/5/82 (op.cit.)

générale en mer résultant du Décret du 9 Mars 1978 ⁽¹⁾ et disposent de nombreuses attributions en vertu de ce texte de base et de textes particuliers propres à chaque domaine d'intervention.

Si la constitution de tout pouvoir appelle la question de savoir qui en est le détenteur, elle appelle également l'interrogation sur son contenu, son champ d'application géographique - I - et peut faire apparaître d'éventuels chevauchements de compétences -II- .

I.- Le champ d'application géographique des compétences des Préfets Maritimes dans les deux régions maritimes du Golfe Normano-Breton

Les deux Préfets Maritimes exercent leurs responsabilités dans deux circonscriptions administratives géographiquement délimitées en mer et vers la côte. Certaines de ces limites ayant déjà fait l'objet d'une étude approfondie ⁽²⁾ on se bornera à en rappeler les caractéristiques principales en rapport avec les compétences préfectorales.

A/ La nécessaire clarification des limites de compétences vers la côte du Golfe Normano-Breton

Les Préfets ont autorité de Police administrative générale en mer dans "la limite de chaque Région Maritime et à partir de la laisse de basse mer sauf dans les ports à l'intérieur de leurs limites administratives, dans les estuaires en-deça des limites transversales de la mer et dans les baies fermées" ⁽³⁾ dont les limites et la liste sont fixées par arrêtés du Premier Ministre ⁽⁴⁾. Parmi ces limites la " laisse de

(1) Décret du 9/3/78 n° 78-272 relatif à l'organisation des actions de l'Etat en mer (J.O. du 11/3/78 p. 1028).

(2) v. " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " Tome I p. 36 à 152.

(3) Art. 1, Décret du 9/3/78.

(4) Il n'en existe pas en 2ème Région Maritime.

basse - mer " fait l'objet de débats nécessaires face à la notion nouvelle de " limite des eaux " issue de la " loi littoral " .

1) Les " limites administratives " des ports du
Golfe Normano - Breton

Les pouvoirs de chaque Préfet Maritime s'arrêtent aux limites administratives des espaces maritimes et terrestres affectés à une activité portuaire. Il s'agit des ports communaux et départementaux ⁽¹⁾ et du seul port National sur le Golfe à savoir SAINT-MALO ⁽²⁾. Tous ces ports ont fait l'objet d'une délimitation côté terre et côté mer à la suite d'une procédure administrative ⁽³⁾ précise dont sont chargés les Commissaires de la République pour les ports Nationaux, les Présidents de Conseils Généraux pour les ports Départementaux et les Maires pour les ports Communaux. La décentralisation en matière portuaire intervenue en Janvier 1984 a été à l'origine de problèmes de répartition de responsabilité car à cette date certains ports transférés n'étaient pas délimités. Ainsi, en 2ème Région Maritime bien qu'une majorité de Maires aient continué à consulter le Préfet Maritime au sujet de délimitations portuaires, le défaut de consultation de cette administration par les élus locaux n'a pas permis de résoudre par avance, une répartition des compétences de Police et de sécurité en fonction de tous les paramètres.

Les limites administratives des ports constituent néanmoins les frontières juridiques d'exercice des compétences entre Préfets Maritimes

-
- (1) Cf. " compétence portuaire des Départements sur les ports de commerce et de pêche et des communes sur les ports de plaisance du Golfe Normano-Breton (Ch. I . section I et II).
 - (2) Il n'existe sur le littoral du Golfe Normano-Breton aucun port autonome et aucun port militaire mais la présence du Port de CHERBOURG au Nord du Golfe en 1ère Région Maritime a une certaine influence sur l'action réglementaire de la Préfecture Maritime dans cette zone.
 - (3) - Article R 151 du Code des Ports Maritimes (ports décentralisés)
- Article R 613-1 du Code des Ports Maritimes (ports nationaux).

d'une part, Maires et Commissaires de la République des Départements d'autre part. Elles jouent pleinement ce rôle en 1ère Région Maritime, et surtout en 2ème Région Maritime où les ports sont beaucoup plus nombreux sur la zone littorale comprise dans le Golfe Normano-Breton ⁽¹⁾.

2) Les " limites transversales de la mer dans les estuaires du Golfe Normano-Breton ; références parfois inadaptées ou inexistantes

Cette notion ancienne n'est définie par aucun texte réglementaire, en conséquence une méthode synthétique retenue par la jurisprudence sert aujourd'hui de référence afin de fixer cette limite destinée à assurer la continuité du rivage de la mer et à répartir les responsabilités fluviales et maritimes... Un ensemble de facteurs et d'indices servent à déterminer l'endroit où les fleuves et les rivières perdent tout caractère maritime ⁽²⁾. Mais cette procédure dont la charge incombe à l'administration qui l'exerce de " manière discrétionnaire ", et se termine par Décret en Conseil d'Etat ⁽³⁾ présente l'inconvénient d'être lourde et en conséquence lente, enfin d'être utilisée seulement au cas par cas principalement dans les cours d'eau les plus importants. Il s'ensuit sur le littoral du Golfe une absence de délimitation dans certains fleuves et rivières, laissant sans référence géographique précise les deux Préfets Maritimes. Seules

(1) Au total on distingue : - en 1ère Région ; un port militaire, trois ports autonomes, cinq ports nationaux, vingt sept ports départementaux, sept ports communaux (dont ..5 ports départementaux et0 port communaux sur le Golfe Normano-Breton.

- en 2ème Région ; huit ports nationaux (dont deux ports autonomes) deux ports militaires, deux cent trente ports départementaux (21^{env} sur le Golfe Normano-Breton) et 100 ports communaux (21^{env} sur le Golfe Normano-Breton).

(2) Cf. " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton ", op. cit. Tome 2.p.128

(3) Une majorité de Décrets fixant ces limites datent du 19ème siècle. Certains des repères terrestres, anciens éléments de référence ayant disparus, une remise à jour s'avère nécessaire.

six rivières dans les Côtes-du-Nord dont quatre se jettent dans le Golfe ; trois rivières sur le littoral Ouest - Cotentin et le Gouesnon en Ille et Vilaine disposent de cette " limite transversale de la mer " parfois inadaptée à l'exercice de compétences particulières, telles que le sauvetage ou la lutte contre la pollution ⁽¹⁾.

3) La laisse de " basse mer " et la limite des eaux ;
références traditionnelle et moderne.

a) Une référence traditionnelle : la " laisse de basse
mer ".

La laisse de basse - mer constitue la ligne fixe de partage des compétences entre les Préfets Maritimes agissant sur l'eau et les COREP. de Départements côtiers agissant sur l'espace terrestre du rivage. Cette notion est apparue en droit international afin de fixer la limite interne de la Mer Territoriale ⁽²⁾ conditionnant par conséquent la limite externe du rivage vers le large. Le droit international prend pour référence la laisse de basse - mer indiquée sur les cartes marines à grande échelle reconnue officiellement par l'Etat côtier, et assimilée en France au niveau des plus basses marées de vive eau (120 de coefficient) marqué par le niveau zéro des cartes marines.

-
- (1) Limites fixées pour les Côtes-du-Nord : - en aval du barrage du Châtelier pour la Rance,
- au pont du Guildo pour l'Angue-
non,
- au Musoir Nord de l'écluse du Port du Légé pour le Gouet,
- au Moulin de Traoumeur pour le Trieux,
" pour l'Ille et Vilaine : - au barrage de Moidry pour le Gouesnon,
" pour la Manche : - au Pont de Pontgilbert pour la SEE.
- au Pont de Pontaubault pour la Selune,
- au Pont de la Roque pour la Sienne.

- (2) Article 5, Convention de GENEVE 1958 sur la Mer Territoriale,
Article 8, Convention des NATIONS UNIES sur le Droit de la Mer, 1982.

La loi littoral est venue remettre en question l'utilisation de cette limite traditionnelle qui ne prenait pas en considération les eaux recouvrant temporairement l'estran ⁽¹⁾ en raison du phénomène des marées et qui représente des zones très étendues sur certaines parties du littoral Normano-Breton, notamment en baie du Mont Saint-Michel dans sa partie normande et bretonne. Le choix de cette première limite pouvait en effet paraître dans certains cas inadapté, par exemple en ce qui concerne la répartition des Pouvoirs de police. Un régime juridique différent régissait ainsi d'une part les eaux intérieures et territoriales au-delà de la laisse de basse-mer vers le large, et d'autre part les eaux surjacentes à l'estran.

b) Une référence moderne sujette à interprétations :
" la limite des eaux "

- L'article 31 de la Loi littoral fixe le champ d'application géographique du pouvoir de police municipal sur l'espace terrestre du rivage à " la limite des eaux " qu'il faut comprendre à " l'instant considéré ". Il peut entraîner de ce fait l'obligation de modifier le Décret du 9 mars 1978 ⁽²⁾ qui prend pour référence la laisse de basse - mer. Cette notion nouvelle se combine désormais avec l'article 1 du Décret précité, pour répartir les compétences administratives générales entre autorités maritimes. Mais elle laisse subsister un vide juridique en ce qui concerne l'exercice de la Police administrative générale ⁽³⁾ sur les eaux surjacentes à l'estran sur lesquelles les Préfets Maritimes ont seuls et traditionnellement exercé

(1) Partie du rivage soumise au balancement des marées.

(2) Article 1.

(3) Les Maires n'ayant qu'une attribution de police spéciale.

ces responsabilités ⁽¹⁾. Deux autorités distinctes telle qu'un Préfet Maritime et un COREP de Département pourraient règlementer de manière différente cet espace maritime, ce qu'il faut éviter.

L'adaptation de l'article 31 de la " loi littoral " aux textes déjà existants et sa mise en oeuvre pratique ne sont pas sans poser quelques problèmes d'interprétation qui révèlent de la part des deux Régions Maritimes concernées, la volonté d'affirmer juridiquement leurs compétences générales sur cette zone.

- On ne peut parler de la " limite des eaux " sans évoquer une seconde limite, liée à la précédente et aux interrogations qu'elle suscite également issue de la loi littoral, fixant à " 300 mètres en mer à compter de la limite des eaux " ⁽²⁾, l'exercice des nouveaux pouvoirs municipaux de police spéciale qui n'entame pas l'autorité administrative générale du Préfet Maritime. ⁽³⁾ Elle a pourtant donné naissance à d'importants débats théoriques en raison de l'enchevêtrement pratique des compétences de police spéciale et générale qui ont jusqu'à présent eu pour conséquence un élargissement de la concertation. Les nouveaux pouvoirs municipaux ont créé la nécessité de clarifier les zones et domaines d'actions réglementaires notamment, sur un espace où s'exercera parfois concurremment, une police générale d'Etat (Préfet Maritime), les polices spéciales d'Etat telle que la police de la navigation (Préfet Maritime) et depuis 1986 les polices spéciales des Maires susceptibles de faire intervenir le Commissaire de la République d'un département côtier, chargé dans certaines conditions de se substituer au Maire ⁽⁴⁾.

(1) Le Préfet Maritime exerce la police administrative générale en mer mais seulement à partir de la " laisse de basse-mer ", aucun texte ne la confiant au COREP. de Département. La Police municipale sur le rivage et le pouvoir général du COREP. de Département, notamment son pouvoir de substitution en cas de carence du Maire, s'exercent sur le rivage jusqu'à " la limite des eaux ".

(2) Article 32, de la loi.

(3) Police des baignades et activités nautiques pratiquées avec des engins de plage non immatriculés.

(4) Article L.131-13 du code des communes (bien qu'habituellement les polices spéciales disposent d'un régime de sanctions particulier prévu par le texte qui les institue, la loi "littoral", à défaut de le faire pour celle des baignades et activités nautiques, permet de les sanctionner de la même manière que la police municipale.)

Malgré les interrogations nombreuses quant à la répartition des pouvoirs dans cette zone mouvante des 300 mètres à compter de la limite des eaux, les Préfets Maritimes et les Maires semblent être à l'origine d'un rapprochement en matière réglementaire dans les domaines de la police de la navigation d'une part, de la police des baignades et activités nautiques d'autre part. Première et Deuxième Régions Maritimes désireuses de continuer à exercer leurs pouvoirs traditionnels dans la zone maritime au-delà de la laisse de basse - mer vers la côte et conscientes de la nécessité d'une action administrative concertée dans un domaine visant à la sécurité des personnes et des biens, ont interprété et adopté de manière plus ou moins restrictive les récents pouvoirs municipaux issus des principes de décentralisation et de la loi " littoral ".

Arguant de l'absence d'attributions par la loi de Janvier 1986, d'une police de la navigation aux Maires des communes littorales, la 2ème Région Maritime semble privilégier le respect d'une pratique ancienne consistant en la signature d'arrêtés du Préfet Maritime pris à la demande des Maires ⁽¹⁾ et en cohérence avec les dispositions de ceux-ci. Des deux autres formes de procédure possibles à savoir la publication conjointe des deux arrêtés municipal et préfectoral dans un même document ou la signature d'un arrêté municipal suivi d'un arrêté du Préfet Maritime reprenant les dispositions du premier pour le rendre applicable en matière de circulation maritime, la première semble être plus usitée.

La 1ère Région Maritime bien que sensiblement plus favorable à l'autonomie communale étendue en mer, favorise également la coordination et a réparti rigoureusement ces compétences préférant aussi utiliser en matière réglementaire (dans cette zone d'indécision quant à l'exercice de la police administrative générale) l'arrêté conjoint ou l'arrêté préfectoral sur proposition des Maires.

(1) Avant la loi " littoral " la concertation intervenait pour les périmètres de baignades pris à la demande des Maires par arrêté préfectoral.

En pratique, les Maires des communes littorales du Golfe Normano-Breton situé en 2ème et 1ère Région Maritime ont cherché au départ à exercer pleinement les compétences nouvelles donnant ainsi naissance à une procédure double parfois source de conflit. Ils semblent depuis quelques temps, en raison de la faiblesse des moyens dont ils disposent, s'orienter moins vers la publication conjointe que vers la solution traditionnelle ayant l'aval des Préfectures Maritimes, basée sur une plus forte coordination mais sur la prise d'un seul arrêté Préfectoral.

B/ La mouvance de certaines limites vers le large
sur le Golfe Normano - Breton

Il convient de rappeler ici qu'au regard du Droit International l'Etat exerce sa souveraineté ou des droits souverains sur les eaux intérieures, la Mer Territoriale, c'est-à-dire 12 milles marins au large à partir des lignes de base, et sur une zone économique exclusive (Z.E.E.) ⁽¹⁾ fixée à 188 milles au large à compter de la limite des eaux territoriales ⁽²⁾.

Le champ d'application géographique des compétences des Préfets Maritimes sur le Golfe Normano-Breton se heurte au fait qu'aucune reconnaissance officielle de l'étendue des mers territoriales du Royaume-Uni et de la France n'est intervenue dans le secteur des Iles Anglo-Normandes ⁽³⁾.

1) Les eaux intérieures.

Les Préfets Maritimes ont toutes compétences pour intervenir sur les eaux intérieures du Golfe Normano-Breton considérées comme faisant

(1)-Z.E.E. : de la limite de la Mer Territoriale jusqu'au 188 milles au large (loi n° 76.655 du 16/1/71),

-création en Manche par Décret du 11/2/77 n° 77-130.

(2) Déterminées en application d'accords diplomatiques, la France y exerce sa souveraineté, des droits souverains et des responsabilités internationales comme le sauvetage.

(3) L'absence de délimitation du Plateau Continental dans les eaux resserrées séparant les îles anglo-normandes des côtes de Normandie et de Bretagne ne donne aucune référence permettant de fixer la Mer Territoriale. - cf. " Sentence du Tribunal Arbitral pour la délimitation du Plateau Continental Franco-Britannique " du 30/6/77.

partie intégrante du territoire national. Elles se situent entre la limite des eaux sur le rivage et la ligne de base servant de frontière terrestre à la Mer Territoriale. La ligne de base est normalement constituée par la laisse de basse - mer mais quand les côtes sont découpées ou proches de quelques îles, l'Etat est habilité à définir des lignes de " bases droites " pour fixer la limite intérieure de sa Mer Territoriale ⁽¹⁾. Les Préfets Maritimes sont seuls compétents pour agir sur cet espace maritime ⁽²⁾.

2) La Mer Territoriale

Les limites françaises des eaux territoriales ont été fixées par la Loi du 24 Décembre 1971 ⁽³⁾ à 12 milles marins à partir des lignes de base ⁽⁴⁾. L'absence de délimitation officielle entre les îles et la côte dans le Golfe Normano-Breton se base sur l'impossibilité française et anglaise à déterminer la largeur de la zone qu'ils désirent s'attribuer ⁽⁵⁾ et sur laquelle l'Etat français exerce des droits de manière moins absolue que sur les eaux intérieures ; la Mer Territoriale constitue un " prolongement du territoire national. Les deux pays qui se font face ne peuvent pas au regard du Droit International déterminer unilatéralement la largeur de la Mer Territoriale si sa limite dépasse une " ligne médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base." Dans le Golfe, la détermination même de cette ligne pose problème. Aujourd'hui

(1) Décret du 10/10/67. La ligne de base droite constitue une ligne droite reliant des points appropriés, des caps ou des îles.

(2) Baies du littoral du Golfe Normano-Breton, comprises dans les eaux intérieures : Vauville, Saint-Malo, Saint-Brieuc, Baie du Mont Saint-Michel.

(3) Loi n° 71 - 1060.

(4) La Grande Bretagne utilise une limite fixée à 3 milles marins.

(5) Cf. " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " Tome II. op. cit.

le " statu-quo " en vigueur dans cette zone, primordial notamment en ce qui concerne les droits de pêche n'est qu'officieux et donne lieu à de fréquentes réunions ⁽¹⁾. L'exercice des compétences par les Préfets Maritimes rencontre en conséquence sur le Golfe Normano-Breton en 1ère et 2ème Régions Maritimes, les difficultés pratiques issues de la mouvance éventuelle de cette limite.

C/ La détermination des limites entre Régions Maritimes
dans le Golfe Normano - Breton

Chaque Préfet Maritime exerce ses responsabilités dans une circonscription administrative définie en tant que Région Maritime. Il en existe 3 en France, dont 2 baignent le Golfe Normano-Breton ; la 1ère et la 2ème Région Maritime dont les frontières sont fixées à la fois en mer et sur le littoral.

-- Sur le littoral, la 1ère Région Maritime s'étend de la frontière belge au Mont Saint-Michel c'est-à-dire à la limite côtière des Départements de la Manche et de l'Ille et Vilaine. Elle a pour Chef-lieu CHERBOURG. La 2ème Région Maritime s'étend quant à elle du Mont Saint-Michel à la frontière espagnole et a pour Chef-lieu BREST ⁽²⁾.

-- En mer les limites entre les deux Régions Maritimes sur la zone maritime du Golfe Normano-Breton ont été fixées par Décret du 22 Avril 1927 ⁽³⁾ et complétées par des Instructions. Un document non publié du Ministère de la Défense les détermine. En pratique une ligne basée à terre

(1) Remarque : L'absence de délimitation du Plateau Continental à l'Est et au Sud des îles rend difficile l'action des COREP. des Départements compétents sur le Domaine Public Maritime immergé. Loi du 28/11/63 n° 63.1178 modifié par Décret du 19/9/72 incorporant le sol et le sous-sol de la Mer Territoriale au Domaine Public Maritime dont gestion et conservation leur incombe (Décret n° 70.229 du 17/3/70).

(2) La 3ème Région s'étend de la frontière espagnole à la frontière italienne et comprend la CORSE. Elle est basée à TOULON.

(3) relatif à l'organisation de la Marine Militaire.

sur la frontière des Départements Breton et Normand en baie du Mont Saint-Michel et orientée vers le Nord-Ouest, sépare en deux parties presque égales, l'espace maritime du Golfe Normano-Breton ⁽¹⁾.

II. Les vastes domaines de compétences des Préfets Maritimes sur les eaux maritimes du Golfe Normano-Breton

Les fonctions de Préfets Maritimes ont connu une évolution historiquement liée aux désirs de l'Etat à étendre sa souveraineté en mer et touchée plus récemment par les conséquences de la réorganisation des autorités terrestres décentralisées et déconcentrées.

Sous l'Ancien Régime, à partir du 16ème siècle, l'Amirauté était chargée de la défense des côtes et du commandement des troupes. Elle exerçait également son autorité sur les Ports, le Pilotage, les Pêches et la Justice Maritime. La représentation du pouvoir central sur la mer considérée comme domaine royal s'est maintenue au 17ème siècle après les charges d'Amirauté, au travers de fonctionnaires d'Etat, les Intendants qui ont amorcé l'organisation d'une politique maritime française. La fonction de Préfet Maritime voit alors le jour en 1800. Elle affirmait à cette époque un caractère civil ⁽²⁾ et confiait aux nouvelles autorités la protection des côtes, la sûreté des ports et l'inspection des rades et des bâtiments qui s'y trouvaient ⁽³⁾:

-
- (1) Cette limite basée de 48° 37'40 " Nord et 01° 34'00 " Ouest (littoral) part dans une direction Nord-Ouest après s'être légèrement infléchié plus Ouest (de 48° 53' Nord et 62°20 ' Ouest à 48° 49' Nord et 01° 49' Ouest), au Sud des Îles Anglo-Normandes laissant celles-ci au centre de la 1ère Région Maritime, et orientée vers le cap Lend's End à 50 °02 ' Nord et 05 ° 40 W.
 - (2) Les six premiers Préfets Maritimes sont Amiraux, Conseillers d'Etat, ou Hauts Fonctionnaires des Finances.
 - (3) Responsabilités confirmées et élargies aux Pêches Maritimes par un texte du 14/6/1844 modifié par un Décret du 1/2/1930 transférant la police et la réglementation des Pêches Maritimes à l'Administration des Affaires Maritimes.

Organisée depuis 1927, en trois Régions Maritimes, la fonction a connu des bouleversements liés au développement du Droit International, et à l'adaptation de ces dispositions en choix interne. Mais les modifications qui l'ont touchée depuis cette date sont également liées notamment depuis une vingtaine d'années à des facteurs plus pratiques représentés par l'accroissement considérable de la navigation de plaisance, l'avance technologique ou l'apparition de pollutions accidentelles ou non des côtes ⁽¹⁾.

En conséquence les Préfets Maritimes ont été investis par Décret du 9 Mars 1978 ⁽²⁾ en tant qu' " autorité administrative unique " représentant de tous les Ministres, de l'exercice des droits souverains en mer et des attributions de Police administrative générale.

Les deux Préfets Maritimes du Golfe Normano-Breton sont actuellement, en vertu de ce texte, représentants de l'Etat ⁽³⁾ à l'échelon local dans leur région maritime, délégué du Gouvernement en matière de police administrative générale en mer et autorité chargée de coordonner les actions de l'Etat en mer. Relevant statutairement du Ministre de la Défense en tant qu'Officier Général de la Marine, ils exercent à la fois des responsabilités civiles qui seules entrent dans le cadre de l'étude et des responsabilités militaires ⁽⁴⁾.

L'analyse de l'ensemble de leurs compétences permet de distinguer d'une part les domaines dans lesquels celles-ci sont exercées et détenues en propre à titre décisoire par les Préfets Maritimes, d'autre part ceux dans lesquels certaines compétences (décisiores ou consultatives) sont placées en zone d'interférence, aux frontières des pouvoirs d'autres autorités administratives.

(1) Ex : " TORREY-CANYON " ; " OLYMPIC BRAVERY " ; TANIO " ; " AMOCO-CADIZ " .

(2) Décret n° 78-272 op. cit.

(3) représentant de tous les Ministres et non uniquement du Ministre de la Défense.

(4) En tant que Commandant Opérationnel et Territorial.

A/ L'exercice affirmé des compétences décisives
propres aux deux Préfets Maritimes du Golfe
Normano - Breton

Sans vouloir être exhaustif, il convient de préciser dès le départ qu'en vertu du Décret du 9 Mars 1978 les Préfets Maritimes détenteurs du Pouvoir de Police administrative générale ont notamment la responsabilité générale du sauvetage et de l'aide médicale en mer, de la préparation de la lutte contre la pollution ⁽¹⁾, de la protection de l'environnement marin ⁽²⁾ et du respect des règles de navigation dans la Mer Territoriale ⁽³⁾. Leur action se base par ailleurs sur différents textes spéciaux au titre desquels ils exercent la police des eaux et rades ⁽⁴⁾ sont investis de la protection des côtes et du cabotage ⁽⁵⁾ de la police et de la réglementation de la circulation du stationnement nautique dans la Mer Territoriale, de la protection des installations du Plateau Continental ⁽⁶⁾ de la réglementation et de la police des engins nautiques sportifs à hélices, de la neutralisation des explosifs dans la Mer Territoriale et sur le rivage, ⁽⁷⁾ et de la navigation dans les chenaux d'accès portuaires ⁽⁸⁾.

On distingue au sein de ces domaines d'actions très étendus leurs pouvoirs réglementaires, leurs pouvoirs d'action directe sur les eaux maritimes et leur pouvoir général de coordination des actions de l'Etat en mer.

-
- (1) Décret du 12/10/78.
 - (2) Loi du 7/7/76 modifiée.
 - (3) Décret du 6/2/85.
 - (4) Ordonnance du 14/6/1844.
 - (5) Ordonnance du 17/12/1828.
 - (6) Décret du 1/2/1930 - Instruction Ministérielle (Equipelement, Transport, Défense du 16/6/76.
 - (7) Décret du 4/3/76.
 - (8) Article R. 351-2 du Code des Ports Maritimes .

1) L'action réglementaire des Préfets Maritimes au titre de leurs pouvoirs généraux et spéciaux

Les Préfets Maritimes possèdent un pouvoir réglementaire très étendu au titre de la police administrative générale en mer ⁽¹⁾ et au titre de certaines polices spéciales ⁽²⁾ en vertu de textes particuliers. Leur action est matérialisée par un ensemble d'arrêtés préfectoraux ⁽³⁾ applicables à l'ensemble des eaux de la région maritime ou seulement à certains espaces maritimes dans cette région. Parmi ceux-ci, certains arrêtés sont pris conjointement avec un Commissaire de la République de Département côtier ⁽⁴⁾ ou un Préfet Maritime voisin ; c'est le cas notamment sur le Golfe Normano-Breton en matière de réglementation de la navigation aux approches des côtes françaises de la Manche et de l'Atlantique en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles ⁽⁵⁾. Certains arrêtés ont une portée plus ou moins large ; limitée à des activités telles que la protection des cultures marines, les travaux publics, la protection particulière d'un biotope sur le littoral ⁽⁶⁾ ; plus étendue dans le cas de la réglementation de la publicité en mer à partir d'engins gonflables, ou de celle de la navigation de la pêche aux abords d'installations militaires ⁽⁷⁾ ; enfin générale, par exemple en matière de réglementation de " l'accès, de la circulation et du stationnement des navires étrangers dans les eaux et rades " de la

(1) Art. 1 Décret du 9/3/78 op. cit.

(2) Rappel : - Police générale applicable à tous usagers quelque soit l'activité pratiquée en mer.
- Police spéciale, encadre une activité particulière et ne s'adresse qu'à ceux qui la pratiquent.

(3) 60 à 80 Arrêtés préfectoraux sont signés par an, en moyenne en 2ème Région Maritime.

(4) Cf. B/ - Sur 300 arrêtés en vigueur en 1987 en 2ème Région Maritime, 50 sont Interpréfectoraux, dont 4 concernent les Côtes-du-Nord, et 2 l'Ille et Vilaine (Annexe).

(5) Arrêté Préfectoral commun n° 326, CHERBOURG / N° 18/81, BREST, du 13/5/81.

(6) Arrêté Interpréfectoral 2ème Région / COREP. Des Côtes-du-Nord, n° 42/85. du 24/6/85 instituant une protection particulière du Biotope de l'île de la Colombière à Saint Jacut de la Mer.

(7) Arrêté 1ère Région du 6/9/85, CHERBOURG n°23/85, portant réglementation de la navigation dans les eaux maritimes dangereuses du champ de tir de Biville.

circonscription maritime ⁽¹⁾ ou de la circulation " des navires, engins de plaisance et de sports nautiques " ⁽²⁾.

On peut globalement classer cette action en quatre parties distinctes liées chacune à titre principal, à un domaine d'attribution précis.

a) L'intervention réglementaire des Préfets Maritimes
au titre principal de la navigation, circulation et
stationnement nautique.

Les Préfets Maritimes règlent et exercent la Police de la navigation, de la circulation, et du stationnement nautique dans les eaux et les rades des deux Régions Maritimes concernées en vertu d'un Décret de 1930 ⁽³⁾ de certains textes particuliers ⁽⁴⁾ et du Décret de 1978 en tant qu'autorité de police générale.

En 2ème Région Maritime sur treize textes de portée générale en vigueur au 1er Janvier 1986, s'étendant à l'ensemble de la circonscription maritime et en conséquence à la zone du Golfe Normano-Breton qui y est incluse, neuf textes règlent directement la navigation.

Le pouvoir réglementaire en matière de navigation et de circulation nautique détenu en tant qu'autorité de police spéciale et générale par les Préfets Maritimes s'applique soit de manière générale dans l'ensemble de la région maritime à toutes activités ou à des activités déterminées, soit de manière plus précise dans des espaces déterminés de la Région Maritime, à toutes activités ou à certaines d'entre elles.

(1) - Arrêté Préfectoral BREST n° 54/84 du 31/7/84.

(2) - Arrêté Préfectoral CHERBOURG n° 37/86 du 12/12/86.

(3) Décret du 1/2/1930.

(4) Comme l'article R. 351-2 du Code des Ports Maritimes leur donnant compétence en matière de règlements particuliers de police relatif à la circulation dans les chenaux d'accès aux ports.

* L'exercice des compétences réglementaires de portée générale, applicables à l'ensemble de la Région Maritime

Les Arrêtés Préfectoraux concernent dans ce cadre soit la navigation de tous navires dans les eaux et rades des deux Régions concernées ⁽¹⁾, soit la circulation de certains engins particuliers tels que les engins de plage ⁽²⁾, ou de navires particuliers tels que les navires à cargaison dangereuse transportant notamment certains types d'hydrocarbures ou substances dangereuses ⁽³⁾, soit encore, la circulation nautique lors de circonstances particulières liées à l'existence provisoire de manifestations nautiques. La 2ème Région Maritime estimant combler un vide juridique lié au développement de la plaisance et des activités qu'elle suscite, a été la première à réglementer les manifestations nautiques en instaurant une procédure de déclaration préalable ⁽⁴⁾.

D'autres textes de portée générale régissent certaines zones de circulation dangereuses ou difficiles tels que les chenaux d'accès aux ports français ⁽⁵⁾ ou les zones où seront concédées les établissements de pêche ⁽⁶⁾.

-
- (1) - Arrêté Préfectoral BREST du 4/6/62 modifié en 66, 72, réglementant la circulation dans les eaux et rades de la 2ème Région Maritime.
- Arrêté Préfectoral CHERBOURG du 12/12/86 réglementant la circulation des navires, engins de plaisance et de sport nautique dans les eaux et rades de la 1ère Région Maritime n° 37/86.
 - (2) Arrêté Préfectoral du 22/7/75 réglementant la circulation des engins de plage dans les eaux et rades de la 2ème Région Maritime, n° 13/75 modifié par l'arrêté n° 11/85.
 - (3) Art. 1 Arr. Interpréfectoral, CHERBOURG N° 326 / BREST n° 18/81 du 13/5/87 réglementant la navigation aux approches des côtes françaises de la Manche et de l'Atlantique en vue de prévenir les pollutions marines accidentelles.
 - (4) Arrêté Préfectoral. BREST du 25/10/79, n° 47/79 sur la police de la circulation dans les eaux et rades de la 2ème Région Maritime lors de manifestations nautiques.
Arrêté Préfectoral CHERBOURG n° 1/83, du 4/1/83.
 - (5) Réglementation relative aux chenaux d'accès aux ports français de l'Atlantique et de la Manche Occidentale pour les navires citernes transportant des hydrocarbures et les navires transportant des substances dangereuses : Arrêté Préfectoral n° 19/81 du 13/1/81 - BREST - modifié par Arrêté n° 001/84 du 19/1/84.
 - (6) Arrêté Préfectoral BREST n° 05/65 du 17/3/65 visant à garantir la liberté de navigation et de mouillage.

D'autres arrêtés enfin s'adressent à des actions précises telles que le stationnement des navires par la réglementation du mouillage d'engins dans les eaux et rades de la Région Maritime ⁽¹⁾, ou, l'immersion de piège par les détenteurs de concessions ostréicoles en eau profonde situées sur le littoral du Couesnon à la frontière espagnole ⁽²⁾.

* L'exercice des compétences réglementaires de portée locale applicables à des espaces nommés sur le littoral du Golfe Normano - Breton.

— Au titre de la circulation proprement dite.

Les deux Préfets Maritimes compétents sur le Golfe Normano-Breton interviennent dans ces cas précis soit pour réglementer la circulation nautique appréhendée d'un point de vue général (quel que soit le type de navires ou d'activités pratiquées) dans des zones particulières considérées comme des points de passages critiques, soit pour réagir à titre principal la navigation ou la circulation effectuée dans le cadre de certaines activités par certains navires.

(1) La circulation générale en zones critiques.

Les Préfets interviennent le plus souvent dans un but de sécurité et de protection. 1ère et 2ème Régions Maritimes ont ainsi réglementé la circulation des navires dans les eaux littorales de Bréhat ⁽³⁾, autour de l'île de Cézembre, en baie de SAINT-MALO ⁽⁴⁾, en baie de Pestel dans la Commune de Trévou-Trévignac ⁽⁵⁾ dans les Côtes du Nord, et dans les eaux

(1) Arrêté Préfectoral BREST n° 03/72 du 28/1/72.

(2) Arrêté Préfectoral du 15/1/74 - BREST - autorisant l'immersion à l'intérieur des limites de la concession de blocs de béton éventuellement armés de fers débordants pour servir de protection contre le dragage frauduleux d'huitres.

(3) Arrêté du 26/11/62 réglementant la circulation nautique autour de Bréhat dans les Côtes du Nord.

(4) Arrêté du 8/7/85 (Ille et Vilaine) circulation nautique autour de Cézembre

(5) Arrêté du 4/9/85.

maritimes dangereuses du champ de tir de Biville en Manche (1).

D'autres zones ont à ce titre été interdites à la navigation et aux sports nautiques ; c'est le cas en Ille et Vilaine à proximité du barrage de la Rance et dans une exploitation d'algues en baie du Mont Saint-Michel (2) ainsi que dans les Côtes du Nord dans la zone de baignade protégée du Guerzido à l'Ile de Bréhat (3) en bordure de la plage de Bréhec dans les communes de Plouézec et Plouha, enfin en baie de Launay - Mal Nommé à PLOUBAZLANEC.

Les Préfets sont également chargés dans ce cadre général d'établir les chenaux de navigation sur le Golfe Normano-Breton (4). On en répertorie trois dans les Côtes du Nord, l'un pour la circulation des bateaux de plaisance sur le littoral de la commune d'Etables sur Mer (5) l'autre pour la circulation et la pratique des sports nautiques à Tresmeur dans la commune de Trébeurden, le dernier pour l'accès au port de Ploumanac'h (6). Il en existe trois également en Ille et Vilaine réservés, sans limitation de vitesse, aux engins à moteur de sport nautique à Port-Pican et à Port-Mer en baie de CANCALE (7) ainsi qu'à SAINT-LUNAIRE pour l'accès à la plage (8).

(1) Arrêté n° 23/85 - CHERBOURG, du 6/9/85.

(2) Arrêté du 9/6/69 n° 16/69 et arrêté du 20/6/85 n° 41/85.

(3) Arrêté du 17/7/78 n° 28/78.

(4) en vertu de l'art. P. 351-2 du Code des Ports Maritimes, les règlements particuliers de police relatifs à la navigation dans les chenaux d'accès aux ports relèvent de leurs compétences.

(5) Arrêté BREST du 6/8/69 n° 24/69 (Côtes du Nord).

(6) Arrêté BREST du 17/7/77, n° 29/77.

(7) Arrêté du 13/3/73 n° 05/73 et 06/73.

(8) Arrêté du 15/4/80 n° 17/80.

(2) La circulation dans le cadre d'activités particulières.

Si certains arrêtés ont pour objet principal la réglementation d'espaces déterminés dans le but d'assurer liberté et sécurité de la navigation, d'autres concernent à titre principal certaines activités nautiques, notamment les " sports et activités nautiques " et les " manifestations nautiques ".

x.- L'analyse du pouvoir des Préfets Maritimes dans le domaine des sports et activités nautiques permet de distinguer deux périodes, celles précédant la loi " littoral " et celle qui jusqu'à aujourd'hui a conféré aux maires la police spéciale de ces activités.

. Avant 1986 Les Préfets Maritimes étaient chargés de régler ces sports et activités (ainsi que les zones de baignades qui sont actuellement du ressort des Maires). A ce titre, la Préfecture de la 1ère Région Maritime avait par exemple ouvert une zone de protection des baigneurs sur la plage de la Commune de Quineville en Manche ⁽¹⁾.

La Préfecture de la 2ème Région a réglementé environ dix zones sur le littoral du Golfe Normano-Breton ; dans les Côtes du Nord la pratique des sports nautiques est réglementée dans l'anse de Trestraou et Trestriguel à PERROS-GUIREC ⁽²⁾ celle de la planche à voile et de la navigation sur le littoral de Lancieux (plage de Saint-Sieu) ⁽³⁾. Les activités nautiques générales sont réglementées sur le littoral de Plérin et de Saint-Quay Portrieux ⁽⁴⁾ devant la plage du Rougeret à Saint Jacut de la Mer, devant les plages du Vieux Bourg, et des Grèves d'en-bas à Fréhel ⁽⁵⁾, devant la plage du Moulin à Etables sur Mer ⁽⁶⁾, enfin sur le littoral de la commune de SAINT-MALO entre la zone du Port et le havre de Rothéneuf ⁽⁷⁾.

-
- (1) Arrêté Préfectoral CHERBOURG n° 12/84 du 17/4/84.
(2) " " BREST n° 32 et 33 du 1/8/78 et Arr. n° 13/85 du 15/4/85
(3) " " BREST du 9/6/82 n° 16/82.
(4) " " BREST du 24/9/82 n°s 41 et 42.
(5) Arrêté Préfectoral n° 23 du 17/5/85.
(6) " " n° 43 du 25/6/85.
(7) " " n° 65 du 9/8/85 modifié par arrêté n° 32-86.

- . Depuis 1986 , Le pouvoir règlementaire appartenant aux Préfets Maritimes a fait et fait encore l'objet d'aménagement pratique dans les " zones littorales, " de la limite des eaux à 300 mètres en mer, où s'exerce désormais la police municipale spéciale ⁽¹⁾.

En 1ère Région Maritime, la Préfecture précisant que le Maire ne dispose pas comme le Préfet Maritime, du Pouvoir de police de la navigation estime qu'il ne peut en conséquence imposer de restriction même temporaire d'usage d'un plan d'eau par les navires ⁽²⁾ mais peut dans les domaines qui ne lui incombent pas, disposer d'un pouvoir, ou " devoir d'initiative " afin de provoquer de la part de l'autorité qui en a le pouvoir (Préfecture Maritime ou Commissaire de la République de Départements) les décisions cohérentes avec celles prises à son niveau. Par contre dans la zone des 300 mètres le Maire peut interdire certaines zones à la baignade ou à certaines activités nautiques, les règlementer, le Préfet Maritime n'y ayant pas cette compétence. Mais ce dernier reste habilité à prendre des mesures règlementaires d'ordre général applicables sur tout ou partie du littoral, en ce qui concerne les activités de sport nautique ⁽³⁾ ; de même les sports nautiques pratiqués à l'aide d'engins immatriculés restent de sa compétence.

Ces arguments se sont traduits en 1986 par une légère refonte de la règlementation existante mais révèlent en fait, malgré les remous entre autorités, peu de changements pratiques. Un Arrêté du 4 Janvier 1983 abrogé, qui visait à coordonner de multiples activités proches du rivage,

-
- (1) Cf. Définition " limite des eaux " : I. Champ d'application géographique des compétences.
 - (2) Engins immatriculés.
 - (3) Imposition d'une vitesse maximale autorisée ou fixation d'une limite de navigation ...

de la 1ère Région ⁽¹⁾, limitait à cinq noeuds la vitesse des navires et engins de plage et de sport nautique dans une bande maritime large de 300 mètres, prévoyait des règlements particuliers de navigation pour les navires dans les voies d'accès aux ports et les zones de mouillage, et introduisait la possibilité d'aménager dans la bande de 300 mètres des chenaux et zones réservées en privilégiant une ou plusieurs activités ⁽²⁾. Le nouvel arrêté de portée générale du 12 Décembre 1986 ⁽³⁾ tenant compte des dispositions de la loi littoral ne modifie que partiellement la précédente réglementation et tend à assurer de la même manière la sécurité des personnes tout en maintenant les conditions d'une bonne cohabitation des diverses activités, organisant et coordonnant celles qui s'exercent dans les eaux côtières.; le Préfet Maritime continue dans la bande des 300 mètres ayant pris valeur législative à limiter la vitesse des engins immatriculés ou non, à interdire hors de cette zone ainsi que dans les voies et chenaux d'accès portuaires et les zones de mouillage, la circulation d'engins de plage et de sport nautique. Il continue à créer par arrêté préfectoral les chenaux et zones réservées ou interdites à certaines activités de plaisance ou de sport nautique (article 4) mais sur demande ou consultation des Maires auxquels incombe la mise en place du balisage de ces chenaux. La 1ère Région continuait en 1986 à penser qu'il appartient aux Maires de susciter une réglementation du Préfet Maritime pour les dispositions relatives aux règles de la navigation maritime et

-
- (1) réglementant la circulation des navires à voiles, et à moteur, engins de plaisance et de sport nautique, la protection des lieux de baignade dans le but de coordonner les diverses activités ; pêche, baignade, plongée sous-marine, circulation des navires, des planches à voile et autres engins, pratique des sports nautiques de vitesse.
 - (2) chenaux réservés à l'usage de certains engins ; chenaux d'accès au rivage pour les navires, zones de protection des baignades.
 - (3) Arrêté Préfectoral - CHERBOURG - du 12/12/86 réglementant la circulation des navires, engins de plaisance et de sport nautique dans les eaux et rades de la 1ère Région.

qui doivent être opposables aux engins immatriculés (1). Bien qu'une nette différence apparaisse désormais entre la réglementation des navires, engins immatriculés, et celle des engins non immatriculés, il semble que dans cette zone la police de la navigation dévolue au Préfet Maritime prédomine en pratique sur celle des maires. Au même titre, début 1987, un projet de répartition des compétences de police dans la frange littorale prévoyait en 1ère Région d'accorder aux maires en mer (dans une zone de 200 mètres à compter de la limite des eaux) les activités de baignade, la circulation des engins de plage non immatriculés et des planches à voile, la délimitation des zones de baignade surveillée, la mise en place de moyens de premiers secours aux personnes et aux biens, l'utilisation d'aménagements balnéaires par les baigneurs, (2) et d'accorder au Préfet Maritime la circulation des engins immatriculés, la mise en place ou mouillage d'aménagements balnéaires flottants (3), la création et l'utilisation de chenaux et zones interdites ou réservées à la circulation des navires sur proposition du maire, enfin, la mise en place d'un balisage réglementaire imposant des prescriptions de circulation aux navires également sur proposition du Maire, et l'aménagement des zones de mouillage et d'équipements légers pour la plaisance.

Ces interprétations se traduisent en pratique et en grande majorité, par une réglementation préfectorale prise sur proposition des maires ou par la signature d'arrêtés conjoints. La situation est semblable en 2ème Région, où les questions relatives aux modifications, aux adaptations ont été semble-t-il moins nombreuses (4).

(1) création de chenaux réservés, interdiction de circulation des engins immatriculés, mouillage de pontons tels que pontons et radeaux.

(2) radeaux, plongeoirs ...

(3) radeaux, plongeoirs, corps morts.

(4) Remarque : le caractère légal des arrêtés qu'elle continue à prendre n'ayant pas été contesté, la 2ème Région Maritime estime en ce qui concerne l'exercice de la police administrative générale en mer, que le " vide " juridique laissé par la loi littoral dans la zone des 300 mètres n'est qu'apparent ".

x. Les "manifestations nautiques" constituent aujourd'hui un nouveau domaine d'exercice du pouvoir réglementaire pour les Préfectures de la 1ère et 2ème Région Maritime. Elles sont définies comme étant des évènements exorbitants des activités habituelles en mer qui peuvent avoir un impact sur l'ordre public, l'environnement, la sécurité des personnes et des biens et peuvent entrer en concurrence avec des activités maritimes ordinaires.

Le Golfe Normano-Breton est particulièrement sollicité par ces manifestations. En raison de nombreux intérêts qu'il présente au regard de la navigation de plaisance, il constitue souvent une zone de passage ou de départ des principales courses côtières et hauturières telles que le Tour de France à la voile, la Course du Figaro, ou la Course du Rhum.

En dehors des arrêtés de portée générale⁽¹⁾, la réglementation portant sur des espaces déterminés intervient à titre provisoire. Ce fut le cas de l'arrêté du 10 Octobre 1986 portant sur la zone Cancale-Fréhel concernée par le départ de la " Course du Rhum " le 9 Novembre 1986⁽²⁾; Il concernait la navigation de tous navires et engins immatriculés ou non, fixait les limites de la ligne de départ, et créait trois zones dont deux réservées aux concurrents de la course, aux navires chargés de la police du plan d'eau et aux navires autorisés, la 3ème interdite au mouillage constituant une zone dans laquelle les concurrents étaient considérés comme navires à capacité de manoeuvre restreinte, en conséquence prioritaires.

— Au titre du stationnement nautique.

On fait entrer dans ce cadre le pouvoir détenu par les Préfets Maritimes de réglementer les zones de mouillages d'engins⁽³⁾ au titre de la

(1) déjà cités

(2) Arrêté Préfectoral - BREST - n° 74/86 du 10/10/86.

(3) Arrêté de portée générale à l'ensemble de la 2ème Région du 28/1/72.
BREST op. cit.

police de la navigation sur les eaux. La réglementation existante, particulière à certains sites, concerne principalement les mouillages de corps-morts. Les arrêtés en ce domaine sont souvent Interpréfectoraux et font intervenir les Préfets de Départements compétents quant à eux pour la gestion du Domaine Public immergé. Sur le Golfe Normano-Breton les Préfectures maritimes et terrestres (Départementales), interviennent conjointement. Sont délimités à ce titre d'une part les " mouillages collectifs sur corps-morts en dehors des ports délimités et des concessions de ports de plaisance " dans le Département d'Ille et Vilaine ⁽¹⁾ d'autre part les " mouillages individuels " sur corps-morts en dehors des ports délimités sur le littoral de l'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord ⁽²⁾.

Entrent également dans ce domaine d'intervention le mouillage d'un ponton dans le Trieux ⁽³⁾ ; la réglementation du mouillage entre pêcheurs et plaisanciers à Saint-Jacut de la Mer ⁽⁴⁾ et les interdictions de mouillages dans certaines zones. Sur le Golfe, ces interdictions sont plus ou moins fortes, elles concernent d'une part, le mouillage des navires de pêche et de plaisance en Ille et Vilaine en petite rade de Saint-Lunaire, ou le stationnement et le mouillage en Manche dans le havre de Règneville ⁽⁵⁾ ; elles concernent d'autre part, plus strictement, le " mouillage, le chalutage et le dragage " dans des zones particulières : il s'agit dans le Département des Côtes du Nord de la zone comprise entre la pointe de Saint Jacut de la Mer et l'île des Hébihens, et de celle située près des câbles téléphoniques et électriques et des canalisations d'eau des îles Bréhat ⁽⁶⁾, et dans le

(1) Arrêté Interpréfectoral BREST/ N° 8/81, du 17/2/81.

(2) Arrêté Interpréfectoral BREST/ N° 68/86 du 22/9/86 et Arrêté n° 60/81 du 24/11/81.

(3) Arrêté Préfectoral BREST n° 24/66 du 15/7/66.

(4) Arrêté du 22/10/57 - BREST.

(5) Arrêtés Préfectoraux : BREST du 24/7/57 en vigueur au 1/1/86 -
CHERBOURG n° 321 du 17/1/81.

(6) Arrêté Préfectoral - BREST N° 25 du 5/7/66 modifié.

Département de la Manche, de la zone située de part et d'autre du "cable électrique sous-marin établi entre la Haye du Puits et Jersey" ⁽¹⁾ et des "abords des Huquets de Jobourg" ⁽²⁾. Cette dernière interdiction donne "une existence légale" à la zone de protection de l'émissaire d'effluents de l'usine de la Hague créé en 1964, canalisation sous-marine qui, signalée par les Instructions Nautiques n'avait pas fait l'objet jusqu'à cette date, de dispositions réglementaires.

b) L'intervention réglementaire des Préfets Maritimes
au titre principal de la police du "passage inoffensif"
dans la Mer Territoriale

En vertu du Décret du 6 Février 1985 portant réglementation du passage des navires étrangers dans les eaux territoriales françaises ⁽³⁾, les deux Préfets Maritimes disposent d'un pouvoir de police spéciale qui les habilite à prendre toutes mesures nécessaires afin d'empêcher ou interrompre tout passage de navire étranger qui ne serait pas "inoffensif" au sens du Droit International, et à réglementer l'exercice de ce droit de passage quand la sécurité de la navigation ou de l'Etat le requiert.

En 2ème Région Maritime, le Préfet Maritime par arrêté du 31 Juillet 1984 en l'absence de réglementation nationale sur les eaux intérieures et en prolongement des pouvoirs définis précédemment, devait décider de réglementer "l'accès, la circulation et le stationnement des navires étrangers dans les eaux intérieures" de la région maritime ⁽⁴⁾ c'est-à-dire

(1) Arrêté Préfectoral CHERBOURG, n° 38/86 du 22/12/86 (interdiction de cultures marines de part et d'autre du cable dans une zone de 500 mètres).

(2) Arrêté Préfectoral, CHERBOURG/ N° 4/83 du 11/2/83 (zone définie dans les limites suivantes : 49°40'15" N au Nord, 49°38'15" N au Sud, 02°50'30" à l'Ouest, la côte à l'Est.

(3) Décret n° 85-185. J.O. du 9/2/85 p. 1735.

(4) Arrêté Préfectoral BREST n° 54/84 (Dispositions prévoyant soit la liberté de passage sans interruption, ni autorisation, soit la liberté assortie d'une obligation d'informations de l'autorité maritime et de respect de ses directives, soit la soumission à autorisation préalable délivrée par les Chefs de Quartier et les CROSS. v. Arrêté BREST/ n° 74/85 du 3/12/85.

celles comprises entre la côte et les lignes de base droite ou de fermeture des baies (à partir de la pointe du Groin en baie du Mont Saint-Michel pour le Golfe Normano-Breton) (1).

c) L'intervention règlementaire des Préfets Maritimes
au titre principal de la protection de l'environnement,
de la prévention et de la lutte contre les pollutions
marines

. La prévention contre la pollution.

Les arrêtés de portée générale applicables au Golfe Normano-Breton visent respectivement à prévenir les pollutions marines accidentelles, aux approches des côtes de la Manche et à réglementer le passage dans les chenaux d'accès aux ports français des " navires citernes transportant des hydrocarbures et des navires transportant des substances dangereuses (citées en annexe à l'arrêté) (2).

Des textes particuliers, de portée restreinte, pris conjointement avec les COREP des Départements côtiers interdisent toute pollution des eaux littorales des Côtes du Nord et de l'Ille et Vilaine (3).

. La protection de l'environnement.

Une prise en main effective de cette compétence par les Préfets Maritimes concernés par le Golfe Normano-Breton s'est concrétisée récemment au niveau règlementaire par un Arrêté Interpréfectoral (4) instituant depuis 1985 une " protection particulière du Biotope de l'île de la Colombière

(1) Cet arrêté comblait une lacune de la réglementation nationale sur les eaux intérieures en matière de passage des navires étrangers. Il se base sur la responsabilité générale reconnue au Préfet Maritime par le Décret du 9/3/78.

(2) Déjà cité, au titre de la réglementation de la navigation en 2ème Région, Arr. n° N°s 18 et 19 du 13/5/81).

(3) Arrêté Interpréfectoral du 12/7/63 et du 1/7/63.

(4) Arrêté Interpréfectoral n° 42/85 du 24/6/85.

dans la Commune de Saint-Jacut de la Mer dans les Côtes du Nord qui, constitue une zone importante de nidification naturelle. Cette protection s'étend sur la partie émergée de l'île et sur une zone de 100 mètres autour de celle-ci comptée à partir de la laisse de basse - mer de coefficient 90 ; elle comprend également le banc de sable et de galets au Sud Est de l'île découvrant à deux mètres au-dessus des cartes marines ⁽¹⁾.

Les Préfets Maritimes semblent ne pas vouloir être écartés du pouvoir réglementaire en ce domaine.

d) L'intervention réglementaire des Préfets Maritimes au titre principal de l'organisation d'activités spéciales de caractère provisoire

. La réglementation aéronautique.

Dans ce cadre, les Préfets Maritimes ont compétence pour interdire temporairement le survol d'espaces maritimes ⁽²⁾ comme ce fut le cas dans le Golfe Normano-Breton pendant le " Tour de France à la voile ", pour créer par arrêtés provisoires des hydrosurfaces non permanentes ⁽³⁾, ou des plates-formes temporaires pour le décollage et l'atterrissage des aérodynes ultra-légers autorisés (U.L.M.) ⁽⁴⁾ enfin pour réglementer création et utilisation d'hélistations et d'hélisurfaces en mer ⁽⁵⁾. Il convient de

-
- (1) l'accès aux parties émergées par mer ou de terre, la navigation, le mouillage, la plongée et toute activité susceptible de porter atteinte à la tranquillité de l'île sont interdits du 15/4 au 31/8.
 - (2) Cf. art. R. 131-4 du Code de l'Administration civile et Institution Ministérielle du 20/6/80 relative aux mesures provisoires d'interdiction de survol ... (J.O. du 2/9/80 p. 7985).
 - (3) Cf. Arrêté Interministériel du 13/3/86 fixant les conditions dans lesquelles les hydravions peuvent atterrir et décoller sur un plan d'eau autre qu'une hydrobase (J.O. du 9/3/86 p. 4639).
 - (4) Cf. Arrêté Interministériel du 13/3/86 (J.O. du 19/3/86, p. 4640.)
 - (5) Arrêté Interministériel du 1/2/79 (J.O. du 7/3/79). Ex. : arr. n° 345/ CHERBOURG du 11/6/82 portant agrément d'une zone maritime utilisable pour des transports à la demande pour hélicoptères.

rattacher à ces pouvoirs l'action réglementaire des Préfets Maritimes concernant certaines activités particulières liées au survol d'espaces maritimes telle que le parachutisme ascensionnel sur le littoral du Golfe Normano-Breton et la mise en place de ballons captifs à partir de navires en dehors des ports ⁽¹⁾.

. La réglementation liée au pouvoir de neutralisation des explosifs.

Les Préfets Maritimes des deux Régions intéressées sont chargés de neutraliser les explosifs découverts en mer et sur le rivage jusqu'à la laisse de haute mer ⁽²⁾. A ce titre la Préfecture de la 2ème Région Maritime a réglementairement défini la conduite à tenir en cas de repêchage de mines ou engins dangereux ⁽³⁾. La Préfecture de la 1ère Région réglemente le dépôt d'engins suspects trouvés en mer, et fixe les zones de dépôt temporaire et de neutralisation de ces engins aux abords des ports principaux de la région tels que GRANVILLE sur le littoral Ouest-Cotentin. Le Golfe Normano-Breton est particulièrement concerné par cette action réglementaire.

. La réglementation liée à la présence d'installations sur le Plateau Continental

Bien que ces installations soient inexistantes actuellement dans le Golfe Normano-Breton, il faut rappeler que chaque Préfet Maritime est habilité à créer des zones de sécurité et de police autour des installations du Plateau Continental, dans lesquelles il peut exercer les mêmes pouvoirs qu'en Mer Territoriale ⁽⁴⁾.

(1) Arrêtés Préfectoraux, BREST/ n° 03 du 8/3/82 et n° 48 du 10/7/84.

(2) Décret du 4/3/76.

(3) Arrêtés du 13/9/79 - BREST/ N° 37.

(4) Cf. Loi N° 68-1181 du 30/12/68 relative à l'exploration du P.C. et à l'exploitation de ses ressources naturelles (J.O. du 31/12/68) Art. 4- Décret n° 71/360 du 6/5/71 portant application de la loi.

2) L'action directe des Préfets Maritimes " sur le terrain " :
Les espaces maritimes du Golfe Normano-Breton.

Le domaine d'action des deux Préfets Maritimes est très vaste. Ils ont pour charge essentielle d'assurer " la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, et la sauvegarde des personnes et des biens"⁽¹⁾. Dans ce cadre ils dirigent certains Services Publics de l'Etat en mer que l'action soit exécutée par la Marine, d'autres administrations dotées de moyens maritimes, aéromaritimes, ou encore des organismes d'intérêt général.

Leurs compétences sont donc très diversifiées et concernent aussi bien la surveillance des frontières maritimes côté mer, la surveillance et la police de la navigation maritime, que la direction des missions de services publics confiés à la Marine, le sauvetage en mer, et la lutte contre la pollution. Seuls leurs principaux domaines d'interventions font ici l'objet d'un développement.

a) L'intervention directe au titre de la sauvegarde des personnes et des biens.

- * La sauvegarde des biens dans le cadre de la lutte contre les pollutions et la protection de l'environnement marin.

Les deux Préfets Maritimes du Golfe Normano-Breton détiennent la responsabilité de la lutte contre la pollution en mer ⁽²⁾ issue de l'application des textes internationaux et nationaux, et de la nécessaire protection de l'environnement marin.

(1) Décret du 9/3/78 art. 1.

(2) Instruction Premier Ministre 12/10/78 (J.O. p. 3570) relative à la lutte contre les pollutions marines accidentelles (Plans locaux de lutte POLMAR).

- En cas d'accident ou avarie sur un navire pouvant entraîner une pollution les deux Préfectures, en tant qu'Autorité de l'Etat, sont habilitées à mettre en demeure l'armateur ou le propriétaire du navire dangereux de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire cesser ce danger et si cette mise en demeure reste sans effet, à agir d'office en cas d'urgence, aux frais, risques et périls de l'armateur ⁽¹⁾. Elles interviennent dans l'espace maritime, réservé à l'exercice de leur pouvoir de police administrative générale.
- 1ère et 2ème Régions Maritimes ont également compétence dans des conditions à peu près similaires à la lutte anti-pollution accidentelle ou non, (c'est-à-dire au moyen de la mise en demeure et de l'action d'office), pour faire disparaître les dangers créés par l'abandon de navires et engins flottants dans les eaux territoriales et intérieures à l'encontre des propriétaires de ces navires et engins ⁽²⁾.
- Enfin, au titre de la réglementation sur les épaves chaque Préfet Maritime a compétence dans l'espace où s'exerce son pouvoir de police générale pour supprimer leur caractère dangereux au regard de la navigation, de la pêche ou de l'environnement, par la mise en demeure, ou l'action d'office en cas d'inaction du propriétaire.

* La sauvegarde des personnes dans le cadre du sauvetage en mer, de l'aide médicale, et de missions particulières de Service Public en mer

— Le sauvetage en mer des personnes en détresse.

Organisés par la Convention de HAMBOURG qui fait obligation

-
- (1) Loi n° 76-599 du 7/7/76 relative à la prévention et la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle modifiée par la Loi n° 83-380 du 10/5/83. Décret d'application 86-38 du 7/1/86 (J.O. du 11/1/86 p. 570).
 - (2) Loi n° 85-662 du 3/7/85 relative aux navires et engins flottants abandonnés ... Décret d'application en cours.

aux Etats - partie de mettre en place des services de recherche et de sauvetage dotés de moyens maritimes et aériens adaptés, la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer s'opèrent par zones de recherche dont un Etat à la responsabilité. Localement la responsabilité générale incombe au Préfet Maritime ⁽¹⁾ qui coordonne l'action et les moyens des administrations, d'un organisme de droit privé, la Société Nationale de sauvetage en mer, et de tous navires privés ou d'Etat quel que soit son pavillon dans la zone de détresse.

Pour exercer cette responsabilité générale, les Préfets Maritimes disposent du concours des "Centres Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage" des Affaires Maritimes, auxquels ils délèguent de manière permanente la responsabilité de conduire les opérations de sauvetage ⁽²⁾. Il s'agit pour le Golfe Normano-Breton du C.R.O.S.S. de JOBOURG dont la compétence géographique s'étend de la baie du Mont Saint-Michel au Cap d'Antifer, et du C.R.O.S.S. de CORSEN, du Mont Saint-Michel à la Pointe du Raz.

L'étendue de la délégation a fait l'objet d'Instructions Régionales dans les deux Régions Maritimes. Cependant, les Préfets Maritimes qui sont obligatoirement tenus informés du déroulement de l'action, se réservent la possibilité de prendre eux-mêmes la direction d'une opération.

L'exercice de cette responsabilité générale ne dégage pas les responsabilités des maires dans la zone côtière de 300 mètres à compter de la limite des eaux ⁽³⁾ ni celle des commandants de navires, qui sont complémentaires. L'article L. 131-2-1 du Code des Communes ne remet pas en question l'organisation générale du sauvetage maritime ; la loi " littoral

(1) Décret n° 83-217 du 22/3/83 (J.O. du 23/3/83 p. 887) et Instruction Ministérielle du 7/12/84 portant organisation de la recherche et du sauvetage des personnes en détresse en mer en temps de paix (J.O. N.C. p. 11591).

(2) Instruction 359 PREMAR 2/ Aff. civ./N.P. du 14/10/85 diffusée aux COREP. de Département Ille et Vilaine et Côtes du Nord notamment.

(3) Art. 31 à 34 de la Loi " littoral " op. cit.

précise en effet que la " coordination de la mise en oeuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours pour la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer est assuré sur l'ensemble des eaux maritimes par l'Autorité de l'Etat " c'est-à-dire les Préfets Maritimes. L'arrivée attendue d'un Décret en Conseil d'Etat ⁽¹⁾ fixant les modalités de mise en oeuvre des secours et du sauvetage en mer ne devrait pas beaucoup modifier les responsabilités établies dans ce domaine en faveur des Préfets Maritimes ⁽²⁾.

— L'aide médicale en mer ⁽³⁾ distincte du sauvetage proprement dit relève également de la responsabilité générale des Préfets Maritimes et entraîne leur intervention directe. Elle consiste en prestations médicales pouvant aller jusqu'à l'évacuation sanitaire, fournies aux navires dont le capitaine en fait la demande et qui ne se trouvent pas en situation de détresse.

— Les missions particulières de Service Public : l'information nautique et la neutralisation des explosifs.

Les Préfets Maritimes sont chargés dans le Golfe Normano-Breton d'organiser et de diriger ces missions... Ils sont coordinateurs nationaux délégués en matière d'informations nautiques et à ce titre, assurent la liaison avec les organismes civils concernés par la collecte de l'information nautique, et la diffusion de l'information nautique côtière ou locale ⁽⁴⁾.

-
- (1) auquel renvoie la loi " littoral " de Janvier 1986.
 - (2) Remarque : mise en oeuvre régulière en 1ère et 2ème Régions d'exercice de simulation de naufrage et de sauvetage comme " MANCHEX 85 " (évacuation réelle d'une centaine de passagers sur un Ferry) (opération semblable dans le Golfe Normano-Breton en 1987).
 - (3) Instruction Interministérielle du 29/4/83 relative à l'organisation opérationnelle de l'Aide Médicale en Mer.
 - (4) Instruction Interministérielle (Déf. Intér. Aff. Etrang. Environnement, Industrie, Transport) du 22/5/80 relative à la diffusion de l'information nautique. (v. circulaire du S.E.M. du 19/12/84 aux COREP. de Départements).

- Ils ont pour mission la neutralisation, l'enlèvement et la destruction de munitions et explosifs en Mer Territoriale et interviennent dans le cadre des opérations de déminage sur l'estran ⁽¹⁾. Cette dernière action est relativement fréquente sur le Golfe Normano-Breton où de nombreux accidents ont concerné des pêcheurs ou des plaisanciers ⁽²⁾.

b) L'intervention directe au titre du maintien de l'ordre public

La responsabilité générale des Préfets Maritimes au titre du maintien de l'ordre public en mer les amène à conduire des opérations de police au sens actif du terme dans des circonstances très diverses ; le blocage de l'accès à un port ⁽³⁾, ou le non-respect de règles de circulation par des navires contrevenants en constituent des exemples ⁽⁴⁾. L'exécution de toute mesure d'intimidation rend nécessaire l'accord du Préfet Maritime concerné au commandant d'un navire de surveillance qui doit l'informer, malgré son éventuelle appartenance à une autre administration ⁽⁵⁾.

c) L'intervention directe au titre de la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation

Les Préfets ont ici pour mission principale d'assurer d'un point de vue opérationnel la surveillance des frontières maritimes vers le large et le " passage inoffensif " en Mer Territoriale et dans les eaux intérieures des navires étrangers ⁽⁶⁾.

(1) Décret n° 76-225 du 4/3/76. Cf. également Loi n° 66-383 du 16/6/66.

(2) En Ille et Vilaine, l'île de Cézembre très touristique contient de nombreux explosifs.

(3) Moyen fréquemment utilisé par les marins-pêcheurs au moment de manifestations sociales.

(4) dans le cadre de la responsabilité de la surveillance et de la police de la navigation maritime.

(5) Responsabilité importante quand elle s'applique à des navires étrangers (cf. action à l'encontre de navires de pêches espagnols en 2ème Région maritime).

(6) Décret n° 85-185 du 6 Février 1985, réglementant le passage des navires étrangers en Mer Territoriale.

3) L'action coordinatrice des Préfets Maritimes sur le Golfe Normano-Breton

a) l'étendue du pouvoir de coordination.

En tant que dépositaires de l'Autorité de l'Etat, délégué du Gouvernement et représentant direct du Premier Ministre, et de chacun de ses ministres, les Préfets sont autorité de police administrative générale en mer à partir de la laisse de basse mer. Ce pouvoir ne fait pas obstacle aux diverses compétences attribuées par des textes législatifs et réglementaires à d'autres autorités administratives tels que Maires ou Commissaires de la République. Dans la mesure où il revient à ces derniers une part des compétences en mer depuis l'évolution jurisprudentielle ⁽¹⁾ que la loi littoral a en partie consacré pour les Maires, ils ne doivent pas être écartés de la répartition des compétences. Face à la multiplicité des administrations et des collectivités susceptibles d'agir en mer, la nécessité de nommer une autorité dotée d'un pouvoir de coordination est apparue progressivement.

Actuellement les Préfets Maritimes sont investis du pouvoir de " coordonner l'action en mer des administrations de l'Etat et en tant que de besoin de coordonner la mise en oeuvre de leurs moyens ". Ce pouvoir coordonnateur constitue un acte d'autorité qui s'impose aux administrations.

C'est en 1972 qu'un premier texte général précise les conditions d'exercice de certaines compétences étatiques sur les espaces maritimes quand elles entraînent le concours de plusieurs administrations ⁽²⁾.

(1) Cf. Délimitation du territoire communal (Ch. I. Sect. III).
Extension jurisprudentielle des pouvoirs des maires et des COREP. de
Départements en mer.

(2) Décret 72-302 du 19/4/72 (J.O. du 22/4/72, p. 4235) relatif à la coordination en mer des administrations de l'Etat - Décret n° 77-524 du 18/5/77 (J.O. du 24/5/77).

Ce texte prévoit, pour l'exécution de chacune des missions maritimes de l'Etat la désignation d'une administration chargée d'étudier et de proposer aux autres services intéressés les mesures de coordination ⁽¹⁾. Les quarante deux missions maritimes assumées, par les administrations compétentes en mer, ont à ce moment, été regroupées en cinq catégories : défense, police, recherche, sauvegarde des biens et des personnes, missions techniques. Dès 1972, les Préfets Maritimes sont chargés de la coordination des tâches en matière de protection du trafic maritime et des intérêts nationaux en mer ⁽²⁾ en matière de police de la navigation ⁽³⁾ et de lutte contre la pollution par les hydrocarbures et autres substances dangereuses ⁽⁴⁾.

Mais c'est en 1978 qu'est confiée à l'échelon régional, et à l'autorité des Préfets Maritimes la responsabilité de la coordination de l'action en mer des administrations de l'Etat et la mise en oeuvre de leurs moyens ⁽⁵⁾. L'organisation des actions en mer est fixée dans chaque Région Maritime par une Instruction Régionale établie par le Préfet Maritime en accord avec les Services Extérieurs notamment pour la recherche et le sauvetage maritime, la surveillance et la police de la navigation, des pêches, économique et financière, la lutte anti-pollution et la surveillance de la Zone Economique Exclusive.

Le pouvoir coordonnateur des Préfets Maritimes sur le Golfe Normano-Breton comme dans d'autres étendues maritimes permet une meilleure gestion de l'exercice des compétences, règlementaires ou directes, et de

-
- (1) Arrêté du 19/4/72 (J.O. du 22/4/72 p. 4536), modifié par Arrêté du 30/4/74.
 - (2) liberté de navigation des navires, sécurité des installations du Plateau Continental ...
 - (3) Circulation et stationnement des navires.
 - (4) Repérage des nappes, centralisation et diffusion de l'information, intervention directe.
 - (5) Décret du 9 Mars 1978 (op. cit.) et Instruction Interministérielle du 8/1/81 (J.O. du 11/1/81 p. 419) fixant le cadre de la coordination Régionale entre Marine Nationale, Gendarmerie Nationale, Douanes, et Affaires Maritimes).

la mise en oeuvre des moyens, principalement en cas d'urgence (sauvetage, pollution). Il connaît cependant certaines limites cohérentes issues du fait que "dans l'exercice de leurs activités spécifiques, les administrations demeurent seules, compétentes pour la gestion et la mise en oeuvre de leurs moyens propres " (1). Le champ d'application de ce pouvoir des Préfets maritimes est limitée aux missions d'intérêt général dont ils ont la charge. De plus, face à certaines administrations, la coordination est en pratique, semble-t-il d'application plus ou moins facile (2) quand il s'agit d'équilibrer et d'harmoniser la présence et les activités des moyens maritimes (et aéronautiques) en mer.

b) Les moyens d'exercice du pouvoir de coordination.

Deux types de réunions permettent aux Préfets Maritimes d'exercer de manière concrète ce pouvoir de coordination.

Il s'agit des réunions trimestrielles comprenant les représentants des administrations agissant en mer, tenues sous l'égide des Préfectures Maritimes. Un programme de principe de l'action de l'ensemble des moyens maritimes y est adopté. Ces réunions ne portent cependant que sur des problèmes pratiques, de faible importance.

Le principal moyen d'exercice de ce pouvoir de coordination réside réellement dans la réunion de la " Conférence Maritime Régionale ". Présidée par le Préfet Maritime, cette Conférence est composée des chefs des Services Extérieurs locaux intervenant en mer, et de représentants de l'Administration Centrale. Ses réunions se font en séance plénière ou restreinte mais la consultation de tous ses membres doit être faite au moins une fois tous les dix huit mois. En 2ème Région la périodicité des Conférences n'est pas régulière ; une Conférence tenue en 1985 a été suivie par une autre dès Janvier 1986.

(1) Décret du 9/3/78.

(2) Coordination traditionnellement plus facile avec les Douanes ou les Affaires Maritimes qu'avec la Gendarmerie.

La Conférence maritime régionale constitue un important instrument de coordination habilité à traiter les problèmes majeurs. Depuis 1984, les Commissaires de la République des Départements Côtiers, les Présidents de Conseils Régionaux et Généraux peuvent y participer et provoquer un élargissement de l'analyse d'ensemble des problèmes de coordination rencontrés.

B/ L'exercice difficile des compétences situées
aux frontières de l'action d'autres autorités
administratives

Outre leurs compétences règlementaires propres et décisives, les Préfets Maritimes possèdent des compétences soit consultatives soit conjointes. Leurs compétences consultatives les associent à l'exercice de compétences décisives d'autres autorités notamment et principalement les COREP des Départements côtiers : leur intervention prend alors la forme d'une consultation administrative obligatoire qui a une portée plus ou moins forte suivant qu'elle s'exprime par assentiment sans lequel la décision de COREP de Département ne peut être prise ⁽¹⁾, ou, par un avis qui ne lie généralement pas l'autorité administrative possédant le pouvoir de décision.

Leurs compétences conjointes quant à elles font intervenir les Préfets Maritimes à titre décisives en association directe avec une autorité administrative possédant également le pouvoir de décision.

En réalité, l'examen de l'ensemble des compétences fait apparaître la difficile séparation entre deux autorités terrestres et maritimes investies l'une en mer, l'autre à terre d'un pouvoir de police administrative générale, respectivement les COREP. de Départements côtiers,

(1) en cas de conflit, transmission au niveau ministériel.

et les Préfets Maritimes. C'est en effet, entre ces deux autorités que se jouent le plus souvent, en zone côtière, et dans certains domaines, le difficile partage des responsabilités ; les Préfets maritimes connaissent depuis quelques temps les pressions jurisprudentielles et législatives favorables à une expansion des responsabilités de certaines autorités terrestres en mer. Ces visées expansionnistes leur font craindre une diminution de la prédominance de leurs pouvoirs en zone maritime.

1/ Les compétences des Préfets maritimes liées à l'action d'une autre autorité administrative.

a) L'exercice de pouvoirs consultatifs ou la prédominance d'une autorité terrestre sur l'autorité maritime

L'intervention des Préfets Maritimes dans le cadre de pouvoirs consultatifs a une portée plus ou moins grande au travers des assentiments ou des avis qu'ils émettent. Elle les place le plus fréquemment face aux responsabilités dominantes des COREP. de Départements côtiers, et constitue un facteur de rapprochement désiré ou non, entre ces deux autorités.

* Un pouvoir consultatif de grande portée : les assentiments effectifs et revendiqués par les Préfets Maritimes

Les Préfets Maritimes distinguent depuis la décentralisation leur pouvoir d'assentiment réel, prévu dans les textes, et celui qu'ils espèrent voir confirmer officiellement et, qu'ils exercent de manière occasionnelle, à titre officieux dans le cadre de la pratique administrative.

1) Le réel pouvoir d'assentiment des Préfets Maritimes.

Il est exercé principalement dans le cadre de l'occupation

du Domaine Public Maritime et dans celui de l'environnement et de l'urbanisme. Il lie l'autorité possédant le pouvoir de décision.

— Dans le premier cas, le pouvoir du Préfet Maritime est issu des conséquences des occupations du Domaine Public Maritime sur les eaux surjacentes ; elles peuvent en effet occasionner certaines atteintes à l'environnement ou créer des obstacles à la navigation maritime. Pourtant, bien qu'une disposition générale rende cet assentiment nécessaire pour toute autorisation relative à la "formation d'établissement de quelque nature que ce soit sur la mer et ses rivages"⁽¹⁾, ce n'est que sur la base de dispositions particulières portant sur les concessions d'endigage, d'utilisations des dépendances du Domaine Public Maritime ⁽²⁾, de cultures marines et sur les immersions de déblais de dragage que cet assentiment intervient notamment en 2ème Région Maritime.

En matière de cultures marines, les Préfets Maritimes, tenus informés ou présents aux Commissions de Cultures Marines ⁽³⁾ à titre consultatif, sont habilités à donner leur assentiment avant toute autorisation d'exploitation de cultures marines sur le Domaine Public Maritime accordée par le COREP. de Département ⁽⁴⁾. Leur refus entraîne l'abandon de l'instruction qui est alors notifiée par avis motivé au demandeur et aux autres autorités intéressés par la procédure.

(1) Article R. 152-1 du Code du Domaine de l'Etat - Décret 84-285 du 13/4/84.

(2) Décret 79-518 du 29/6/79 - J.O. du 1/7/79 modifié par la loi " littoral " op. cit.

(3) comprenant représentants des administrations et des professionnels : orientation de la politique locale en matière d'exploitation de cultures marines.

(4) Articles 3 et 8 du Décret n° 83 - 228 du 22/3/83 fixant le régime des autorisations d'exploitation de cultures marines (J.O. du 25/3/83 p. 918) modifié par Décret n° 87-756 du 14/9/87 (J.O. du 15/9/87 p. 10729).

En réalité, en 2ème Région Maritime sur le littoral du Golfe Normano-Breton par exemple, afin de simplifier les procédures un arrêté permanent accorde à certaines conditions l'assentiment du Préfet Maritime ⁽¹⁾ dans les Quartiers des Affaires Maritimes les plus concernés par ces occupations. Il s'agit des Quartiers de SAINT-BRIEUC, SAINT-MALO, et PAIMPOL dans les zones définies dans son article 3 : en baie du Mont Saint-Michel, dans la Rance, en baie de la Fresnaye de SAINT-BRIEUC, de Binic en baie de PAIMPOL, dans le Trieux et son embouchure ainsi que les flots de BREHAT, dans le Jaudy et son embouchure, et à l'Ile Grande et ses environs.

En matière de concessions d'endigage les Préfets Maritimes sont saisi de demandes d'assentiment au sein de la procédure d'instruction menée par les Services Maritimes de la Direction Départementale de l'Équipement.

Enfin, l'assentiment du Préfet Maritime est nécessaire avant l'autorisation d'immersion de déblais de dragage accordée par les COREP. de Départements ⁽²⁾.

— Dans le second cas, l'intervention des Préfets Maritimes est justifiée par les conséquences qu'ont sur les eaux les réglementations d'urbanisme et d'aménagement. Leur pouvoir devrait s'exercer dans le cadre principal de l'élaboration et de l'Instruction des Schémas de Mises en Valeur de la Mer ⁽⁴⁾ placés sous l'autorité des Commissaires de la République de Départements et instruits par l'action d'un des Services Extérieurs de l'État.

(1) Arrêté n° 48/83 du 12/12/83 relatif aux exploitations de cultures marines dans les Quartiers des Affaires Maritimes de SAINT-MALO, SAINT-BRIEUC, et PAIMPOL.

(2) Article 21, Décret n° 82/842 du 29/9/82.

(3) Article 13, Décret du 5/12/86, n° 86-1252 relatif au contenu et à l'élaboration des Schémas de Mises en Valeur de la Mer pris en application de l'article 57 de la Loi n° 83-8 du 7/1/83, op. cit.

Les Préfets Maritimes sont obligatoirement tenus informés de l'exécution de l'instruction et participent à la décision à deux titres : leur " accord " est en effet nécessaire dans le cadre de la détermination de la liste des communes intéressées par l'élaboration du Schéma avant l'arrêté du COREP. de Département fixant l'étendue de son cadre géographique ; leur " accord " intervient en " second lieu " sur le Projet de Schéma arrêté après instruction, avant la transmission de ce dernier au " Ministre chargé de la Mer " (1).

2) Le pouvoir d'assentiment revendiqué par les Préfets Maritimes depuis la décentralisation

L'exercice de leurs compétences consultatives a été mis en question à titre principal en matière portuaire et concerne d'une part la délimitation et d'autre part la création et l'extension des ports.

— La délimitation portuaire appartient depuis la décentralisation pour les ports d'intérêt national au COREP. de Département (côté terre et côté mer), Présidents de Conseils Généraux et Maires intervenant pour la délimitation des ports Départementaux et Communaux (2). Les Préfets Maritimes estiment être concernés directement par la fixation de cette limite administrative déterminant la frontière de l'exercice de leur compétence de police administrative générale en mer et revendiquant un droit d'assentiment.

En 2ème Région Maritime, sur le Golfe Normano-Breton, les Préfets Maritimes ont été consultés sur les projets de procès verbaux de transfert des ports aux Départements et aux Communes (3) mais certains ports non délimités ont été transférés aux communes laissant en suspens la question

(1) S.M.V.M. approuvé par Décret en Conseil d'Etat.

(2) cf. : Section III § II : " Compétence portuaire des communes " (problème posé par l'existence ou l'absence d'un S.M.V.M.).

(3) Loi n° 83-663 du 12/7/83).

de la délimitation des responsabilités. Cette délimitation est intervenue depuis sans que l'avis ou l'assentiment du Préfet Maritime ait été obtenu et demandé. Ce dernier entend marquer depuis, sa volonté de participer conjointement ou par " accord " à cette délimitation afin qu'intervienne une prise en compte effective de tous les intérêts en présence dans cette zone.

— Toutes création et extension portuaires sont décidées par les COREP. de Départements côtiers en l'absence de Schémas de Mises en Valeur de la Mer, comme c'est le cas dans le Golfe Normano-Breton ⁽¹⁾. L'instruction qui prévoit la consultation des " services locaux intéressés " ne prévoit pas de manière explicite celle des Préfets Maritimes.

En pratique, 1ère et 2ème Régions estiment au moins nécessaire que leur assentiment soit recueilli quand le projet comporte l'utilisation du Domaine Public Maritime et revendiquent au plus une prise de décision conjointe.

* Un pouvoir consultatif de moindre portée ; les avis
du Préfet Maritime

Sur le Golfe Normano-Breton l'avis des Préfets Maritimes est demandé à des titres très divers qui vont de la réglementation de l'utilisation, de l'exploitation, et de la protection du Domaine Public Maritime à celle de la navigation.

— En ce qui concerne la navigation, les Préfets Maritimes sont consultés pour la réglementation de la navigation des navires de mer dans les estuaires et les rivières entre la limite transversale de la mer et la limite de la navigation maritime constituée par le premier obstacle à la navigation. Bien que le règlement général de navigation intérieure ⁽²⁾

(1) Loi du 22/7/73 (op.cit.) V. Art. R 611-2 du Code des Ports Maritimes.

(2) Décret n° 23 912 du 21/12/73.

s'applique jusqu'aux limites transversales de la mer, la consultation des Préfets Maritimes dans le cadre de la réglementation de la circulation nautique intervient donc avant la prise des règlements particuliers de police de navigation intérieure dans les zones de navigation mixte, fluviale et maritime placées dans la compétence des COREP. de Départements ⁽¹⁾. Cette participation des Préfets Maritimes est à rapprocher des difficultés nées de l'inadaptation ou de l'absence de certaines " limites transversales de la mer " qui ne correspondent pas toujours de manière adéquate au partage des responsabilités dans les estuaires notamment en matière de sauvetage ou de lutte contre la pollution ; ces missions peuvent en effet présenter un caractère purement maritime en amont de la limite transversale fixée ⁽²⁾. Ce constat semble être le facteur d'une concertation plus active entre Préfets Maritimes et terrestres dans ces zones mal définies.

— L'avis des Préfets Maritimes est nécessairement demandé dans le cadre de l'Instruction Mixte menée à l'échelon local avant la réalisation de travaux publics qui peuvent intéresser la Préfecture et la Défense ⁽³⁾.

— Mais c'est à titre principal dans le cadre des réglementations portant directement sur l'utilisation du Domaine Public Maritime qu'intervient le pouvoir consultatif des Préfets Maritimes. Leur pouvoir s'exerce dans la pratique, notamment dans le cadre des projets de déclassement du Domaine Public Maritime ⁽⁴⁾ mais surtout en matière d'extractions des substances, des ressources contenues dans les fonds marins, et en matière d'immersion de déchets sur ces fonds.

(1) Arrêté Interministériel du 4/11/74 (J.O. du 19/11/74) fixant la procédure à suivre pour tous règlements particuliers de police (art. 1 du Décret 73-192) intéressant les voies navigables en aval des limites de l'Inscription maritime.

(2) ou présenter un caractère fluvial en aval de cette limite.

(3) Décret du 4/8/55 n° 55-1064 portant règlement d'administration publique pour l'application d'une Loi du 29/11/52 sur les travaux mixtes.

(4) avis demandé par le Directeur Départemental de la D.D. de l'Équipement.

• " L'immersion de déchets " est interdite ou soumise à autorisation suivant les cas, en vertu d'une réglementation internationale et nationale protectrice de l'environnement. La procédure visant à permettre ces immersions ⁽¹⁾ prévoit la consultation des Préfets Maritimes ⁽²⁾ avant la délivrance de l'autorisation par le Ministre de l'Environnement.

Sur le Golfe Normano-Breton, les Préfets Maritimes sont surtout concernés par les demandes d'immersion de déchets de faible importance, qui soulèvent le problème posé par l'immersion des coques de navires de petite taille désarmés (souvent navires de pêche):

En raison de l'interdiction de rejet au dessus de 2000 mètres de fonds et à défaut d'une réponse du Ministère de l'Environnement à la question de la Préfecture de la 2ème Région concernant la possibilité d'immersion de ces coques au-delà du seuil de profondeur fixé, le Préfet Maritime les accepte sur des plateaux rocheux peut éloignés des côtes afin d'éviter les immersions sauvages ⁽³⁾.

• Les extractions de substances diverses contenues dans le sous-sol de la Mer Territoriale ou du Plateau Continental font également

(1) v. Décret d'application n° 82-842 du 29/9/82 de la Loi n° 76-599 du 7/7/76 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle.

(2) et celle des COREP. de Départements.

(3) La Conférence Maritime du 24/3/86 était favorable à une mise en oeuvre de procédure de décisions locales à la diligences des Préfets Maritimes.

intervenir à titre consultatif, les Préfets Maritimes. Sur le Golfe Normano-Breton leur avis concerne principalement les extractions d'agrégats et d'amendements marins ⁽¹⁾ dont les réglementations particulièrement enchevêtrées il y a une dizaine d'années tendent à se simplifier ⁽²⁾.

En ce qui concerne les agrégats, c'est-à-dire les sables et graviers, la loi du 16 Juillet 1976 et le Décret du 11 Mars 1980 ⁽³⁾ soumettent leur prospection, leur recherche et l'exploitation sur le Domaine Public Maritime, au régime des Mines. Les demandes de titres miniers et d'autorisations domaniales sont adressées au COREP. de Départements (possédant en dessous et au-dessus de la laisse de basse mer la compétence réglementaire sur le Domaine Public Maritime) qui dirige la procédure ⁽⁴⁾ et notifie la décision ministérielle concernant le titre minier, et, l'autorisation domaniale. La consultation pour avis des Préfets Maritimes a lieu dans le cadre de la procédure minière et domaniale.

-
- (1)- les substances minières visées à l'article 2 du Code Minier (minerai, hydrocarbures) font peu souvent l'objet de demande d'exploitation sur le Golfe Normano-Breton mais prévoient également une consultation des Préfets Maritimes avant la délivrance du titre Minier (consultation sur le dossier et en fin de procédure). cf. Code des Mines. Décret n° 80-204 du 11/3/80 relatif au titre Minier (J.O. du 16/3/80) - Décret n° 80-330, du 7/5/80 relatif à la Police des Mines et Carrières modifié par Décret n° 85-448 du 23/4/85 (J.O. du 10/5/80 et du 24/5/85).
- l'exploitation de carrières, pour les substances visées à l'article 4 du Code Minier, (Décret n° 79-1108 du 20/12/79 (J.O. du 22/12/79 p. 3245) modifié par Décret n° 85-1506 du 31/12/85 (J.O. du 4/1/86) requiert la consultation des Préfets Maritimes avant la délivrance de l'autorisation sur le Domaine Public Maritime mais le régime utilisé est en réalité celui des agrégats marins (en 2ème Région), (Loi n° 76-646) op. cit.
- (2) Cf. " Les facteurs juridiques du Golfe Normano-Breton " Tome I, op. cit. p. 39.
- (3) Loi n° 76-646 du 16/7/76 relative à la prospection, recherche et exploitation de substances minérales, non visées à l'art. 2 du Code Minier contenues les fonds marins du Domaine public (Décret n° 80-470 du 18/6/80 modifié par Décret n° 85-1289 du 3/12/85, J.O. du 7/12/85) - Décret n° 80-204 du 11/3/80 relatifs aux titres miniers.
- (4) Instructions menées par les D.D.E., D.R.I.R., et Direction des Services Fiscaux.

En ce qui concerne les amendements marins, c'est-à-dire le maërl, les sables coquilliers et les vases de mer, malgré la " valse - hésitation " des réglementations et des procédures attribuant désormais depuis 1980 ⁽¹⁾ la direction de l'Instruction à l'échelon local au Service Maritime de la Direction Département de l'Equipement (opérant ainsi un désaisissement des Affaires Maritimes), malgré les modifications intervenues depuis 1982 au titre de la décentralisation, transférant respectivement aux COREP. de Région les compétences réglementaires en matière d'extraction d'amendements en mer, et aux COREP. de Départements celles concernant les extractions d'amendements sur le rivage ⁽²⁾, enfin, malgré les questions posées par le Décret du 13 Avril 1984 ⁽³⁾ soumettant toute extraction de matériaux sur le Domaine Public Maritime à l'autorisation du COREP. de Département, la consultation pour avis des Préfets Maritimes reste nécessaire avant toute autorisation d'exploitation ⁽⁴⁾.

b) L'exercice par les Préfets Maritimes de compétences conjointes à celles d'une autre autorité administrative, ou le nécessaire rapprochement entre Autorités

L'exercice conjoint de compétences met principalement face à face les Préfets Maritimes et les COREP. de Département dans le cadre de procédure réglementaire. Bien que certaines d'entre elles aient déjà été citées au titre des compétences propres au Préfet Maritime, il convient de rappeler qu'elles constituent un facteur de concrétisation du rapprochement nécessaire entre autorités investies de pouvoir de même niveau.

(1) v. circulaire n° 1138 - D. du 29/2/80.

(2) Décret n° 82-635 du 21/7 82 relatif aux Pouvoirs des COREP. sur les services des Affaires Maritimes.

(3) Décret n° 84-285 portant déconcentration des procédures et modification des dispositions relatives à la gestion du Domaine de l'Etat.

(4) A noter : consultation des Préfets Maritimes prévue dans le cadre de l'exploration et de l'exploitation des ressources naturelles du Plateau Continental à la fois sur l'autorisation de prospection préalable et sur le programme des travaux.

Les textes attribuent parfois compétence de manière explicite à ces deux autorités administratives dans un même domaine. Leur association peut cependant avoir pour origine la pratique administrative qui trouve le moyen par ce procédé d'appliquer en les interprétant des textes lacunaires ou imprécis.

- La présidence des Commissions Nautiques locales appartient conjointement au COREP. de Département et au Préfet Maritime en vertu d'un des rares textes attribuant expressément compétence en matière littorale à ces deux autorités administratives ⁽¹⁾ en même temps. En pratique en vertu de l'article 5 de ce Décret qui permet de déléguer cette compétence aux Chefs de Quartier des Affaires Maritimes, la délégation est intervenue du moins en 2ème Région par arrêtés conjoints.

- La prévention et la lutte contre les pollutions marines, accidentelles ou non, ainsi que la protection de l'environnement sont à l'origine dans le Golfe Normano-Breton d'une action réglementaire conjointe soit avec un COREP. de Département, soit avec un autre Préfet Maritime.

La pratique administrative associe ainsi dans certains cas au sein de l'action réglementaire, les deux Préfets Maritimes compétents sur cette zone. Leur intervention conjointe a pour but de faciliter la coordination des deux autorités voisines dans un cadre extra-régional au sens maritime du terme ⁽²⁾. La réglementation en matière de pollution marine peut également faire intervenir de manière complémentaire un Préfet Maritime et un COREP. de Département afin de coordonner les compétences dans les zones d'intervention terre - mer ⁽³⁾.

(1) Décret n° 86-606 du 14/6/86.

(2) Arrêté Interpréfectoral de la 1ère et de la 2ème Région Maritime du 13/5/81 op. cit.

(3) Interdiction de pollution des eaux littorales dans les Départements d'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord ; arrêtés Interpréfectoraux du 1/7/63 et du 12/7/63.

La protection de l'environnement a quant à elle donné lieu à la réunion dans un même arrêté des signatures conjointes d'un Préfet Maritime et d'un COREP. de Département. Cette procédure conjointe encore récente, en la matière, a été utilisée dans le cadre de l'élaboration de la protection spéciale d'une zone sensible sur le Golfe Normano-Breton ; il s'agit en 2ème Région, de la protection du Biotope de l'île de la Colombière dans les Côtes du Nord ⁽¹⁾. L'action conjointe est encore à ce jour, exceptionnelle dans ce domaine.

- Le stationnement nautique constitue le troisième domaine important d'exercice d'une action conjointe. C'est au titre de la réglementation des mouillages que Préfet Maritime et encore une fois, Commissaire de la République de Département sont réunis par la pratique administrative ; ils le sont d'une part au cours de l'instruction au travers des Services Extérieurs relevant de l'autorité du COREP ⁽²⁾, ou, agissant par délégation du Préfet Maritime ⁽³⁾, d'autre part, au cours de la décision. Les Préfets Maritimes agissent au nom de leur pouvoir de police de la navigation qui leur permet d'autoriser ou de refuser le stationnement sur l'eau. Ils estiment en effet que le mouillage constitue une forme particulière de stationnement sur l'eau : il n'emporte cependant occupation du Domaine Public Maritime qu'en cas de mouillage sur corps-mort immergé ⁽⁴⁾. Les COREP. de Département, agissent en tant qu'autorité chargée de la gestion et de la préservation du Domaine Public Maritime et à ce titre habilitée à autoriser l'occupation du Domaine Public Maritime immergé ⁽⁵⁾.

(1) Arrêté Interpréfectoral n° 42-85 du 24/6/85 op. cit.

(2) Service Maritime de la Direction Départementale de l'Equipement.

(3) Service des Affaires Maritimes.

(4) les mouillages sur ancre même de longue durée ne sont pas considérés comme une occupation du Domaine Public Maritime.

(5) Article L. 28 à L. 34 du Code du Domaine de l'Etat.

En pratique, sur le littoral du Golfe Normano-Breton, les mouillages individuels ou collectifs sur corps-morts situés hors des ports maritimes sont soumis à une double autorisation faisant jouer au plan domanial la procédure de l'Arrêté d'occupation temporaire. C'est en conséquence dans un but de simplification des procédures et afin d'éviter les inconvénients de cette double intervention administrative qu'un système unique d'instruction et de délivrance a été mis en place.

Le Préfet Maritime de la 2ème Région est à ce titre lié par arrêtés conjoints aux COREP. de l'Ille et Vilaine et à celui des Côtes du Nord ⁽¹⁾.

Les domaines dans lesquels s'exercent des compétences conjointes ont aujourd'hui tendance à augmenter; sans vouloir en faire la liste exhaustive, en plus de ceux déjà cités, on peut ajouter le domaine de la réglementation sur les navires dangereux ⁽²⁾, ou ceux principalement réglementaires, qui n'ayant pas encore donné naissance à une action concrète simultanée sont considérés et revendiqués par l'une ou l'autre des autorités administratives comme devant les réunir dans un même arrêté; c'est le cas en matière de Schémas de mises en valeur de la mer ou de délimitation portuaire, ou encore de réglementation au titre de pouvoir de police générale dans la zone des 300 mètres en mer à compter de la limite des eaux ⁽³⁾.

Les mesures de déconcentration et de décentralisation mais aussi l'extension des pouvoirs des autorités terrestres, sont à l'origine d'un besoin de coordination qui se traduit le plus souvent dans les domaines où les compétences sont frontalières ⁽⁴⁾ par une réglementation conjointe.

(1) Arrêtés déjà cités, supra II., A), 1) : l'action réglementaire.

(2) Décret n° 86-38 du 7/1/86 : décision conjointe. *Σ*

(3) Pouvoir des Préfets Maritimes et des COREP. de Départements côtiers de se substituer aux Maires en cas de carence de son action au titre de la police des baignades et activités nautiques.

(4) principalement entre COREP. et Préfet Maritime.

Σ en cas d'incertitude sur le domaine de compétence de l'autorité maritime.

V. 113

Celle-ci qui ne connaît pas de limites, constitue un moyen pratique pour le moment, d'éviter des conflits entre autorités de même niveau, et de simplifier les procédures, en opérant une plus grande concertation et un rapprochement entre autorités au niveau décisionnel.

2/ Les conséquences de l'existence des zones d'interférence de compétences

a) Les raisons de l'enchevêtrement de compétences ou les limites de l'action des Préfets Maritimes

* Une approche théorique issue des principes de décentralisation et de déconcentration.

Elle soulève le conflit entre partisans d'une extension des pouvoirs des autorités terrestres en mer, notamment ceux des Maires et des COREP. de Départements, et partisans du statu-quo laissant au Préfet Maritime le monopole de la responsabilité administrative générale en mer. Les premiers semblent soutenus par une tendance jurisprudentielle constante et une tendance législative ⁽¹⁾ à étendre sur l'eau les compétences d'autorités " terrestres " au titre de la gestion du Domaine Public Maritime immergé ou de pouvoirs de police spéciale (baignade et activités nautiques) ou générale (question de la substitution des COREP. de Départements aux Maires en zone côtière). Le Conseil d'Etat précise cependant que le Préfet Maritime possède en mer les mêmes pouvoirs que le COREP. de Départements sur terre ⁽²⁾.

Les seconds semblent soutenus par un ensemble de textes législatifs et réglementaires marquant la prédominance de l'action des Préfets Maritimes dans une majorité

(1) loi " littoral " - Jurisprudence " Commune de Batz sur Mer " op. cit.

(2) posant la question de son action au delà d'un territoire maritime communal qui aurait fait l'objet d'une délimitation.

des domaines ⁽¹⁾ en mer mais craignent l'importance pouvant être attribuée à l'article 2 du Décret de 1978 (9/3/) qui précise que les compétences des Préfets Maritimes (art.1) ne font pas obstacle à celles attribuées aux autres autorités administratives.

Les hésitations marquées par la législation quant au règlement de l'inadaptation des compétences ou leur interférence dans les zones littorales de forte inter-action terre - mer ⁽²⁾ n'ont pas été réglées par la récente loi " littoral " laissant ouverts les choix d'interprétations dans la pratique administrative.

* Une approche pratique issue de l'analyse des compétences respectives réelles.

— Les interférences de compétences attribuées jouent à titre principal entre Préfets Maritimes investis de responsabilité générale ⁽³⁾ et Commissaires de de la République de Départements investis de compétences particulières dans la zone maritime située au-delà de la nouvelle " limite des eaux " sans oublier celles nées de l'extension des pouvoirs de police des maires qui ont déjà fait l'objet d'une analyse.

Les mesures de déconcentration ont considérablement étendu les pouvoirs des COREP. de Départements côtiers entraînant un enchevêtrement de compétences préjudiciable à une gestion cohérente de cette zone ; la réglementation des pêches&des cultures marines, du pilotage, de la chasse maritime, précédemment détenus par les Directeurs des Affaires Maritimes

(1) Prévention et lutte anti-pollution, sauvetage, contrôle du passage inoffensif en Mer Territoriale, police de la navigation.

(2) Question posée par l'inadaptation de certaines limites de compétences géographiques.

(3) Décret du 9/3/78 op. cit.

lui incombe ⁽¹⁾. Les COREP. détiennent également la responsabilité de la gestion du Domaine Public immergé ⁽²⁾ et à ce titre des compétences relatives à la Police des Mines et Carrières, aux extractions sur le Domaine Public Maritime, à l'exploration et à l'exploitation du Plateau Continental ; dans ce dernier domaine, ils exercent sur " les installations et dispositifs et le cas échéant à l'intérieur des zones de sécurité les attributions de Police administrative dévolues au Préfet dans un Département ⁽³⁾ " se trouvant ainsi proches de la compétence dévolue quant à elle aux Préfets Maritimes, de " création " autour des installations d'une ou de plusieurs zones de sécurité dans lesquelles il possède les mêmes pouvoirs de police qu'en Mer Territoriale.

— Bien que les Préfets Maritimes soient investis d'une responsabilité générale en mer, ils sont placés dans une situation d'inégalité théorique depuis les mesures de déconcentration et de reconcentration attribuant aux COREP. le pouvoir de diriger les Services Extérieurs de l'Etat notamment ceux ayant des compétences maritimes. Ils ont en effet, autorité directe sur les chefs de Services Extérieurs . Le Décret du 9 Mars 1978 n'accorde quant à lui aucune mesure semblable au Préfet Maritime.

A titre d'exemple, le Préfet Maritime possède une relation privilégiée avec le Service des Affaires Maritimes auquel il peut déléguer

- (1) Pêches côtières et estuariennes, salubrité des huitres, moules et autres coquillages, classement des gisements naturels de coquillages et exercice de la pêche sur ces gisements (cf. Décret du 1/2/1930 du 15/12/1952, du 20/8/1939, du 22/3/83 n° 83-228 modifié, du 21/7/82 n° 82 - 635 (pilottage)).
- (2) Décrets n° 70-229 du 17/3/70 portant déconcentration des procédures, - conséquence : fixation des limites latérales de compétence des COREP. de Départements en raison de l'absence de prolongement en mer des Départements : Arrêté Interministériel du 21/6/78 pour l'administration du Domaine Public Maritime immergé exclusivement.
- (3) Loi n° 68-1181 du 30/12/68 et Décret du 6/5/71 n° 71-360 (art. 23). cf. Au titre des Pouvoirs de Police. Art. 10 du Décret.

certaines pouvoirs mais qui se trouve placé directement sous l'autorité hiérarchique du COREP. de Département et de Région. Le Préfet Maritime et le COREP. sont en conséquence une fois encore réunis de manière obligatoire au sein même de l'action administrative mettant en jeu le partage de certaines responsabilités.

b) Les essais de clarification.

L'occupation et l'exploitation du Domaine Public Maritime immergé et l'exercice de la police administrative dans la nouvelle zone des 300 mètres à compter de la limite des eaux constituent les exemples les plus adéquats pour comprendre s'il en est encore besoin, l'importance de l'interaction de compétences maritimes simultanées par des autorités administratives différentes principalement les Préfets Maritimes et les COREP. de Départements côtiers. Les besoins de clarification des responsabilités et de simplification des procédures ont favorisé semble-t-il les efforts de concertation issus également du rapprochement volontaire ou involontaire de ces autorités opérés par les modifications législatives récentes. La concertation, et la coordination consacrée par l'article 1 de la loi littoral, possèdent à leur service, au niveau de la Préfecture Maritime un instrument particulier à savoir la Conférence Maritime Régionale ; mais cette structure qui se réunit environ tous les dix huit mois a pour rôle de traiter les problèmes majeurs, possède une vision globale des situations administratives difficiles en zone maritime, et ne peut en conséquence constituer un moyen de travail coordonnateur au quotidien. Son action révèle cependant la faveur donnée au procédé de l'action et de la décision conjointes ⁽¹⁾ expressément prévues par les textes ou bien issues de la pratique administrative réunissant le plus souvent deux autorités désirant ne pas perdre le contrôle de certaines actions en mer, et dont les responsabilités se trouvent imbriquées dans des zones maritimes à mieux définir.

(1) Cf. nombreux arrêtés Interpréfectoraux, (soit entre Régions Maritimes, soit entre Préfet Maritime et Terrestre) ex : Arrêté Interpréfectoral CHERBOURG 1ère Région Maritime/COREP. du Département de la Manche n°10/86, donnant délégation permanente à l'Administrateur des Affaires Maritimes, Chef du Quartier des Affaires Maritimes de CHERBOURG du 2/5/86 afin de présider les Commissions Nautiques Locales.

§ II. LES COMMISSAIRES DE LA REPUBLIQUE DE DEPARTEMENTS
COTIERS, ACTEURS ADMINISTRATIFS GENERAUX SUR LA
ZONE TERRESTRE ET LE DOMAINE PUBLIC MARITIME DU
LITTORAL NORMANO-BRETON

Les COREP. des trois Départements côtiers du Golfe Normano-Breton sont les principaux acteurs administratifs, représentants directs de l'Etat sur la partie terrestre du littoral à la fois en matière de gestion et de Police. Leurs domaines d'intervention ayant été restreints du fait des transferts de compétences réalisés en faveur des collectivités territoriales par la décentralisation, ont cependant été renforcés à leur niveau par les mesures de déconcentration qui l'ont suivie; ces dernières confirment les pouvoirs de direction qu'ils détiennent sur les Services Extérieurs des Administrations civiles de l'Etat ayant des attributions maritimes ⁽¹⁾, et consolident le rôle qu'ils jouent sur le littoral en tant que dépositaires de l'Autorité de l'Etat et interlocuteurs uniques des collectivités territoriales. Ils continuent à ce titre à prendre les décisions essentielles engageant l'action de l'Etat dans la partie littorale des départements concernés et constituent l'institution essentielle de l'Administration locale d'Etat.

L'évolution du statut de ce représentant local de l'Etat favorise l'évaluation du poids de ses compétences en zone côtière et révèle en pratique, depuis 1982, les raisons de possibles conflits de pouvoir dans les domaines d'action littoraux entre le niveau Départemental et Régional.

(1) Décrets du 10/5/82, n° 82-389 relatif aux Pouvoirs des COREP. et à l'action des Services et Organismes Publics de l'Etat dans les Départements (J.O. du 11/5/82 p. 1335).

I. LE CADRE JURIDIQUE GENERAL DE L'ACTION PREFERATORALE
EN ZONE COTIERE

A/ L'évolution du cadre de l'action préfectorale

1) Des limites d'action géographiques étendues au D.P.M. immergé.

Il faut rappeler que les COREP. de Départements côtiers exercent leurs attributions depuis l'An VIII dans des " circonscriptions locales de base de l'Administration d'Etat ", créées en 1790, et ayant pris le nom de Départements. Ces circonscriptions possèdent des limites géographiques terrestres définies strictement mais également des limites intéressant directement les espaces maritimes et sujettes à de nombreuses contestations (1). On ne reviendra pas ici sur les questions posées par la nouvelle " limite des eaux " née de la loi littoral et par la " laisse de basse mer " servant de frontière entre autorités administratives maritime et terrestre. Mais il faut préciser que depuis quelques années sous l'influence d'une jurisprudence favorable à l'extension en mer des limites de compétences des collectivités territoriales (2) (basée sur le principe qu'aucune " portion du territoire français ne peut échapper " à son intégration dans le territoire d'une collectivité locale) on assiste à l'accroissement des idées expansionnistes des collectivités territoriales et des autorités administratives " terrestres " sur les espaces maritimes. La question d'une éventuelle existence et de la définition d'un territoire maritime départemental est fréquemment posée en zone côtière, dans le Golfe Normano-Breton comme dans d'autres régions maritimes.

(1) Cf. supra, les questions posées par la " limite des eaux " et " la laisse de basse mer " (Préfet Maritime § I. A), 3/).

(2) Cf. Jurisprudence " Commune de Coggia ", (1977), " Ministère de la Défense contre STARR " (1981) : " les limites des départements en tant qu'elles déterminent les ressorts des tribunaux administratifs s'étendent jusqu'aux limites du sol de la Mer Territoriale ". v. supra : " les communes " (Ch. I., Section III, § I, I, c).

En tout état de cause, et en raison des compétences qu'exercent en matière de gestion du Domaine Public Maritime immergé les COREP. de Départements côtiers, un Arrêté Ministériel ⁽¹⁾ du 21 Juin 1978 ⁽²⁾ fixe les limites latérales de compétences des Préfets pour l'administration du Domaine Public Maritime immergé. Sur le Golfe Normano-Breton pour l'application au Domaine Public Maritime des dispositions de l'article 2 du Décret du 17 Mars 1970 ⁽³⁾, les limites latérales de compétence des Préfets sont les suivantes :

- la délimitation Manche / Ille et Vilaine est fixée par une ligne brisée dont le premier segment est une perpendiculaire à la digue d'enclosures des polders de la baie du Mont Saint-Michel menée à partir d'un point A d'intersection de cette digue et de la limite Interdépartementale (ce segment A.B. mesure 6000mètres). A partir d'un point B le second segment est dirigé vers le Nord Ouest avec une inclinaison de 45 ° sur le méridien 1° 3 5'W. Pour des raisons de simplification administrative, afin d'éviter certaines confusions et d'uniformiser les limites de compétences, des Services Extérieurs tels que les Affaires Maritimes semblent souhaiter une modification partielle qui reprendrait partiellement la ligne de séparation des Régions Maritimes ⁽⁴⁾.

- la délimitation Ille et Vilaine / Côtes du Nord est fixée par une ligne parallèle à l'axe du chenal de Saint Briac menée à une distance de 300 mètres de cet axe (côté Côtes du Nord) jusqu'au méridien passant par la Tour de l'île des Ebihens puis ce méridien.

(1) d'une force juridique inférieure à celle d'un Décret.

(2) (J.O.N.C. du 4/8/78 p. 6114) modifié par Arrêté du 16/12/85 (J.O. du 27/12/85 p. 15.181).

(3) n° 70.229 portant déconcentration administrative en ce qui concerne le Domaine Public Maritime.

(4) Dans ce cas, le 1er segment serait porté jusqu'à l'intersection de l'alignement de l'île de Tombelaire - Phare de la Grande Ile de Chausey et le second segment dirigé à partir du point B, vers le Nord Ouest suivrait l'alignement, limite de compétence des Préfectures Maritimes.

Seul l'axe de ce chenal pourrait être sujet à modification. La carte départementale n'a pas connu de modification depuis sa création en dehors de ces délimitations sous marines destinées à l'exercice de certaines compétences.

2) Des limites statutaires modifiées en 1982.

Marqué par une situation juridique ambivalente ⁽¹⁾ de caractère administratif et politique très dépendante à l'égard du pouvoir central, la fonction des COREP. , de sa conception d'agent politique, à celle de fonctionnaire administratif a été modelée par le développement des idées décentralisatrices et celui de ses tâches administratives. Un compromis réalisé en 1964 ⁽²⁾ a réduit au minimum les garanties de carrières afin de laisser au Gouvernement tout pouvoir sur ses représentants directs.

L'institution préfectorale ⁽³⁾ a ensuite acquis progressivement des pouvoirs de coordination et d'autorité sur l'ensemble des chefs de services dans le département. Le regroupement des Départements dans le cadre de la Région en vue de faciliter la réalisation de plans de Développements économiques et la désignation comme Préfet de Région du Préfet de Département siégeant dans la métropole régionale, n'ont pas modifié la situation précédente et ont laissé à chaque COREP. de Départements l'intégralité de ses attributions et de ses responsabilités.

En réalité, les principales modifications ayant eu des répercussions sur la fonction en zone côtière notamment, sont issues de la Loi du 2 Mars 1982 ⁽⁴⁾ qui a retiré aux COREP. la qualité d'organe exécutif du département pour la transmettre au Président du Conseil Général, et des mesures parallèles de déconcentration au sein des Services de l'Etat généraux et spécialisés.

(1) d'origine Napoléonienne .

(2) Décrets du 29/7/64 sur le statut des Préfets.

(3) article 72 de la Constitution de 1958 : dans les Départements, le délégué du Gouvernement a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif, et du respect des lois.

(4) op. cit.

Depuis 1982, les termes de Préfets subsistent mais désignent un grade dans la hiérarchie du corps préfectoral et non plus la fonction qui est celle de Commissaire de la République ⁽¹⁾. Ils sont à ce titre en zone littorale, sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur, placés à la tête de la hiérarchie des représentants gouvernementaux à terre. Leur nomination garantit cette autorité. Les COREP. sont nommés par Décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres ⁽²⁾ sur proposition du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur ⁽³⁾. Il faut cependant rappeler, d'une part que leur fonction est à la discrétion du Gouvernement ⁽⁴⁾, d'autre part, qu'ils connaissent des obligations professionnelles plus strictes que celles d'autres fonctionnaires en raison de leur situation hiérarchique les plaçant sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur mais également de chacun des Ministres pour les besoins de leurs services.

B/ L'évolution des Pouvoirs généraux des COREP. applicables en zones côtières départementales

L'étude globale de leurs pouvoirs permet d'apprécier l'étendue de leur responsabilité en zone littorale et doit être faite au regard des réformes de décentralisation et de déconcentration.

-
- (1) Le système de nomination n'a pas été modifié en 1982.
 - (2) article 13. Constitution de 1958.
 - (3) Seul 1/5ème du nombre des COREP. viennent de " l'extérieur ", (4/5ème sont des Sous-Préfets ou des Administrateurs civils).
 - (4) soumis à la mutation d'office ou la mise en disponibilité sans que la mesure ait un caractère disciplinaire - Privés de garanties collectives ils ne peuvent se syndiquer.

1) D'un point de vue global.

Les pouvoirs des COREP. de Départements côtiers sont organisés au regard de la décentralisation par les Lois du 2 Mars 1982, du 7 Janvier et du 22 Juillet 1983 ⁽¹⁾ répartissant les compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et les Décrets du 10 Mai 1982 ⁽²⁾ relatifs aux pouvoirs des COREP. et à l'action des Services et Organismes publics de l'Etat dans les Départements. S'ils n'ont pas la qualité d'organes exécutifs de la collectivité départementale, ils sont actuellement exclusivement représentants de l'Etat au niveau local et ont un rôle caractérisé par une grande déconcentration ; la direction générale de l'activité des fonctionnaires dans le département en constitue l'aspect essentiel conjointement aux nombreuses autres attributions qui leur sont dévolues par divers textes et sont applicables en zone littorale comme ailleurs.

Leur pouvoir réglementaire leur permettant d'édicter des prescriptions générales au moyen des arrêtés préfectoraux ⁽³⁾ a bénéficié d'un important développement lié à l'accroissement de leur pouvoir propre de décision notamment dans le domaine des pêches et des cultures marines.

Ils sont en réalité dépositaires dans le département de " l'Autorité de l'Etat, délégué du Gouvernement et représentant direct du Premier Ministre et de chacun de ses ministres " ⁽⁴⁾, ⁽⁵⁾.

(1) v. supra.

(2) n° 82 - 389 et 82 - 390 op. cit.

(3) l'arrêté préfectoral est soit individuel (autorisation) soit réglementaire comme en matière de Police administrative.

(4) article 1 du Décret du 10/5/82 n° 82 - 389.

(5) L'aspect politique de leur rôle ne fera l'objet d'aucun développement car il ne lui confère aucune attribution particulière en matière littorale (mission générale d'information, suivi de l'évolution de l'opinion ...).

2) D'un point de vue rapproché.

Les COREP. sont les autorités supérieures dans le Département en tant que représentants de l'Etat, personne morale dans la circonscription départementale littorale. Leur activité est en conséquence multi-directionnelle.

Chargés de passer les contrats engageant l'Etat, ils interviennent au niveau Régional avec le COREP. de Région au sein des contrats de plan Etat-Région afin d'engager l'Etat, notamment vers les aides aux secteurs maritimes ⁽¹⁾.

Chargés de la gestion du domaine de l'Etat, ils décident à ce titre de son utilisation et de son exploitation sur le littoral.

Chargés de représenter l'Etat en justice notamment dans tous procès ou son action sur le littoral est engagée ⁽²⁾, ils le représentent aussi auprès des entreprises bénéficiant d'un concours financier public. Ils sont également ordonnateurs secondaires des Services Extérieurs ayant des compétences maritimes au niveau du Département ⁽³⁾, et délivrent aux créanciers de l'Etat les titres de paiement en exécution du budget.

En tant qu'organes d'administration générale, les attributions des COREP. chargés notamment de veiller à l'exécution des règlements et décisions gouvernementaux concernant le littoral sont très étendues. Les attributions administratives des Commissaires de la République sont en conséquence nombreuses, on peut en rappeler les principales :

a) Les compétences de police administrative générale et spéciale

Les COREP. sont sur les zones terrestres du littoral l'équivalent des Préfets Maritimes en mer, étant investis comme ces derniers d'une

(1) Cf. Ch. I. Section I. (attributions des Régions).

(2) Devant les Tribunaux Administratifs, le Ministre représente en principe l'Etat.

(3) Art. 15 du Décret du 10/5/87.

autorité de police administrative générale. Ils sont chargés à ce titre de la responsabilité du maintien de l'ordre public et ont autorité sur le personnel de la police d'Etat dans le Département . La majorité des Polices spéciales est placée sous leur autorité. Les pouvoirs de police administrative générale s'exercent sur le littoral sous réserve du pouvoir des Maires qui sont autorités de police générale jusqu'à la "limite des eaux" et sur lesquels ils conservent un pouvoir de substitution . Ce pouvoir de substitution applicable au rivage et au-delà au domaine terrestre est très large ; il peut s'exercer dans les communes de plus de 1.000 habitants dans le but d'assurer le maintien de l'ordre ⁽¹⁾ ; il peut s'exercer quand l'ordre public est mis en danger dans deux ou plusieurs communes limitrophes dans un but préventif, mais également en cas de carence des Maires pour décider de toutes mesures relatives à la sécurité, à la tranquillité et à la salubrité, enfin, en toutes matières quand un maire mis en demeure d'agir, refuse de prendre les mesures nécessaires.

Les COREP. exercent également leurs compétences de police au titre de leur pouvoir de gestion et de conservation du Domaine Public de l'Etat, notamment du Domaine Public Maritime jusqu'aux limites de la Mer Territoriale, dans le cadre de la gestion du sol et du sous-sol de la Mer Territoriale.

b) Les compétences exercées dans le cadre des procédures administratives d'intérêt général, de régimes administratifs spéciaux et d'opérations administratives variées.

Les COREP. interviennent sur le littoral aussi bien dans le cas des expropriations pour cause d'utilité publique que dans ceux concernant les régimes d'autorisations ou de délégations préalables, d'occupations

(1) Dans les autres communes un régime de Police d'Etat (dépenses à la charge de l'Etat) peut être institué à la demande ou avec l'accord du Conseil Municipal par Arrêté Ministériel ou par Décret en Conseil d'Etat - v. Loi du 7/1/83 art. 83 et l'article L. 132-8 du Code des Communes (répartition des matières entre Maires et COREP.).

temporaires de travaux publics, ou d'élévation des conflits d'attributions. Ils exercent à ce titre sur le littoral de nombreuses attributions concernant les divers domaines des pêches et des cultures marines ou le Domaine Public Maritime.

c) Les compétences exercées à l'égard des autorités décentralisées

Avant 1982 les COREP. des Départements côtiers exerçaient un important pouvoir de tutelle sur les autorités décentralisées départementales et communales. La Loi du 2 Mars 1982 l'a supprimée et remplacée par un contrôle juridictionnel des actes des autorités décentralisées. Ils conservent cependant à la fois des pouvoirs dans la mise en oeuvre de ce contrôle, et à l'égard de certains actes des autorités décentralisées. Ces attributions s'apprécient en zone littorale, principalement en matière d'urbanisme depuis que la Loi du 7 Janvier 1983 a transféré une grande partie des compétences en ce domaine, aux Communes ⁽¹⁾.

Les COREP. de Départements sont dans ce cadre appelés à jouer un important rôle de collaboration avec les représentants des collectivités territoriales ; Présidents de Conseils Généraux et Maires ont en effet la possibilité de leur demander toutes informations utiles à la mise en oeuvre des nouvelles compétences littorales. Ce rôle est joué fréquemment à l'égard des Présidents de Conseils Généraux depuis que ceux-ci se sont vus attribuer les compétences précédemment dévolues aux COREP. de Départements, d'exécutif départemental ⁽²⁾. Les COREP. de Départements sont en relation étroite avec ces derniers qu'ils informent annuellement de

(1) Cf. supra Ch. I. Sect. III. § II. I.

(2) Exécution du Budget Départemental, ordonnancement des dépenses, autorités sur les services départementaux transférés au Département.

l'activité de leurs services avec lesquels ils peuvent collaborer pour coordonner l'action des Services Extérieurs de l'Etat et celle des Services Départementaux relevant de la collectivité territoriale ⁽¹⁾.

d) Les compétences dans le domaine économique.

Dans ce domaine le premier rôle est dévolu aux COREP. de Région ⁽²⁾. Les COREP. de Département n'en exercent pas moins un rôle essentiel depuis quelques années. En 1970, les décisions d'investissements publics de l'Etat attribuées aux niveaux départemental (et régional) ont été accrues ⁽³⁾, opérant une augmentation de la déconcentration en ce domaine au profit des Préfets de Régions et de Département; les Préfets de Départements furent habilités à décider des opérations d'intérêt départemental dans la limite des crédits globaux alloués par le Préfet de région.

C'est aujourd'hui un Décret du 10 Mai 1982 qui règle les décisions de l'Etat en matière d'investissements publics et précise le rôle du COREP. de Départements en matière économique, financière et sociale ⁽⁴⁾, sous réserve des pouvoirs confiés aux COREP. de Région.

Les COREP. de Départements interviennent en conséquence sur le littoral dans la mise en oeuvre des mesures prises par l'Etat dans le cadre du Plan National de développement économique et social et en matière d'Aménagement du territoire côtier. Ils sont obligatoirement consultés sur

(1) ce sera le cas prochainement des services des D.D.E. chargés des ports qui seront transférés aux collectivités départementales.

(2) cf. rôle économique des COREP. de Région (infra § III.).

(3) Décret du 13/11/70, abrogé par Décret du 10/5/82 (art. 41) relatif en partie aux décisions de l'Etat en matière d'investissements publics (n° 82-390).

(4) Art. 22. Décret n° 82 - 389 op. cit.

toute demande d'aide instruite par des Services Extérieurs tels que les Affaires Maritimes ou les Services Maritimes de la Direction Départementale de l'Équipement et destinée à faciliter toute opération d'investissement, de développement ou de restructuration d'une entreprise ou d'un établissement du Département située dans le secteur maritime, et, à l'initiative du COREP. de Région quand ils sont compétents pour instruire et attribuer des concours ⁽¹⁾. Enfin, ils sont consultés sur toutes les décisions administratives prises au nom de l'État à l'égard d'entreprises du Département dont la situation peut déséquilibrer le marché local de l'emploi ⁽²⁾.

Les COREP. de Départements décident également des opérations d'intérêt départemental applicables au secteur maritime dans la limite des crédits globaux alloués par le COREP. de Région. Il faut préciser que les investissements civils de l'État et des Collectivités locales exécutés avec une subvention de l'État sont classés par Décret en trois catégories, nationaux, régionaux et départementaux. Les autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt régional et départemental sont déléguées par les ministres aux COREP. sous forme de Dotations Globales après avis de la Conférence Administrative Régionale. Au niveau départemental les COREP. bénéficient de subdélégations des autorisations de programme relatives aux investissements d'intérêt départemental et peuvent décider de les utiliser pour des opérations précises.

On peut rappeler enfin qu'ils ont été chargés consécutivement à la décentralisation de répartir entre les communes ou groupements de communes les crédits inscrits au budget de l'État précédemment, au titre de

(1) art. 23 - Décret n° 82 - 390 op. cit.

(2) Notamment sur les remises d'octroi de délais et de remise en matière fiscale demandées par ces entreprises.

l'établissement et la mise en oeuvre des documents d'urbanisme littoraux et des servitudes qui correspondent aux compétences transférées faisant l'objet d'un concours particulier dans la Dotation globale de Décentralisation.

e) Les compétences à l'égard des Services Extérieurs spécialisés de l'Etat dans le Département.

* Des pouvoirs accrus en théorie.

Les COREP. de Département dirigent les Services Extérieurs sous l'autorité des Ministres et ont autorité directe sur les chefs de services et les délégués ou correspondants de ces administrations ⁽¹⁾ qui sont nombreuses sur le littoral à exercer des compétences dans le domaine maritime.

Ce pouvoir a été renforcé en 1982 ⁽²⁾ ; les COREP. possèdent en effet sur les chefs de services un pouvoir de notation ; leur nomination et leur mutation doivent lui être préalablement communiqués et il a un droit de regard sur celles de leurs subordonnés. Ils sont destinataires de toutes les correspondances qu'elles viennent des administrations centrales ou des services régionaux de l'Etat adressées aux collectivités territoriales, aux établissements publics, ou aux services de l'Etat, ou qu'elles émanent des chefs de services de l'Etat adressées aux administrations centrales et régionales ⁽³⁾. Ils président toutes les Commissions

(1) Art. 1, 6, 7 du Décret du 10/5/82 n° 82-389 (Dispositions ne s'appliquant pas à l'exercice de missions relatives au contenu et à l'organisation de l'action éducatrice, à la gestion des personnes et établissements qui y concourent, aux activités d'inspection de la législation du travail, au paiement des dépenses publiques, aux évaluations domaniales ...)

(2) art. 15, Décret n° 82-389.

(3) Art. 19.

administratives . Certaines compétences règlementaires lui ont été spécifiquement attribuées en 1982 ⁽¹⁾ .

Les COREP. exercent ainsi sur l'ensemble des domaines administratifs applicables au littoral tant en matière d'environnement, d'urbanisme, d'exploitation et d'occupation du Domaine Public Maritime et Terrestre qu'en matière de Pêches et de Cultures Marines un pouvoir de direction qui devrait leur permettre de coordonner des actions administratives littorales très diversifiées.

En réalité, les COREP. ont la possibilité de redistribuer les pouvoirs de décision qu'ils monopolisent, par le jeu des délégations de signatures révocables qui laissent néanmoins subsister leur responsabilité et permettant leur intervention ⁽²⁾ . Ces délégations sont intervenues en faveur de secrétaires généraux, de chargés de missions (en toutes matières intéressant plusieurs chefs de services du département) mais à titre principal en matière littorale, en faveur de chefs de services ou de subordonnés pour les matières qui leur sont attribuées.

Ce renforcement de pouvoir de direction a quelques conséquences pratiques. Il souligne le rapprochement des COREP. des chefs départementaux des Services Extérieurs spécialisés mais soulève certaines difficultés d'application et des divergences d'interprétation, liées à la résistance qu'opposent à leurs autorités certains services peu favorables à l'ingérence dans la hiérarchie, d'un fonctionnaire non spécialisé, notamment dans les domaines spécifiquement maritimes. Il révèle également le conflit entre deux conceptions de la déconcentration ; celle opérée au profit des chefs de services dans le cadre des administrations spécialisées, ou celle opérée au profit des Commissaires de la République dans le cadre des administrations générales et qui a prévalu.

(1) cf. pouvoirs transférés aux COREP. précédemment détenues par les directeurs et chefs de Quartiers des Affaires Maritimes.

(2) Art. 17.

* Des pouvoirs délégués en pratique :

L'exemple des services extérieurs spécialisés implantés sur le littoral.

Il s'agit sur le Golfe Normano-Breton, des services ayant une implantation départementale. Les trois directions départementales de l'Équipement ⁽¹⁾, des Affaires Maritimes, des Services Vétérinaires, de l'Action Sanitaire et Sociale, et de l'Agriculture sont concernés par cette autorité à titre principal.

La majorité d'entre eux bénéficient des délégations de signature prévue en 1982. La déconcentration n'a en conséquence pas beaucoup modifié l'exercice des pouvoirs au niveau des Services extérieurs, mais soulève deux points de friction entre COREP. et Services Extérieurs. On distingue d'une part, la réticence des Services Extérieurs devant l'ingérence du COREP. dans l'exercice de leurs attributions malgré les délégations de signature ; les COREPS. conservent en effet un droit d'intervention important. On distingue d'autre part, la lenteur de certaines procédures qui serait issue de ce nouveau passage obligé de la correspondance constituant un second degré de contrôle institué (4 à 8 mois d'attente sur certains dossiers) ; l'instauration en fait d'une correspondance à trois niveaux dans la région n'est un facteur de rapidité qu'en cas de conflit inter-administratif. On ne peut cependant tirer de ces observations de règles générales car la situation est différente dans chaque service extérieur ayant des attributions dans le domaine maritime.

II. LES PRINCIPAUX DOMAINES DE L'ACTION PREFERATORALE, SUR
LES ZONES LITTORALES DEPARTEMENTALES DU GOLFE
NORMANO - BRETON

Les principales compétences préfectorales de réglementation et de contrôle surtout dans le cadre des pouvoirs de gestion et de police ont été modifiées depuis 1982.

(1) Services Maritimes et chargés de l'Urbanisme.

Certaines d'entre elles ont été transférées aux collectivités départementales et communales par les mesures décentralisatrices ⁽¹⁾. L'Etat a néanmoins conservé depuis la décentralisation d'importantes attributions dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement littoral au travers de l'élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer, dans le domaine portuaire au travers des décisions de création, d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes d'intérêt national ⁽²⁾, dans le domaine des aides financières en faveur de la flotte de Pêche et des entreprises de cultures marines ⁽³⁾ ou encore dans le domaine de l'enseignement maritime ⁽⁴⁾. Or, c'est au niveau départemental, niveau de droit commun en ce qui concerne la représentation de l'Etat, que les attributions littorales conservées par l'Etat ont été déconcentrées et renforcées ⁽⁵⁾.

Les pouvoirs de décision qui restaient acquis aux COREP. de Départements ont alors été considérablement augmentés afin de compenser la disparition de certaines attributions et rééquilibrer les rapports avec les collectivités territoriales. Ils ont par voie de conséquence entraîné l'accroissement de leurs pouvoirs de réglementation et de contrôle.

Il est difficile de décrire l'ensemble des domaines de l'action préfectorale tant ils sont vastes. Aussi, à défaut d'être exhaustif on ne retiendra que ceux qui marquent sur le littoral la prédominance de l'action des trois Commissaires de la République des Départements côtiers du Golfe Normano-Breton.

(1) cf. Loi du 7/1/83 op. cit.

(2) et des ports autonomes.

(3) cf. Pouvoirs des COREP. de Région. (infra § III).

(4) L'Etat continue à supporter certaines charges pédagogiques ainsi que celles concernant le personnel des écoles et collèges maritimes dont la charge incombe à la Région, collectivité départementale.

(5) ex : transfert aux COREP. de Départements, d'attributions spécifiques auparavant exercées directement par les chefs de services extérieurs spécialisés.

Cette action s'inscrit à titre principal dans le cadre traditionnel pour les COREP. de Département de la réglementation et du contrôle de l'utilisation des sols qu'ils agissent en vertu de leur pouvoir de gestion et de conservation du Domaine Public Maritime ou au titre des compétences détenues en Aménagement et Urbanisme littoral.

Elle s'inscrit également de manière prépondérante en matière portuaire, en matière de police littorale, enfin depuis peu de temps dans le domaine des pêches et des cultures marines.

A/ La maîtrise traditionnelle de la gestion et de la conservation du Domaine Public Maritime et terrestre : l'exemple de la réglementation et du contrôle des utilisations privatives du sol et du sous-sol littoral liées ou non à l'exploitation de ressources

La reconnaissance générale au profit de l'Administration d'un pouvoir de gestion domaniale s'explique pour plusieurs raisons ; c'est sous l'influence de la doctrine que la conception primitive du Domaine Public, objet de police a été abandonnée au profit d'une conception nouvelle fondée sur le droit de propriété de l'Administration sur son domaine. Mais c'est aussi le développement des idées interventionnistes qui a conduit à concevoir le Domaine Public comme une richesse collective dont l'Administration doit organiser et orienter l'utilisation dans l'intérêt général, a fortiori lorsqu'il s'agit du Domaine Public Maritime appartenant à l'Etat, et objet d'un nombre de mandes d'utilisations croissantes.

La première déconcentration administrative concernant le Domaine Public est intervenue en 1970 ⁽¹⁾ et a donné compétence aux trois Préfets des Départements côtiers du Golfe Normano-Breton pour tous les actes

(1) Décret n° 70-229 du 17/3/1970.

d'administration en ce domaine dont sol et sous-sol de la Mer Territoriale font partie intégrante depuis 1963 ⁽¹⁾. Ces compétences n'ont été que partiellement touchées par les transferts aux profits des collectivités territoriales littorales ⁽²⁾.

Le second mouvement de déconcentration est caractérisé au niveau littoral par un Décret de 1984 ⁽³⁾ portant déconcentration des procédures et modification de diverses dispositions relatives à la gestion du Domaine de l'Etat. Ce décret précise le pouvoir d'intervention des COREP. de Département ; " sous réserve de règles particulières attribuant compétence à d'autres autorités administratives (notamment militaires) ils agissent en qualité de représentants des Ministres chargés de la gestion et de la garde du Domaine Public national dans le département, autorisent les occupations temporaires sur les dépendances de ce domaine et prennent les décisions relatives à leur administration " ⁽⁴⁾.

Leur action s'exerce nous l'avons vu dans les limites géographiques terrestres du Département augmenté en zone côtière de la partie du Domaine Public Maritime sous-jacente à la Mer Territoriale qui a fait l'objet dans le Golfe Normano-Breton de deux délimitations latérales destinées à éviter les chevauchements de compétences entre les COREP. des Départements de la Manche, de l'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord ⁽⁵⁾.

(1) cf. Loi n° 63-1178 du 28/11/63 op. cit.

(2) en matière portuaire ; voir circulaire du 2/2/84 relative au transfert de compétence portuaire (art. IV : " les attributions de gestion du Domaine Public sont exercées par les Départements et les Communes qui sont notamment compétents pour accorder les autorisations d'occupation et en percevoir les produits ".

(3) n° 84-285 du 13/4/84 (J.O. du 18/4/84).

(4) Art. R. 53 du Code du Domaine de l'Etat.

(5) Arrêté du 21/6/78 (op.cit. - infra I).

Le quasi-monopole de décision des COREP. de Département en ce qui concerne le Domaine Public Maritime les conduit à être présents dans toutes les procédures d'incorporation de biens au Domaine Public Maritime, de délimitation et d'utilisation du Domaine Public Maritime naturel et artificiel. Les deux premières catégories de procédures ont déjà fait l'objet d'une analyse approfondie ; on se bornera à rappeler ici qu'elles font intervenir les COREP. de Département sur le littoral du Golfe Normano-Breton d'une part dans le cadre de la détermination des limites de la mer sur les rivages à la suite d'opérations matérielles relativement lourdes et la participation d'un grand nombre d'autres administrations, d'autre part au sein de la procédure d'incorporation des lais et relais de la mer ⁽¹⁾, enfin dans la direction des procédures de fixation des limites entre le Domaine Public Maritime et fluvial ⁽²⁾. Mais c'est l'observation du régime de l'utilisation du Domaine Public qui permet le mieux d'appréhender l'importance des pouvoirs préfectoraux en milieu littoral et plus particulièrement le régime des utilisations privatives et de l'exploitation des ressources naturelles telles que les agrégats, les amendements ou les cultures marines.

On distinguera pour les besoins de l'étude, les autorisations à caractère unilatéral ainsi que les contrats d'occupations qu'ils accordent au titre d'utilisations privatives simples, de celles liées à l'octroi d'autorisations d'exploitations de ressources.

1/ L'importance de l'action préfectorale dans le cadre des procédures d'autorisations d'utilisation du Domaine Public non liée à l'exploitation des ressources sur le littoral

La réglementation générale et particulière en ce domaine appartient aux COREP. des trois départements côtiers du Golfe Normano-Breton.

(1) Délimitation et incorporation par voie d'arrêté préfectoral sauf en cas de contestation. v. " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " Tome II p. 96, 119, 124 (op. cit.)

(2) Décret en Conseil d'Etat sur rapport du Ministre de l'Equipement.

Ils accordent ou refusent, après avoir fixé la réglementation locale applicable aux utilisations privatives, toutes autorisations d'occupations du Domaine Public Maritime sous forme d'autorisation à caractère unilatéral ou de contrat d'occupation prenant le nom de concession.

Les demandes d'autorisations très fréquentes aujourd'hui sur le littoral, parfois qualifiées d'anormales, ont incité récemment le législateur visant à concilier la protection l'aménagement et la mise en valeur, à l'abandon de cette qualification en confirmant le principe suivant lequel les occupations ne sont jamais libres et gratuites et supposent toujours une autorisation particulière. Les COREP. sont donc tenus dans l'ensemble à prendre en considération la volonté législative qui tend à limiter la sur-occupation et les possibilités d'appropriation privée notamment sur le rivage.

a) Le quasi monopole préfectoral de l'octroi des autorisations d'occupation temporaire à caractère unilatéral.

* Rappel de leur définition appliquée à l'ensemble du Domaine Public.

— De manière générale, ces autorisations recouvrent sur le Domaine Public terrestre ou maritime, d'une part les permis de stationnement, d'autre part les permissions de voiries.

- Les permis de stationnement entraînent occupation privative du Domaine Public sans emprise, sans incorporation au sol ⁽¹⁾. Ils sont généralement accordés par les Maires sur les voies publiques à l'intérieur des communes littorales ⁽²⁾. Les COREP. de Département interviennent dans tous les autres cas sur les autres dépendances du Domaine Public tels que

(1) Occupation superficielle ne modifiant pas l'assiette du Domaine Public (ex.: terrasse de café). Il peut s'agir d'ouvrages prenant assise dans le sol mais sans fondation ou ne comportant qu'une emprise minimum dans le Domaine Public.

(2) Art. L. 131 - 5 du Code des Communes.

le Domaine Public Maritime et Fluvial ou les routes départementales et nationales ⁽¹⁾. En pratique, ils ont délégués ces pouvoirs dans la majorité des cas aux directeurs des services départementaux intéressés à savoir les services de l'Équipement.

- Les permissions de voirie constituent au contraire un mode d'utilisation privative du domaine public avec emprise et impliquent l'exécution de travaux modifiant l'assiette du Domaine Public occupé ⁽²⁾. Les COREP. de Département sont chargés de les délivrer sur toutes dépendances du Domaine Public de l'État sur le littoral, Domaine Public Maritime ou Terrestre.

Dans les deux cas, les COREP. accordent ces autorisations d'occupation sous formes, soit d'arrêtés individuels ⁽³⁾ après avis des administrations intéressées, envoi du dossier aux Services Fiscaux qui déterminent le montant de la redevance ⁽⁴⁾, soit d'arrêtés généraux. Ces derniers facilitent la délivrance des Autorisations d'occupations temporaires. En effet qu'il s'agisse du Domaine Public Maritime, Fluvial ou Terrestre sur les zones littorales, les arrêtés généraux permettent d'établir les conditions spéciales moyennant lesquelles ces occupations seront autorisées dans tout le département ou certaines localités ; l'autorisation peut ensuite être accordée lorsque la demande d'occupation entre dans les prévisions de l'arrêté général, par un Directeur Départemental de l'Équipement sous la forme d'un récépissé reproduisant l'arrêté général et indiquant les dispositions spéciales à l'autorisation et les modalités de paiement de la redevance.

(1) Art. R.53 du Code du Domaine de l'État.

(2) ex. : établissement de canalisation dans le sol du Domaine Public.

(3) Art. A 12 à A 20 du Code du Domaine de l'État.

(4) Instruction incombant à l'Administration de l'Équipement.

— L'extension de la notion d'intérêt général a entraîné corrélativement celle des pouvoirs reconnus aux COREP. de Départements côtiers chargés de la gestion et de la police du Domaine Public. Ceux-ci comportent cependant des limites. L'autorisation d'occupation doit en effet se concilier avec les usages conformes à la destination du Domaine que le public est normalement en droit d'y exercer ⁽¹⁾ ; ainsi les promenades et les baignades sur le rivage de la mer constituent des usages normaux du Domaine Public Maritime auxquels les autorisations privatives ne doivent pas faire obstacle ⁽²⁾ de la même manière une Autorisation d'occupation temporaire ne doit pas porter atteinte au droit des tiers sur le Domaine Public concerné ni compromettre la conservation du Domaine Public dont les COREP. de Départements ont la charge ⁽³⁾.

* L'exercice de ces compétences préfectorales sur
le littoral du Golfe Normano-Breton

Les COREP. des Départements de la Manche, de l'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord ont théoriquement compétence pour délivrer ou refuser toute occupation temporaire ⁽⁴⁾ sur le littoral.

-
- (1) Cf. : Arrêt du Conseil d'Etat du 3/5/63 " Ministère de l'Equipement c/ Commune de Saint Brévin les Pins " A.J.D.A. 1963-I p. 343, et II p.356.
 - (2) Dans l'Arrêt cité ci-dessus, le Conseil d'Etat estimait que " l'installation de bouchots à moules était compatible avec la fréquentation d'une plage par le public ".
 - (3) Les COREP. de Départements sont investis d'une compétence liée et sont tenus de saisir le juge administratif en cas d'occupation sans titre du Domaine Public Maritime. V. Arrêt du Conseil d'Etat du 23/2/79 du 23/2/79 " Ministère de l'Equipement c/ Association des Amis du Chemin de Ronde " R.J.E. 1979 p. 278.
 - (4) En pratique, des délégations de signatures ont été accordées en faveur des chefs des Services Maritimes de la D.D.E.

Outre l'octroi des autorisations domaniales liées aux autorisations d'exploitations de ressources naturelles (vivantes ou non vivantes) qui feront l'objet du second développement de cette partie " A ", l'action des COREP. s'étend à toute sorte de demande d'occupation.

Elle porte sur les occupations du Domaine Public ayant un caractère précaire et révocable ⁽¹⁾ pour l'installation d'ouvrages légers et réversibles tels que des bars, des restaurants, ou des clubs de plages, des escaliers de desserte de propriétés riveraines, mais leur emprise ne doit pas porter atteinte au droit d'usage du domaine qui appartient à tous ⁽²⁾

Sur le littoral des trois Départements intéressés, les autorisations d'occupation temporaire concernent notamment les " installations de cabines de bains et assimilés " ⁽³⁾, ou de manière plus générale " les Autorisations d'occupation temporaire sur le Domaine Public Maritime sur le bord même de la mer ", ou encore les autorisations individuelles accordées théoriquement par les COREP. sur la base de la réglementation générale établie par lui au niveau départemental ⁽⁴⁾ " pour tout mouillage de corps mort sur le littoral en dehors des ports délimités ".

La récente loi " littoral " du 3 Janvier 1986, prévoit également expressément cette procédure " pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages sous la condition que les travaux et équipements réalisés n'entraînent pas l'affectation irréversible du site " ⁽⁵⁾.

-
- (1) Occupations temporaires prévues par l'article L 28 du Code du Domaine de l'Etat.
 - (2) V. Arrêt du Tribunal Administratif de RENNES du 29/3/78 " Association Aber-Benoit " R.J. Ouest 1978 p. 168.
 - (3) ex. : Côtes du Nord ; "Arrêté réglementaire " du 15/10/60 modifié et Arrêtés des 24/11/81 et 10/3/82 (Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées
 - (4) V. Arrêtés Interpréfectoraux Prémar I/COREP. des Côtes du Nord des 2 et 24/11/81 portant sur les mouillages de corps morts en dehors des ports délimités (durée maximum : 5 ans, renouvelable).
 - (5) Article 28 de la Loi du 3/1/86 (op. cit.)

Il doit s'agir d'équipements légers ou semi-légers (ponton) qui ne peuvent en aucun cas aboutir à créer un véritable port. Les demandeurs de ces autorisations dont la priorité est accordée aux communes littorales ⁽¹⁾ sont donc soumis pour leur délivrance aux COREP. de Départements qui ont compétence pour accorder ou refuser l'Autorisation d'occupation temporaire ⁽²⁾.

b) La prédominance des compétences relatives aux contrats d'occupation du Domaine Public sur le littoral

* Rappel de la notion générale de contrat d'occupation du Domaine Public, Maritime, Terrestre ou Fluvial.

Il s'agit de contrats comportant occupation du Domaine Public. Ce sont des contrats administratifs assujettis à un régime particulier de Droit Public, qui répondent à trois conditions : l'occupation doit être privative du Domaine Public, le contrat doit résulter d'un accord de volonté entre l'Administration et l'occupant, et doit avoir la forme d'un contrat passé par l'Etat pour le domaine dont il est propriétaire. L'origine contractuelle définit le contrat d'occupation par rapport aux autorisations à caractère unilatéral.

Leur régime juridique ressemble à celui des autorisations d'occupations dans la mesure où l'Etat en tant que propriétaire du Domaine Public et par la voix de son représentant départemental, dispose du pouvoir de décision et peut passer ou refuser le contrat. Les droits de l'occupant sont cependant mieux garantis que ceux du titulaire d'une Autorisation d'occupation temporaire ⁽³⁾ mais il est tenu comme eux au paiement d'une

(1) ou après leur avis si elles renoncent à leur priorité.

(2) v. " la loi littoral et les ports maritimes " R. REZENTHEL - R.F.D.A. 2 (5) 9-10/86 ; " institution d'un régime d'autorisation domaniale ".

(3) en cas de résiliation anticipée du contrat, une indemnité est versée au co-contractant de l'Administration.

redevance. Les COREP. de Départements peuvent également, le résilier à tout moment pour des motifs d'intérêt général en raison de la précarité inhérente à toute occupation du Domaine Public Maritime Fluvial ou Terrestre.

Certains contrats confèrent malgré tout à leurs titulaires des garanties de durée qui sont refusées aux titulaires d'une Autorisation d'occupation temporaire. On en trouve des exemples sur le littoral à travers notamment les permissions de constructions d'ouvrages " permanents " entreprises sur le Domaine Public Maritime en vertu d'une concession d'endigage ou d'outillage public.

Les contrats d'occupation sont très diversifiés. Sur le littoral ils se sont développés en même temps que le tourisme littoral donnant parfois naissance à des " sur-occupations " du rivage. Le défaut de respect des règles d'urbanisme a eu pour conséquence le renforcement des pouvoirs de l'Etat au niveau local dans le but de contrôler l'utilisation du littoral.

* La portée de l'action préfectorale proportionnelle
à la diversité des concessions délivrées sur le
Golfe Normano-Breton

La diversité des contrats d'occupations déterminent l'étendue de ses pouvoirs de décision concernant la gestion du sol littoral et principalement du Domaine Public Maritime.

— Les concessions d'outillage public dans les ports ⁽¹⁾ sont des contrats ayant pour objet " l'établissement et l'exploitation d'installations fixes et mobiles " tels que des grues, des ponts-roulants, des appontements flottants, des grils de carénage, des hangars ou des magasins. Ces installations doivent être " utilisées pour le chargement et le

(1) Art. 35 du Code des Ports Maritimes - Décret n° 69-140 du 6/2/69 relatif aux concessions d'outillage dans les Ports Maritimes (modifié par Décret du 1/10/71).

déchargement des navires et la manutention des marchandises sur les dépendances des ports maritimes ". L'objet de ces concessions est en réalité souvent plus étendu ⁽¹⁾. Elles comportent toujours la construction d'ouvrages publics et sont délivrées soit à des organismes publics tels que les Chambres de Commerce et d'Industrie ou des collectivités locales, soit à des organismes privés comme des Sociétés d'Economie Mixte. Sur le littoral Normand-Breton la majorité des concessions d'outillage public ont été accordées aux Chambres de Commerce et d'Industrie.

Les COREP. de Départements sont chargés au nom de l'Etat autorité concédante notamment dans les ports d'intérêt national ⁽²⁾ de délivrer les concessions par décision préfectorale ⁽³⁾ après enquête et instruction par les Directions Départementales de l'Equiperment. Chaque concessionnaire est alors soumis au versement à l'Etat d'une redevance à laquelle s'ajoute un droit fixe ⁽⁴⁾.

Le COREP. du Département d'Ille et Vilaine est particulièrement concerné sur le littoral du Golfe Normano-Breton en tant que gestionnaire du seul port d'intérêt national, SAINT-MALO ⁽⁵⁾.

Les pouvoirs de décision préfectoraux s'inscrivent après qu'ils aient pris un dossier en considération, au sein même des procédures d'Instruction mises à la charge des Directions Départementales d'Equiperment qu'ils dirigent. Ils dirigent également la procédure d'enquête comportant la consultation de divers organismes ⁽⁶⁾ et concrétisent ce pouvoir par la signature des arrêtés préfectoraux accordant les concessions.

- (1) Cas de concessions mettant à la charge du concessionnaire les travaux d'infrastructure portuaire comme ceux des bassins et des quais.
- (2) et dans les ports autonomes.
- (3) sauf dans de rares cas (Investissement d'intérêt national : (Arrêté Ministériel nécessaire).
- (4) Art. L. 29 du Code du Domaine de l'Etat.
- (5) La Chambre de Commerce et d'Industrie est concessionnaire (port de pêche).
- (6) C.C.I., collectivités locales, Services Publics, Commission nautique ...

La décentralisation en transférant aux Départements et aux Communes les ports de commerce, de pêche et de plaisance a mis à leur disposition par convention, les dépendances du Domaine Public sur lesquelles elles bénéficient du transfert ⁽¹⁾. Dès l'entrée en vigueur des conventions de mise à disposition les Départements et les communes ont été substituées à l'Etat dans ses droits et obligations afférents au domaine et aux biens transférés à l'égard des tiers. Ces collectivités locales sont désormais et à la place de l'Etat, libres de " choisir le mode de gestion du port, elles peuvent concéder l'aménagement ou l'exploitation à des personnes publiques ou privées, les concessions " d'établissement et d'exploitation " portant sur les superstructures et les infrastructures étant limitées à 50 ans (les autres à 35 ans) ⁽²⁾ .

— Les concessions d'endigage ⁽³⁾ sont des contrats d'occupation du Domaine Public caractérisés par deux éléments ; d'une part un contrat d'occupation comportant l'exécution de travaux ⁽⁴⁾ comme la construction de digues, des opérations de remblaiement et d'entretien des ouvrages, d'autre part un contrat administratif réservant au juge administratif les litiges relatifs aux contrats de vente d'immeubles de l'Etat. La procédure des concessions d'endigage est ancienne. Instaurée en 1807 ⁽⁵⁾ elle tend à autoriser une personne publique ou privée à effectuer les travaux

(1) Décret n° 84-941 du 24/10/84 (J.O. du 25/10/84 p. 3337) op. cit.

(2) ainsi que les autorisations de toute nature portant sur le Domaine Public (cf. : compétence portuaire des communes).

(3) v. Décret n° 79-518 du 29/6/79 relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du Domaine Public Maritime maintenues dans ce domaine en dehors des ports.

(4) travaux considérés comme publics (dans un but d'intérêt général ou une mission de Service Public) ou privés (dans l'intérêt privé du concessionnaire : ex. : construction par un promoteur privé de logements à usage privatif.)

(5) Art. 41 - Loi du 16/9/87 - Art. L. 64 du Code du Domaine de l'Etat.

nécessaires pour soustraire à l'action des eaux des terrains compris dans le Domaine Public Maritime devenant susceptibles alors d'appropriation privée. Il y a donc en fin de procédure, aliénation du Domaine Public.

• Les trois COREP des Départements côtiers du Golfe Normano-Breton sont au nom de l'Etat, autorité propriétaire du Domaine Public Maritime concédante, chargés par voie d'arrêté préfectoral d'accorder ces concessions à des personnes publiques ou privées ⁽¹⁾.

• Les pouvoirs préfectoraux ont subi en ce domaine également, non seulement les effets de la décentralisation mais aussi des dispositions protectrices de la nouvelle loi littoral tendant à éviter les excès de constructions souvent anarchiques sur le rivage. Les COREP. sont ainsi amenés à exercer d'une manière plus forte leur pouvoir de contrôle et à restreindre le nombre de concessions.

L'attraction considérable exercée par les bords de mer a développé dans les mêmes proportions les types des concessions immobilières provoquant des risques de déviation ; les concessions sont en effet devenues peu à peu un moyen privilégié de spéculation immobilière simple ou combiné avec une concession de port de plaisance ⁽²⁾. La jurisprudence, la doctrine, et la Loi depuis Janvier 1986, ont progressivement contribué à faire privilégier sur le Domaine Public Maritime les équipements à usage collectif ⁽³⁾ au détriment de toute occupation à usage d'habitation.

(1) Arrêté signé après enquête et contrôle du respect des règles d'urbanisme et de construction (v. Arrêt du C.E. du 30/3/73 " Ministère de l'Aménagement du Territoire c/ SCHWETZOFF " : " les travaux prévus par la concession doivent être compatibles avec un Plan d'Urbanisme sur le territoire où il doit s'appliquer).

(2) cf. Côtes du Nord.

(3) Instruction du 4/8/76 (J.O. du 6/8/76) . Directive du 25/8/79 (J.O. du 26/8/79 p. 2098).

L'évolution a commencé en 1963 quand le législateur décida d'incorporer au Domaine Public Maritime les terrains artificiellement sous-traités à l'action des flots mais " sous réserve de dispositions contraires d'actes de concessions " (1). La jurisprudence admit en 1973 la différence entre une concession de Service Public ou de Travaux Public et une concession d'endigage conférant une véritable cession en pleine propriété des terrains émergés pour des opérations immobilières (2). Enfin la Directive Nationale relative au littoral tendait en 1979 à limiter la procédure et confirmait la destination exclusive du Domaine Public Maritime à l'usage collectif.

Actuellement sous l'emprise de la loi " littoral " l'utilisation du procédé est soumise à des conditions plus strictes. En restreignant limitativement la destination des terrains exondés, l'art. 27 de la loi semble démontrer la volonté de faire disparaître les concessions d'endigage " liées à des opérations spéculatives de type marinas " (3).

La loi ne modifie pas cependant l'article 1 de la Loi de 1963 ; les concessions d'endigage continuent à pouvoir être accordées par exemple dans le cadre d'exploitations de cultures marines ; la loi n'interdit pas les marinas définies comme immeubles d'habitations au droit des quais d'un port ni celles construites en bordure de nouveaux ports de plaisance creusés à l'intérieur des terres et non aménagés par des terre-plein gagnés sur la mer.

En conséquence, outre l'élaboration de la réglementation générale applicable au Domaine Public Maritime au niveau départemental, les COREP. ont pour mission le contrôle du respect de l'interdiction de porter

(1) Loi du 28/11/63 op. cit.

(2) " Affaire de Bornes les Mimosas " op. cit. (but : orienter le Gouvernement vers un abandon de procédé).

(3) Marinas fermées sans communication avec la mer. cf. " la protection des espaces terrestres et marins dans la Loi du 3/1/86 " S.F.D.E. 9/86.

atteinte à l'état naturel du rivage par endiguement, assèchement, remblaiement, enrochement, en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires sauf exceptions ⁽¹⁾.

— Les concessions de plage font également partie des catégories d'occupations privatives du Domaine Public Maritime, que les COREP. des Départements côtiers sont chargés de délivrer ou de refuser. Leur institution est ancienne puisque c'est en 1872 qu'une Loi de Finances confia à l'Administration le droit de concéder des portions de plages naturelles pour l'exploitation de bains de mer ⁽²⁾. Elles portent aujourd'hui sur les plages naturelles ou artificielles au profit des collectivités locales ⁽³⁾ ou de personnes privées et ont pour objet, l'entretien, l'équipement et l'exploitation d'une plage. Les COREP. peuvent à tout moment y mettre fin, sans indemnité pour des raisons d'intérêt public mais doivent les délivrer dans le respect des droits du public ⁽⁴⁾.

La loi " littoral " a en ce qui les concerne, comme dans les cas précédents mais dans une moindre mesure, restreint les possibilités d'autorisation et augmenté les pouvoirs de contrôle de l'Etat, en conséquence ceux de ses représentants départementaux. Malgré les opinions favorables à leur disposition ou à la prise de dispositions restrictives, le législateur s'est borné en 1986 à proclamer la liberté d'accès des piétons aux plages et l'usage libre et gratuit par le public au même titre que son

- (1) opérations de défense contre la mer, ouvrages nécessaires à la sécurité, à la défense nationale, à la Pêche Maritime, cultures marines, saliculture ...
- (2) Art. 2 Loi du 20/12/1872, modifiée. Circulaire Interministérielle du 1/6/72 et du 16/7/73.
- (3) les communes et autres collectivités locales sont prioritaires pour l'octroi d'autorisation d'occupation de plages naturelles.
- (4) garantie du libre accès à la mer, de la libre circulation le long du rivage (70 % de la portion concédée doit rester à la disposition du public.

affectation aux activités de pêche et de cultures marines. Le Gouvernement entendait avant la loi donner une base législative au régime juridique des concessions et enrayer leur développement en interdisant l'octroi de nouvelles concessions, et le renouvellement des concessions existantes ; l'Assemblée Nationale préférait le principe d'une interdiction générale ; le Sénat quant à lui estimait injuste d'interdire à certaines communes d'y recourir quand d'autres ne pourraient en bénéficier. En réalité la Loi de 1986 est moins restrictive en ce domaine que la Directive de 1979 ⁽¹⁾. La seule nouvelle exigence impose une enquête préalable à l'octroi et au renouvellement de la concession et énumère les droits du public à l'égard des plagistes ⁽²⁾.

2) L'importance de l'action préfectorale au sein des procédures relatives à l'utilisation du Domaine Public Maritime liée à l'exploitation de ressources naturelles

Les COREP. des Départements côtiers du Golfe Normano-Breton qui ont toute compétence pour accorder ou refuser les autorisations domaniales l'ont aussi pour les autorisations d'exploitations des ressources qui vont de l'extraction de sables, matériaux amendements marins à la récolte des végétaux marins et aux cultures marines. Les mesures décentralisatrices n'ont pas entamé sur ce point les pouvoirs de réglementation et de contrôle exercés par les COREP. au nom de l'Etat. Les mesures accompagnatrices de déconcentration ont élargi ces pouvoirs en les concentrant au niveau départemental.

(1) Elle prévoyait la réduction des emprises privatives.

(2) Art. 18 - (libre usage par le public d'un " espace d'une largeur significative " le long de la mer (cinq mètres ; v. Doc. A.N. 3ème Séance - 22/11/85 p. 4761).

a) Le cas des autorisations d'occupation et d'exploitation de matériaux et d'amendements

* Les agrégats.

Depuis 1976 ⁽¹⁾, la prospection, la recherche et l'exploitation des agrégats sont soumis dans le Domaine Public Maritime au régime des Mines ⁽²⁾. Depuis 1984 ⁽³⁾, toute extraction de matériaux sur le Domaine Public Maritime, est subordonnée à l'autorisation domaniale que les COREP de Départements sont chargés d'accorder ou de refuser, le cas échéant en même temps que l'autorisation de carrière établie dans les conditions prévues par un Décret du 20 Décembre 1979 ⁽⁴⁾. L'autorisation domaniale est subordonnée à l'octroi d'un titre minier ⁽⁵⁾ quand la demande concerne certaines substances contenues dans les fonds marins du Domaine Public métropolitain. Les COREP. possédant sur le Golfe Normano-Breton la compétence réglementaire en dessous et en dessus de la laisse de basse mer, reçoivent à ce titre les demandes de titres miniers et d'autorisations domaniales. Ils dirigent les procédures d'examen des dossiers, centralisent les résultats d'instruction menée par les services spécialisés, convoquent une commission qu'ils président avant d'établir l'arrêté d'autorisation domaniale et de notifier ensuite au pétitionnaire la décision ministérielle sur le titre minier ⁽⁶⁾.

En réalité, l'intervention des COREP. sur le Golfe Normano-Breton est peu fréquente à ce titre, en raison notamment de la lenteur des

-
- (1) Loi du 16/7/76 et Décret du 11/3/80 (J.O. du 16/3/80 p. 736) (toutes substances minérales y compris les substances de carrières peuvent faire l'objet de titres de recherches et d'exploitations (titres miniers) et donner lieu à autorisation de prospection préalable.)
 - (2) Instruction réalisée par la Direction Interdépartementale de l'Industrie minier) La Direction des Services Fiscaux, la D.D.E. (instruction domaniale) et enquête publique.
 - (3) Décret du 13/4/84 op. cit. - Art. R.58 du Code du Domaine de l'Etat.
 - (4) Les COREP. en reçoivent les demandes.
 - (5) Décret du 18/6/80.
 - (6) Les dossiers sont envoyés au Ministre chargé des Mines pour la décision sur les titres miniers qui est notifiée aux COREP. intéressés.

Instructions qu'ils dirigent mais aussi des limitations exigées par les données naturelles. La réglementation générale établie par les COREP de la Manche et de l'Ille et Vilaine pour les extractions sur le rivage ⁽¹⁾ ne les conduit à accorder que des autorisations domaniales portant sur de faibles quantités d'extractions. La réglementation locale portant sur les extractions en mer assujetties à la procédure de l'autorisation domaniale et de titres miniers place quant à elle les COREP. de départements côtiers devant la nécessité de tolérer des exploitations basées sur d'anciens permis, ayant perdu toute validité ⁽²⁾.

* Les amendements.

L'évolution de la réglementation en ce domaine est révélatrice de la volonté de centraliser entre les mains des COREP. de Départements toute extraction.

Avant 1980 le régime des autorisations concernant les agrégats et les amendements sur le Domaine Public Maritime faisait intervenir des administrations différentes ⁽³⁾. Une unité de compétence est à partir de cette date instaurée au profit des services de la Direction Départementale de l'Équipement sur désaisissement des Affaires Maritimes ⁽⁴⁾. En 1982 ⁽⁵⁾

-
- (1) cf. Règlement du 1/5/39 pour " l'extraction sur le rivage de la mer des sables, pierres et autres matériaux non considérés comme amendements marins " (modifié par Arrêtés Préfectoraux - Côtes du Nord notamment ceux des 27/10/66 et 1985) Arrêté Préfectoral - Manche - du 20/1/75.
 - (2) Depuis fin 1983 en Baie de LANNION, et en Ille et Vilaine, des sablières exploitent sans autorisation domaniale et sans titre minier. Les raisons: lenteur des Instructions (mise en conformité des permis avec la loi de 1976) ou données socio-économiques (refus théorique des autorisations en raison des répercussions sur le littoral, mais tolérance implicite des extractions en raison du nombre d'emplois induits).
 - (3) circulaire du 29/2/80 n° 1138 relative à la compétence en matière d'extraction de matériaux en mer (amendement et agrégat).
 - (4) concerné par les amendements.
 - (5) Décret n° 82-635 du 21/7/82 relatif aux pouvoirs des COREP. sur les services des Affaires Maritimes (art. 3).

par transfert de certains pouvoirs détenus par les Directeurs des Affaires Maritimes aux COREP. de Région ⁽¹⁾ le pouvoir réglementaire en matière d'extractions d'amendements en mer leur est accordé, et par transfert des autres pouvoirs des directeurs et chefs de Quartiers aux COREP. de Département le pouvoir réglementaire des extractions d'amendement sur le rivage est accordé à ces derniers ⁽²⁾. Un Décret de 1984 subordonne toute extraction sur le Domaine Public Maritime à autorisation du COREP. de Département ⁽³⁾, ⁽⁴⁾. Une clarification des compétences est néanmoins toujours nécessaire en ce domaine.

* Renforcement et limites des pouvoirs préfectoraux en matière d'extraction d'amendement et d'agrégat

— Les préoccupations relatives à l'environnement et les dispositions protectrices du littoral conduisent au renforcement des pouvoirs de contrôle des COREP de Départements côtiers. Les " extractions de matériaux non visées à l'article 2 du Code Minier sont limitées ou interdites quand elles risquent de compromettre directement ou indirectement l'intégrité des plages, dunes littorales, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, gisements naturels de coquillages et exploitation de cultures marines " (art. 24 loi littoral) ⁽⁵⁾.

-
- (1) Règlementation et Police des Pêches côtières.
 - (2) Distinction traditionnelle entre les amendements sur le rivage (Art. A 49 et A 58 du Code du Domaine de l'Etat) considérés comme des produits domaniaux nécessitant une autorisation d'extraction et les amendements en mer (exploités par bateau - art. A - 59) considérés comme produits de pêche et ne nécessitant à ce titre en-dessous de la laisse de bassemer aucune autorisation sauf exception.
 - (3) Décret n° 84-285 (op. cit.) considérant en un rappel après déconcentration des dispositions existantes en matière d'extraction d'agrégats en mer et sur le rivage.
 - (4) cf. " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton " Tome I (op.cit.) p.34
 - (5) Disposition ne faisant pas obstacle aux travaux de dragage effectués dans les ports et chenaux, ni à ceux destinés à la conservation ou la protection d'espaces naturels remarquables.

— Une disposition de la Loi du 3 Janvier 1986 relative aux exploitations de sables, matériaux, amendements marins, souligne les rapports nouveaux entre l'Etat et les collectivités locales gestionnaires des ports de pêche, commerce et plaisance depuis le 1er Janvier 1984. En effet, l'Etat par la voix du COREP. de Département demeure compétent en zone portuaire pour délivrer les autorisations d'exploitation, alors que communes et départements délivrent les autorisations d'occupation du Domaine Public qui a été mis à sa disposition par convention.

b) Le cas des autorisations d'exploitation de cultures marines, (de prise d'eau de mer et d'exploitation de viviers flottants)

Les autorisations dont délivrées dans les trois cas ⁽¹⁾ aux mêmes conditions conformément à l'article 2 du Décret du 22 Mars 1983 ⁽²⁾ définissant toute " exploitation comme l'ensemble de parcelles faisant l'objet d'autorisations accordées à un même exploitant par le COREP. de Département sous la forme d'actes de concessions " sur la proposition des Affaires Maritimes ⁽³⁾.

-
- (1) - Art. 17 (Décret du 22/3/83) : autorisation de prise d'eau de mer destinée à alimenter les exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée.
- Art. 18 : autorisation d'exploitation de viviers flottants (5 ans maximum), structures légères utilisées exclusivement pour entreposer temporairement des poissons, crustacés ou coquillages destinés à une consommation immédiate.
A noter, le cas des concessions spéciales (dispensées du paiement de la redevance) délivrées aux organismes scientifiques publics ou privés ou aux organismes professionnels (Ord. du 14/8/45).
- (2) Décret n° 83-228 fixant le régime des autorisations d'exploitation de cultures marines, modifié par Décret n° 87-756 du 14/9/87 (J.O. du 15/9/87, p. 10.729) (Avant 1983 la procédure de l'acte d'occupation était différente : accord ou refus par le Ministre chargé des Pêches Maritimes) Décret de 1852.
- (3) L'acte de concession fixe la durée de l'autorisation, les conditions d'octroi et d'utilisation du Domaine Public, détermine les modalités suivant lesquelles ces conditions peuvent être modifiées en cours de concession et indique le montant de la redevance domaniale due à l'Etat.

En matière de cultures marines les pouvoirs préfectoraux s'exercent à un double titre ; d'une part en vertu du pouvoir de contrôle et de direction de l'Instruction par le biais de présidence de la Commission d cultures marines (Art. 3), d'autre part en vertu du pouvoir d'initiative de l'enquête administrative et de l'enquête publique (Art. 8). et du pouvoir de décision par l'octroi ou le refus de l'acte de concession délivré à titre personnel (Art. 8).

— Les trois COREP. compétents sur le Golfe Normano-Breton sont chargés de présider les Commissions de cultures marines qui comprennent un grand nombre de représentants d'administrations ⁽¹⁾ et d'organes professionnels ⁽²⁾. Les COREP. contrôlent ainsi au nom de l'Etat, l'utilisation privative du Domaine Public Maritime ; ces Commissions sont en effet consultées sur toute demande d'extension ou de diminution de l'affectation du Domaine Public Maritime aux cultures marines, sur tout projet d'aménagement ou d'amélioration intéressant un secteur donné et tout projet de lotissement de cultures marines préparé par l'Administration. Elles donnent également leur avis sur les propositions des organisations professionnelles afin d'établir par secteur géographique approprié par type d'activité (ou suivant le mode de conduite des exploitations) un schéma des structures des exploitations des cultures marines. Les COREP. de Département seuls, ou éventuellement conjointement aux COREP. de Départements riverains, sont chargés d'arrêter ces schémas ⁽³⁾.

(1) Art. 13 : un Administrateur des Affaires Marines, un représentant des services maritimes de la D.D.E. des Services fiscaux, le Directeur Départemental de la D.A.S.S., de la Direction de la Concurrence et de la Consommation, de l'Institut Scientifique et Technique des Pêches Maritimes, et deux élus (désignés par Conseils général et régional).

(2) Délégation professionnelle de huit membres (conchyliculture et autres cultures marines).

(3) Art. 4 - 1 - 4° du Décret du 22/3/83 modifié.

La désignation des membres de ces commissions incombe au COREP. dans la circonscription duquel se situe une commission. Elle doit se faire en fonction de la répartition des sièges ⁽¹⁾.

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, les commissions siègent à CHERBOURG, SAINT-MALO, SAINT BRIEUC et BREST (pour MORLAIX). L'étendue de la circonscription de CHERBOURG était fixée en 1983 au Département de la Manche et au Quartier des Affaires Maritimes de CHERBOURG, celle de SAINT-MALO fixée au Département d'Ille et Vilaine et au Quartier de SAINT-MALO, celle de SAINT-BRIEUC au département des Côtes du Nord et aux Quartiers des Affaires Maritimes de SAINT BRIEUC et de PAIMPOL, enfin celle de BREST pour une partie du Finistère et le Quartier de MORLAIX.

— Les COREP. interviennent en second lieu en vertu de leur compétence à délivrer les actes de concessions ⁽²⁾ après consultation de la commission de cultures marines, et après avoir pris l'initiative de l'enquête administrative et publique sur proposition du Chef du Quartier des Affaires Maritimes. Ils ont compétence ensuite, pour modifier, suspendre temporairement, ou retirer à tout moment l'autorisation par décision motivée et sans indemnité à la charge de l'Etat dans les cas de défaut de paiement de la redevance, d'exposition de l'établissement à des causes d'insalubrité (art. 15) ou encore en cas d'insuffisance d'exploitation de l'emplacement concédé ⁽³⁾. Ces changements peuvent également concerner certains actes de concessions pour motif d'intérêt public ⁽⁴⁾ et interviennent alors sur décision motivée du COREP. de Département, accompagné d'un droit à indemnisation à charge de la collectivité.

-
- (1) Arrêté du 26/10/83 du Secrétariat d'Etat à la Mer relatif à l'étendue des circonscriptions des commissions de cultures marines, le mode de désignation des délégations professionnelles et les conditions de fonctionnement des commissions (J.O.L.D. du 18/11/83, complété par Arrêté du 28/3/85.
 - (2) dont les demandes sont présentées aux Chefs des Quartiers des Affaires Maritimes (Art. 8.)
 - (3) la définition des critères d'insuffisance incombe aux COREP. de Département.
 - (4) notamment : mise en place d'un Plan d'Utilisation de l'espace entraînant modification du secteur.

La décentralisation, en ce qui concerne les cultures marines comme d'autres catégories d'exploitations de ressources sur le Domaine Public Maritime, n'a restreint que partiellement l'étendue du pouvoir préfectoral en zone portuaire. En effet, sur le Domaine Public naturel ou artificiel géré directement par l'Etat, l'autorisation d'exploitation de culture marine délivrée par le COREP. de Département vaut autorisation d'occupation domaniale. Par contre, sur le Domaine Public portuaire mis à disposition des départements & des communes et substituant ces derniers dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers, les autorisations d'occupation des dépendances du Domaine Public nécessaires aux exploitations de cultures marines sont consenties par le Président du Conseil Général dans les ports départementaux et par les Maires dans les ports communaux qui en déterminent les conditions financières ⁽¹⁾.

La loi littoral reprend ces dispositions dans son article 29; elle précise les pouvoirs de l'Etat, compétent pour délivrer sur les dépendances du Domaine Public portuaire géré par une collectivité territoriale les autorisations d'exploitations ⁽²⁾, mais après accord de la collectivité gestionnaire. Cette autorisation reste subordonnée quand elle est compatible avec le fonctionnement du Service Public portuaire, à la délivrance par la collectivité locale de l'autorisation d'occupation du Domaine Public ⁽³⁾.

B/ La perte du monopole de l'action préfectorale dans
le domaine de l'Aménagement et de l'Urbanisme littoral

Les pouvoirs préfectoraux au niveau départemental s'étendent à mesure que l'on s'éloigne des procédures d'aménagement local pour s'intéresser aux instruments de planification plus larges tels que les Schémas Directeurs ou les Schémas de Mise en Valeur de la Mer.

(1) Loi du 22/7/83 (op. cit.)

(2) en application des lois et règlements en matière de Pêche Maritime et de Cultures Marines.

(3) Conditions fixées par Décret n° 84-941 du 24/10/84 relatif à l'utilisation du Domaine Public Portuaire mis à disposition des Départements et des Communes (art. 9 - Loi n° 83-663 du 22/7/83).

1) Les restrictions de compétences dues aux transferts effectués au profit des communes

L'Etat est demeuré compétent en 1983 pour la définition des prescriptions nationales et particulières. Leurs représentants départementaux ont été déchargés ⁽¹⁾ de la planification locale, notamment de la prescription, de l'instruction et de la mise en oeuvre des Plans d'Occupation des Sols ⁽²⁾ qui appartiennent désormais aux communes littorales du Golfe Normano-Breton. Les COREP. ne sont plus qu'associés à la procédure ⁽³⁾. Lorsque les communes sont pourvues d'un Plan d'Occupation des Sols, ils perdent toute compétence quant à la délivrance des autorisations telles que les permis de construire, ou celle des certificats d'urbanisme et de conformité ⁽⁴⁾. Enfin, les orientations générales et les règles d'utilisation des sols appartenant aux communes leur échappent également.

2) Le renforcement des pouvoirs de contrôle, et la conservation des pouvoirs de planification littorale extra-communale.

Outre les pouvoirs normatifs conservés par l'Etat au niveau national ⁽⁵⁾, l'Etat a retenu au niveau régional et départemental des pouvoirs importants qui sont placés entre les mains des trois COREP. de Départements.

(1) Loi du 7/1/83 (op. cit.)

(2) cf. Pouvoirs des Communes en matière d'Urbanisme (supra. Ch. I. sect. III, § II, I.A.)

(3) art. L. 123-3 du Code de l'Urbanisme.

(4) cf. Livre IV du Code de l'Urbanisme (permis de démolir, d'édifier, une clôture, ... d'ouverture de terrain de camping.)

(5) à travers l'élaboration des règles d'aménagement et d'urbanisme.

* Etendue des pouvoirs de contrôle au sein des
procédures d'aménagement et d'urbanisme

On laissera de côté le contrôle juridictionnel ⁽¹⁾ pour ne s'intéresser qu'au contrôle administratif.

— Les COREP. de Départements continuent à intervenir dans l'élaboration et la mise en vigueur des documents de planification urbaine tels que les Schémas Directeurs, puisque si les communes sont compétentes pour proposer le périmètre des Schémas, ce sont eux qui l'arrête. Au cas où l'élaboration et l'instruction de ces schémas dépendent d'un Etablissement Public de Coopération intercommunale, les COREP. de Départements sont habilités, dans un délai de 60 jours séparant l'approbation de l'opposabilité, à notifier les " modifications qu'ils estiment nécessaires " d'y apporter quand leurs dispositions ne sont " pas compatibles avec les prescriptions nationales ou particulières du pouvoir central ".

Ils occupent ainsi une position arbitrale entre l'Etablissement Public de coopération intercommunale et les autres communes associées à l'élaboration ⁽²⁾.

De plus, si l'Etablissement Public de Coopération Intercommunale refuse de prendre en compte ces " modifications ", le COREP. intéressé retrouve alors compétence pour arrêter le Schéma par voie d'Arrêté préfectoral. Le même pouvoir de substitution lui permet d'intervenir en cas de conflit entre un Etablissement Public de Coopération Intercommunale et une commune ⁽³⁾.

(1) v. D. MAILLOT, Coll. MONTPELLIER S.F.D.E. 9/86, ... " P.O.S. de NARBONNE Plage et de la Nautique "...

(2) Art. L. 122-1-3, du Code de l'Urbanisme - Art. 95, Loi du 22/7/83.

(3) à défaut d'approbation dans les six mois des " modifications " demandées, pour faire cesser le conflit.

Dans tous les cas, les COREP. sont associés à l'élaboration des Schémas Directeurs et les Plans d'Occupation des Sols pour faire prévaloir les intérêts des collectivités et des Services Publics.

— Les pouvoirs d'intervention au sein des procédures relatives aux Plans d'Occupation des Sols, sont moindres. Ils y sont néanmoins associés de diverses manières ;

. Ils vérifient le respect par les Plans d'Occupation des Sols des Schémas Directeurs et des Schémas de Mise en Valeur de la Mer qui incluent les orientations de l'Etat.

. Ils disposent du droit d'imposer la révision ou la modification d'un Plan d'Occupation des Sols au moyen d'un pouvoir de substitution mis en oeuvre dans un délai de six mois, après mise en demeure d'une commune non suivie d'effet.

. Dans les communes non pourvues de Plans d'Occupation des Sols, les COREP. continuent à délivrer les autorisations et les certificats d'urbanisme et de conformité au nom de l'Etat.

. Dans les communes pourvues de Plans d'Occupation des Sols, ils restent habilités à délivrer certaines autorisations ⁽¹⁾.

* Le pouvoir directeur et coordonnateur des COREP.
de département en matière de planification littorale

Les COREP. sont actuellement chargés de l'élaboration sur le littoral du Golfe Normano-Breton des Schémas de Mise en Valeur de la Mer. Ceux ci devront régir le littoral dans sa partie terrestre et maritime ⁽²⁾.

(1) Autorisations de construction pour le compte de l'Etat, ouvrages de production, transports, distribution d'énergie(.....matières nucléaires), constructions réalisées à l'intérieur des périmètres d'opération d'intérêt national (art. 59, Loi du 7/1/83).

(2) ils semblent à ce titre pouvoir tenir lieu de Schéma Directeur pour les agglomérations littorales.

Soumis pour avis aux Communes, Départements et Régions concernés, approuvés par Décret en Conseil d'Etat, les Schémas de Mise en Valeur de la Mer dépendent de la seule compétence des COREP. pour leur préparation et leur élaboration ⁽¹⁾. Avec l'accord du Préfet Maritime, les COREP. déterminent par Arrêté préfectoral la liste des communes littorales intéressées ; ils dirigent et contrôlent l'instruction du projet confiée à un service extérieur spécialisé, soumettent le projet à un groupe de travail ⁽²⁾, et l'adressent pour avis aux Conseils Municipaux, Départementaux et Régionaux ; aux sections régionales de la conchyliculture, aux Etablissements Publics et Chambres de Commerce et d'Industrie concernés.

Le projet est ensuite adressé par eux ⁽³⁾ au Ministre chargé de la Mer avant son approbation par Décret en Conseil d'Etat.

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton ces Schémas de Mise en Valeur de la Mer sont pour le moment à l'étude. Plusieurs secteurs ont été retenus en 1986: les îles Chausey en Manche, ou, dans le département des Côtes du Nord, quatre secteurs allant de Plestin à Trélévern (ou Trévous-Tréguignec, ou Penvenan) de Trelevern à Plouézec (ou Plouha), de Plouézec à Erquy (ou Plurien ou Fréhel), de Erquy à Lancieux.

L'élaboration de ces instruments de planification littorale qui font l'objet d'un arbitrage rationnel confèrent aux COREP. des trois Départements côtiers un important rôle de coordination.

On comprend mieux la portée de cette attribution lorsque l'on sait que toute autre instrument de planification notamment les Plans

(1) art. 6. Décret n° 86-1252 du 5/12/86 relatif au contenu et à l'élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer.

(2) composés d'élus de collectivité Territoriale, des assemblées consulaires, des organisations professionnelles, d'associations.

(3) avec les avis recueillis et l'accord du Préfet Maritime.

d'Occupation des Sols, doivent respecter les Schémas de Mise en Valeur de la Mer et que leur existence conditionne le droit potentiel des communes et départements littoraux à créer, aménager et exploiter les ports. Les trois COREP. du Golfe Normano-Breton, en l'absence de Schémas de Mise en Valeur de la Mer approuvés restent compétents pour toutes les décisions de création et d'extension de port ⁽¹⁾, ⁽²⁾.

C) La compétence portuaire des COREP. de Départements ;
une compétence d'attribution limitée au seul port
maritime d'intérêt national sur le littoral du Golfe
Normano-Breton

1/ La limitation du champ d'application de la
compétence portuaire des COREP. dans le
Golfe Normano-Breton

Les COREP. des Départements se sont vus retirer au 1er Janvier 1984 le monopole des pouvoirs concernant la gestion portuaire par le transfert des ports de pêche et de commerce du Golfe Normano-Breton aux trois collectivités départementales et le transfert des ports de plaisance aux communes littorales ⁽³⁾. L'Etat par l'intermédiaire de ses trois représentants départementaux exerce aujourd'hui en matière portuaire une compétence d'attribution. Seuls les ports maritimes autonomes, les ports

-
- (1) sur proposition de la collectivité locale intéressée et après avis du ou des conseils généraux intéressés.
 - (2) en ce qui concerne les aménagements réalisés par les collectivités territoriales depuis les transferts de compétence portuaire, l'Art. 613-1 du Code des Ports Maritimes prévoit que l'autorité portuaire (Département ou Commune) ne peut étendre la délimitation du port sur le Domaine Public de l'Etat qui n'aurait pas été mis à sa disposition c'est-à-dire, soit prévue par un Schéma de Mise en Valeur de la Mer, soit autorisée par les COREP. de Département.
 - (3) cf. Attributions des Départements et des Communes en matière de ports maritimes (supra Ch. I, Sect. II, III.)

maritimes d'intérêt national, et les ports maritimes configurés aux ports militaires ainsi que l'intégralité de leurs équipements quelle qu'en soit l'affectation, demeurent sous la compétence de l'Etat ⁽¹⁾, tant pour leur création, leur extension que pour leur aménagement et leur exploitation.

Sur le littoral Normano-Breton un seul port est concerné par cette nouvelle répartition des compétences. Il s'agit du Port de SAINT-MALO considéré comme un port maritime " d'intérêt national " ⁽²⁾. " L'intérêt national " est établi sur la base du volume et de la valeur du trafic qui plaçait en 1986 le port de commerce de SAINT-MALO au 15ème rang des ports français pour son trafic, et au 6ème rang pour les passagers ; Réparti sur cinq kilomètres de quais, entourant quatre bassins, l'activité de commerce se soldait en 1986 par un tonnage global de 1.549.837 tonnes de marchandises ⁽³⁾ diversifiées allant du bois (139.421 t.) du sel (50.556 t.) du granit (76.798 t.) des amononitrates, et des produits chimiques permettant à la TIMAC de diversifier sa palette d'amendements agricoles et d'amendements pour le bétail, à la viande congelée, aux voitures, au sel de potasse, au sable, au tourteau, au maërl, ou encore aux hydrocarbures (100.000 tonnes) ; le trafic passager portait en 1986 sur un transit par SAINT-MALO de 767.784 voyageurs dont 370.000 pour la Grande-Bretagne et le reste pour les îles anglo-normandes principalement ⁽⁴⁾.

(1) art. 6 Loi du 22/783 (op. cit.)

(2) v. Décret n° 83-1149 (J.O. du 23/12/83) fixant la liste des ports d'intérêt national (23 ports sur le littoral français).

(3) 1.221.417 en entrées et 328.400 en sorties dont 44.401 d'avitaillement.

(4) le port de pêche en 1986 révélait un bilan de 5.000 tonnes en pêche fraîche et entre 7 et 10.000 tonnes pour la grande pêche. Les deux ports de plaisance offrant un total de 1.500 places - Cf. LE MARIN - du 6/2/87, 3/10/86, 29/5/87 p. 32, 12 et p. 31.

En vertu de la compétence d'attribution ⁽¹⁾ accordée à l'Etat sur ce port maritime, l'extension, l'aménagement et l'exploitation sont à la charge du COREP du Département d'Ille et Vilaine qui a en pratique concédé l'outillage public à la Chambre de Commerce et d'Industrie de SAINT-MALO.

Les trois COREP. de Départements continuent néanmoins à exercer sur tous les ports nationaux, départementaux et communaux des attributions qui n'ont pas été transférées en matière de police et en matière sociale ⁽²⁾.

2) L'extension possible des attributions préfectorales en matière portuaire, au regard des lois d'Aménagement et d'Urbanisme

- Les décisions de création et d'extension des ports maritimes de pêche commerce et plaisance appartiennent aux COREP de Départements tant qu'il n'existe pas sur le littoral du Golfe Normano-Breton de Schéma de Mise en Valeur de la Mer approuvé. Ces décisions sont prises pour le moment par arrêté préfectoral sur proposition du département ou de la commune intéressée, après avis des conseils généraux et municipaux intéressés.

Les autorités portuaires ne peuvent en effet étendre la délimitation du port aux fins d'aménagement sur le Domaine Public de l'Etat qui n'a pas été mis à leur disposition ; l'extension doit donc être prévue soit par un Schéma de Mise en Valeur de la Mer, soit à défaut être accordée par le COREP. du Département concerné.

- Depuis la décentralisation, la loi " littoral " est venue marquer la volonté de limiter la multiplication des ports de plaisance.

(1) V. circulaire du 2/2/84 relative au transfert de compétence en matière de ports maritimes civils (op.cit.)

(2) art. 10 loi du 22/7/83 : "... l'Etat fixe les règles relatives à la protection sociale et à l'organisation de la main-d'oeuvre et au contrôle de cette réglementation (manutention portuaire, bureaux centraux de main d'oeuvre présidé par le Chef des Services Maritimes de la Direction Départementale de l'Equipement sont sous l'autorité de l'Etat).

Elle développe un embryon de statut de " zones de mouillages " susceptibles d'être organisées sur le Domaine Public Maritime et qui permet aux communes d'accueillir la plaisance à un moindre coût ⁽¹⁾. Mais la réalisation de ces " zones de mouillages et d'équipement léger " est subordonnée au pouvoir de décision préfectoral qui se concrétise au travers de l'autorisation d'occupation temporaire accordée à des personnes publiques ⁽²⁾ ou privées à condition que les travaux et aménagements réalisés ne soient pas de nature à entraîner " l'affectation irréversible du site ". L'Etat peut en conséquence, continuer à gérer globalement la réalisation d'équipements légers réservés à la plaisance. Ce régime nouveau semble être en contradiction avec les principes de décentralisation favorables à l'extension des pouvoirs des communes en matière portuaire.

D) Les compétences préfectorales nouvelles dans le domaine des Pêches et des cultures marines.

La déconcentration des compétences opérées par un renforcement des pouvoirs au niveau départemental confère aux trois COREP. des Départements côtiers du Golfe Normano-Breton l'important pouvoir de diriger les Services Extérieurs spécialisés ayant des attributions dans le domaine maritime ⁽³⁾ mais surtout lui confère depuis 1982 des compétences spécifiques au domaine des Pêches et des Cultures marines ⁽⁴⁾.

Ils délivrent on l'a vu, les autorisations d'exploitations de cultures marines ⁽⁵⁾ et bénéficient depuis le Décret du 21 Juillet 1982

(1) Art. 28 - Loi du 3/1/86 (op. cit.)

(2) priorité accordée aux communes et groupements de communes.

(3) cf. Infra (I, B. 2/ a).

(4) Décret n° 82-635 du 21/7/82 pris en application de l'article 3 du Décret n° 82-389 du 10/5/82 et de l'Article 3 du Décret n° 82-390 du 10/5/82 relatif aux pouvoirs des COREP. sur les Services des Affaires Maritimes (Art. 4.)

- Décret du 22/7/83 modifié relatif aux autorisations d'exploitations de cultures marines.

(5) cf. Infra (A.2/ b).

(Art. 4) du transfert à leur niveau des " pouvoirs précédemment détenus par les directeurs des Affaires Maritimes et les Chefs de Quartiers ", qui s'étendent à toutes espèces de questions rentrant dans les attributions du Département de la Marine Marchande et vont de la représentation auprès des collectivités territoriales et de la fonction d'Ordonnateur secondaire au domaine de l'administration des navires de pêche, commerce et plaisance (immatriculation, aides à l'armement, titres de navigation ...) ou à celui relatif à l'exploitation de la mer (pêches et cultures marines, protection des espèces ...).

En théorie, les trois COREP. concernés sur le Golfe Normano-Breton ont par exemple compétence pour prendre toutes mesures et décisions relatives ; dans le cadre de la police des épaves maritimes à leur sauvegarde et conservation, à la mise en demeure du propriétaire, à l'approbation des liquidations d'épaves, ou aux décisions de concessions d'épaves complètement immergées ; dans le cadre de l'achat et de la vente des navires, aux visas d'achat et de vente des navires entre français jusqu'à 200 tonneaux de Jauge Brute ou à l'étranger des navires de plaisance de moins de 25 mètres ; ou encore dans le cadre du suivi des organismes issus de l'Ordonnance du 14 Août 1945, l'exercice de la tutelle sur les Comités Locaux des Pêches Maritimes (véto suspensif à une décision du Comité, prononcé d'amendes administratives en-dessous de 1.000 Frs, décisions portant retrait du rôle d'équipage, des brevets de commandement pour moins d'un an ...).

Le transfert exclut néanmoins d'une part les pouvoirs relatifs à la réglementation des Pêches Maritimes ⁽¹⁾ et à la tutelle sur les stations de pilotage ⁽²⁾ qui ont fait l'objet d'un transfert aux COREP. de Région et d'autre part, conformément aux réserves prévues par le Décret

-
- (1) pouvoirs de réglementation et de police des pêches côtières, estuariennes, salubrité des coquillages, classement et pêche sur les gisements naturels de coquillages.
 - (2) nomination et radiation des pilotes, établissement du règlement local...

du 10 Mai 1982 ⁽¹⁾ certaines matières relatives notamment aux missions à caractère juridictionnel (application du régime disciplinaire et pénal de la Marine Marchande ...), aux missions relatives à l'application du Code du Travail Maritime (et des lois et règlements pris en matière de sécurité, d'hygiène et d'habilitabilité à bord des navires), ou à l'Education Maritime ⁽²⁾.

En réalité, la majorité des pouvoirs transférés aux trois COREP. des Départements de la Manche, d'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord ont fait l'objet de délégations de signature aux directeurs régionaux et départementaux des Services des Affaires Maritimes ⁽³⁾. Les COREP. de Départements ne se sont pas substitués aux chefs de Services. Ils n'en conservent pas moins un droit d'évocation et d'intervention général dans ces domaines.

E) Les compétences de police des COREP. sujettes à concurrence en zone côtière.

Il convient de rappeler brièvement la différence existant entre la police spéciale de la conservation et la police de l'Ordre public ; la première est exercée par la collectivité propriétaire du domaine et vise la protection de son intégrité matérielle, ; elle est exercée notamment par les Maires et les Présidents de Conseils Généraux dans les ports maritimes transférés.

La seconde tend à édicter des mesures en vue d'assumer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique ; elle incombe à l'Etat

(1) n° 82 - 389 (op. cit.)

(2) sécurité de la navigation, assistance et sauvetage sont également exclus de la réforme.

(3) cf. Infra. Sect. II. Services Extérieurs spécialisés.

et à ses représentants, c'est-à-dire les Maires investis de compétence de police générale et les Commissaires de la République de Départements sur les rivages et zones terrestres du littoral. Chacune des autorités citées au titre de ces deux catégories de Police, agit au moyen de mesures réglementaires assorties de sanctions.

L'exercice des pouvoirs de police préfectoraux se distingue en fonction des espaces où il est appelé à être mis en pratique.

a) La diminution des pouvoirs de Police préfectoraux
dans les ports maritimes

Si le COREP. d'Ille et Vilaine conserve l'intégralité des pouvoirs de police sur le port de SAINT-MALO, dans les ports transférés aux collectivités départementales et communales les COREP. des Départements côtiers ont été déchargés au profit des Présidents de Conseils Généraux et des Maires de la police de la conservation des ports maritimes. La police de la conservation et de l'exploitation par ces autorités gestionnaires concerne les conditions de navigation dans les chenaux, les bassins, ou encore les modalités d'utilisation de l'outillage public, tels que des grues ou des portiques, contre les éventuelles dégradations ⁽¹⁾. Dans les ports départementaux de commerce et de pêche, le règlement général de police des ports annexé au Code des Ports Maritimes, reste applicable aux ports transférés. Mais les COREP. sont déchargés depuis la décentralisation de son application ; celle-ci dépend du Président du Conseil Général ⁽²⁾ qui a compétence pour édicter un ou des règlements particuliers de police.

Dans les ports communaux de plaisance, où il n'existait pas au moment des transferts de règlement général de police, les maires

(1) v. Arrêt du. C.E. du 17/1/86 " Affaire MANSUY ". A.J.D.A. 20/3/86, p. 186, note REZENTHEL.

(2) avec le concours des officiers de port appartenant aux services mis à disposition par l'Etat.

sont seuls compétents pour prendre toute mesure de police utile après avis du Conseil Portuaire. Ils ont également compétence pour établir des règlements particuliers de police ⁽¹⁾.

La décentralisation a en conséquence retiré à l'Etat d'importantes attributions. Mais celui-ci est resté compétent de manière générale en matière de réglementation et de contrôle des transports, qui comporte notamment celle de la police des matières dangereuses et des règlements locaux en la matière ⁽²⁾. Il continue à fixer pour les ports maritimes les règles relatives à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires ; à fixer le règlement général de police à l'intérieur des limites administratives des ports transférés, à être investi de la police des eaux ⁽³⁾.

Les COREP. conservent dans tous les cas, en cas de carence de l'action des autorités gestionnaires le pouvoir de se substituer à eux.

En matière d'ordre public, les lois de décentralisation ont clarifié le problème en précisant que le représentant de l'Etat dans le Département à la charge du respect de l'ordre public ⁽⁴⁾. Un Décret du 20 Décembre 1983 ⁽⁵⁾ prévoit que nonobstant les dispositions de police spéciale de la conservation et de l'exploitation des Ports Maritimes, les COREP. de Département peuvent quand les circonstances l'exigent, prendre les mesures nécessaires à la défense de l'ordre public et à la sécurité des personnes et des biens dans les limites du port. Les Maires traditionnellement investis de la police de l'ordre public mais surchargés de compétences nouvelles

(1) Art. 7, Loi du 22/7/83 (op. cit.)

(2) Art. R - 332-1 du Code des Ports Maritimes.

(3) V. " La réforme globale des collectivités locales et des Régions " - 1984 - p. 358 J. RAVANEL. Ed. DALLOZ.

(4) Art. 34, Loi du 2/3/82 - n° 82-213 op. cit.

(5) n° 83-1104 modifiant l'art. R. 341-5 du Code des Ports Maritimes "

semblent avoir accueilli favorablement le droit d'intervention préfectoral dans le but de défendre l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens.

b) L'étendue du pouvoir de police dans les zones
extra-portuaires du littoral

Les COREP. de Départements autorités de police générale sur l'ensemble du Département, ont également autorité sur l'ensemble des polices spéciales. Leurs pouvoirs de police relatifs à la gestion et à la conservation du Domaine Public Maritime s'exercent jusqu'aux limites du sol et du sous-sol de la Mer Territoriale qui dans le Golfe Normano-Breton font l'objet de discussions nombreuses et sont susceptibles de fluctuations entre les Iles Anglo-Normandes et la côte Ouest du Cotentin.

Sur les rivages leur pouvoir de police générale s'exerce sous réserve des pouvoirs des Maires qui sont aujourd'hui autorité de police générale jusqu'à la limite des eaux ⁽¹⁾ mais reste placés sous la tutelle des COREP. de Département. Ce pouvoir de substitution intervient " après mise en demeure restée sans résultat " et dans les cas " où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales " ⁽²⁾.

Depuis l'extension par la loi littoral d'un pouvoir de police municipale spéciale sur une bande de 300 mètres en mer à compter de la limite des eaux, et bien que le texte ne le précise pas, il semble que les arrêtés municipaux puissent être soumis au contrôle de légalité exercé par les Commissaires de la République, et soulèvent la question d'une concurrence entre autorités investies de pouvoir de police générale ⁽³⁾ et du pouvoir de tutelle qui en découle ⁽⁴⁾

(1) cf. (Ch. I. Sect. III.)

(2) Art. L.131-13 du Code des Communes.

(3) Préfet Maritime en mer, COREP. de Département à terre.

(4) cf. Ch. I. Sect. III et Ch. II. Sect. I.

On doit noter enfin, que malgré l'interdiction de principe qui concerne cette matière désormais, chaque COREP. de Département est habilité à autoriser éventuellement " la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur 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 privé, ouvert au public, des personnes publiques ⁽¹⁾.

(1) Art. 30. Loi du 3/1/86, op. cit.

§ III. LES COMMISSAIRES DE LA REPUBLIQUE DE REGIONS LITTORALES
DU GOLFE NORMANO-BRETON : VECTEURS DE L'ACTION ECONOMIQUE
SOCIALE ET REGLEMENTAIRE DANS LE DOMAINE DES PECHEES MARITIMES

C'est encore une fois au jour de la décentralisation (1) qui a sensiblement augmenté leurs compétences en zone côtière et au jour de la déconcentration les privilégiant dans certains domaines relatifs aux activités littorales qu'il convient d'analyser les pouvoirs dévolus aux COREP. des deux régions littorales du Golfe Normano-Breton.

Bien que les COREP. de Départements restent les autorités de droit commun en matière de réglementation, les COREP. de Région jouent actuellement un rôle prépondérant à titre principal dans le domaine économique et social et dans celui nouveau des Pêches et des Cultures Marines.

On ne reviendra pas sur leur statut, leur rôle, et leurs moyens d'actions gouvernés par des règles semblables à celles concernant les COREP. de Départements dans la mesure où le COREP. de Région est en fait le COREP. du Département où se trouve le chef-lieu de la Région. Les domaines de compétence de ces deux représentants de l'Etat au niveau régional et départemental sont cependant différenciés.

I. La nécessaire différenciation du rôle des autorités
préfectorales, départementales et régionales applicables
aux zones côtières

A/ L'affirmation des pouvoirs des COREP. de Région.

1) Une évolution récente de la fonction.

L'évolution de la fonction de COREP. de Région est liée au besoin de coordination apparu au niveau régional dans des domaines spécifiques notamment économiques et sociaux nécessitant une vision globale pour laquelle le niveau départemental semblait trop restreint (2).

(1) Loi du 7/1/83 op. cit.

(2) cas typique, sur le littoral, des aides relatives aux pêches et cultures marines aujourd'hui transférées aux collectivités territoriales pour une grande part.

Avant 1964 ⁽¹⁾, les COREP. de régions n'avaient à l'égard des autres Préfets d'une même région qu'un rôle de coordination en matière économique et sociale ⁽²⁾ confirmé par la suite et étendu ⁽³⁾ au-delà du domaine économique par l'établissement des COREP. de région en tant qu'organe exécutif de l'Etablissement Public régional ⁽⁴⁾. En 1964, une étape historique, conséquence des progrès de l'idée de régionalisme au moins en matière d'administration économique est marquée par la réforme instituant dans chaque circonscription d'action régionale trois organes ; le Préfet de Région actuellement nommé COREP. de Région ; la Conférence administrative Régionale, organisme consultatif composé des Préfets de Département de la région ; et la Commission de Développement économique régional (CODER) autre organe consultatif comprenant des représentants des intérêts socio-professionnels et territoriaux ⁽⁵⁾. La réforme n'entendait pas faire de la Région un " support d'administration générale " semblable au département, créant un nouvel échelon administratif, mais, en concernant essentiellement l'administration économique orientait le rôle de la Région vers la planification et l'exécution de la planification économique régionale. Les réformes suivantes qui ont fait de la Région ce " support d'administration générale " ont donné naissance peu à peu au nouvel échelon administratif régional ⁽⁶⁾.

(1) Deux Décrets du 14/3/84 relatifs à l'organisation des Services de l'Etat dans les circonscriptions d'action Régionale et aux " Commissions de développement économique régional ".

(2) rôle de Préfet coordonnateur.

(3) Loi du 5/7/72 instituant la Région, Etablissement Public.

(4) Qualité et attributions correspondantes transférées au Président du Conseil Régional par la loi du 2/3/82 (op. cit.).

(5) elle a disparu en 1982.

(6) Décrets du 10/5/68, du 8/1/76 (transfert d'attributions de l'Etat à la Région) v. A.J.D.A. 1976 p.144.

Aujourd'hui, régis par un Décret du 10 Mai 1982 les COREP. des deux Régions littorales du Golfe Normano-Breton bénéficient de la même autorité que celle conférée aux COREP. de Département. Ils sont en conséquence dépositaire de l'autorité de l'Etat, représentant des ministres pour l'exercice de leurs compétences au niveau de la Région, et dirigent les Services Extérieurs des administrations civiles de l'Etat investis de compétences littorales. Disposant au niveau régional d'attributions nombreuses principalement dans le domaine économique, ils connaissent sensiblement les mêmes règles d'organisation que les COREP. de Départements.

La circonscription régionale constitue le cadre géographique fixant les limites d'exercice de leurs compétences ⁽¹⁾. Les services de l'Etat sur lesquels les COREP. de Région exercent leur autorité sont ceux dont les compétences se pratiquent à l'échelon régional ou à l'échelon de plusieurs départements d'une Région ⁽²⁾ ; dans le Golfe Normano-Breton c'est le cas des services régionaux des Affaires Maritimes organisés depuis peu en Directions Régionales.

2) Un rôle à dominante économique dans les secteurs
maritimes

Les deux COREP. des Régions de Bretagne et de Basse-Normandie exercent le contrôle administratif de leur Région et des établissements publics régionaux. Ils concluent au nom de l'Etat les conventions que celui-ci passe avec les collectivités territoriales et régionales dans le cadre de l'élaboration du Plan National donnant naissance aux contrats de Plan

-
- (1) Un Décret du 2/6/60 prescrivait l'harmonisation des circonscriptions administratives régionales des différents ministères dans le cadre uniforme de la Région (création de " correspondants " de Services Extérieurs auprès du Préfet de Région).
 - (2) Art. 3. Décret du 10/5/82 n° 82-390 relatif aux pouvoirs de COREP. de Région, à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans la Région et aux décisions de l'Etat en matière d'Investissements Publics. (J.O. du 11/5/82, p. 1337).

Etat/Région dont on a vu l'action dans le secteur maritime ⁽¹⁾. Ils représentent l'Etat auprès d'organismes d'action interdépartementaux.

Sur le littoral, l'importance de leur action est surtout révélée au sein de leurs missions relatives au développement économique et social s'accompagnant d'importants pouvoirs de décisions en matière d'investissements publics et facilités par leur fonction de direction sur les services de l'Etat implantés au niveau régional.

a) Les compétences des COREP. de Région en matière de développement économique et social et en matière d'Aménagement du Territoire

Ils sont chargés à ce titre de mettre en oeuvre la politique du Gouvernement, d'animer et de coordonner l'autorité des COREP. des trois Départements concernés sur le Golfe Normano-Breton. Ils rassemblent en conséquence les informations et préparent les propositions utiles à l'élaboration du Plan National réunissant dans ce but les avis du Conseil Régional et du Conseil Economique et Social ⁽²⁾. Ils suivent ensuite l'exécution du Plan National dans la Région mais surtout concluent au nom de l'Etat les conventions passées entre l'Etat et la Région pour la préparation et l'exécution du Plan et veillent à la cohérence entre le Plan National et Régional. En Bretagne comme en Basse Normandie, les contrats de Plan Etat/Région engagent l'Etat sur un ensemble de projets maritimes ⁽³⁾.

(1) cf. CH. I. : La collectivité locale régionale - et Art. 9 du Décret n° 82 - 390.

(2) Art. 21 - 22 du Décret n° 82-330 op. cit.

(3) Contrat de Plan Etat/Région Bretagne (du 13/4/84) : engagement d'environ 265 millions de Francs par l'Etat pour la durée du IXème Plan. Cf. (CH. I. Section I).

b) L'action directe des COREP. de Région relative
aux décisions de l'Etat en matière d'investissements
Publics en faveur du secteur maritime.

Les deux COREP. de Région sont appelés à intervenir à différents niveaux en ce domaine.

En ce qui concerne les investissements publics à caractère national pour lesquels les autorisations de programme sont affectées ou individualisées, les COREP. de Région sont tenus informés de l'élaboration des programmes et des projets et ont pour rôle de présenter leurs observations au ministre concerné après avis de la Conférence administrative régionale ⁽¹⁾. Les décisions lui sont ensuite notifiées. Mais ils peuvent dans certains cas bénéficier de délégations du ministre pour ce type d'investissements avec la faculté de subdéléguer aux COREP. de Départements.

En ce qui concerne les Investissements d'Intérêt Régional et Départemental, les autorisations de programme ont été déléguées par les ministres aux deux COREP. des Régions Bretagne et Basse-Normandie sous forme de dotations globales ⁽²⁾. au vu du programme prévisionnel qu'ils ont établi après avis de la Conférence administrative régionale. Ils décident ensuite de l'utilisation des Investissements d'Intérêt régional sous forme de dotations individualisées aux COREP. de Département pour des opérations déterminées, et répartissent les autorisations de programme relative aux investissements d'intérêt départemental sous forme de dotations globales aux COREP. de Département.

(1) Art. 25, Décret n° 82 - 390, (op. cit.)

(2) par chapitre ou article budgétaire de prévision.

Les compétences des deux COREP. de Régions en ce domaine se combinent en conséquence sur le Golfe Normano-Breton, avec celles reconnues aux COREP. des trois départements (1).

c) Le nouveau rôle directeur et coordonnateur, issu du pouvoir de direction sur les Services Extérieurs à compétence maritime et de la Présidence de la Conférence administrative régionale.

Les COREP. de Région disposent depuis 1982 pour l'exercice de leurs attributions d'un certain nombre de moyens d'action semblables à ceux des COREP. de Département.

Ils ont seuls qualité dans chaque région pour recevoir délégation des ministres chargés des administrations civiles et des nouveaux pouvoirs de décisions dont ces derniers pourraient être investis (2). Ordonnateurs secondaires de ces Services Extérieurs régionaux ils sont aussi responsables de la gestion du patrimoine immobilier et des matériels. Enfin, ayant " autorité directe sur leurs chefs de services, ils participent (sur proposition) à leur notation, sont informés des nominations, des mutations et ont connaissance de toute correspondance échangée entre les Services Extérieurs et les administrations centrales.

(1) Assistés d'un Secrétaire Général pour les Affaires Régionales, les COREP. de Région animent et coordonnent l'activité des COREP. de Département en matière économique et sociale notamment tournée vers les secteurs maritimes, et en matière d'Aménagement du territoire littoral.

(2) Art. 13. Décret n° 82 - 390.

Les droits de regard et d'intervention qu'ils possèdent à ce titre sur les Services Extérieurs de l'Etat chargés de compétences maritimes ont considérablement élargis leurs pouvoirs même si les Services Extérieurs d'implantation régionale sont moins nombreux que ceux d'implantation départementale. Les Directions Régionales à l'Architecture et à l'Environnement, mais surtout les Directions Régionales des Affaires Maritimes constituent des exemples intéressants d'administrations qui n'ont pas toujours accueilli favorablement la reconcentration des pouvoirs opérée au profit des COREP. de Région, porte ouverte à l'ingérence d'un fonctionnaire non spécialisé.

En Bretagne et en Basse-Normandie les COREP. de Région sont ainsi devenus seuls ordonnateurs secondaires des Services régionaux des Affaires Maritimes nouvellement créés et responsables sous l'autorité du Secrétaire d'Etat à la Mer de la gestion du personnel et du patrimoine immobilier. Ils ont aussi recus compétence pour décider après avis des conférences administratives régionales de l'utilisation des autorisations de programme non affectées ou individualisées par le Secrétaire d'Etat et celles relatives aux opérations d'intérêt régional ⁽¹⁾.

Ils ont bénéficié enfin en 1982 du transfert des pouvoirs précédemment détenus par les directeurs des Affaires Maritimes relatifs à la réglementation des Pêches Maritimes et à l'exercice de la tutelle sur les stations de pilotage ⁽²⁾.

En réalité, tout comme au niveau départemental, l'ensemble des pouvoirs préfectoraux en la matière ont fait l'objet de délégations de signatures. La pratique administrative n'en est donc pas profondément modifiée dans les deux régions littorales du Golfe Normano-Breton. Les Directeurs Régionaux des Affaires Maritimes des Régions Bretagne et Basse -

(1) Art. 2 Décret n° 82-635, pris en application de l'art. 3 du Décret du 10/5/82 n° 82-390 ... (J.O.L.D. du 23/7/82).

(2) Art. 3, Décret n° 82 - 635 (op. cit.)

Normandie exercent désormais l'ensemble de ces responsabilités en tant que collaborateur direct des COREP. de Région qui conservent cependant à tout moment un droit d'évocation général. On note également que, tout comme au niveau départemental conjointement au changement effectué dans les rapports hiérarchiques et par les transferts de compétences dans les textes, les échanges de correspondance des Services Extérieurs au niveau préfectoral puis éventuellement ministériel se sont multipliés et ne facilite ni la résolution rapide des conflits, ni les échanges d'opinion sur un même dossier.

Les COREP. de Région ont recours dans un plus grand nombre de cas aujourd'hui aux avis de la Conférence administrative régionale qui constitue l'un de leurs moyens d'action privilégié et révèle leur rôle coordonnateur au niveau administratif. Il s'agit d'une assemblée consultative, d'étude et de coordination chargée de les assister et placée sous leur présidence ⁽¹⁾. Les COREP. de Départements, les secrétaires généraux, les trésoriers payeurs généraux de région et d'autres fonctionnaires composent cette Conférence qui ne possédant pas de pouvoirs de décisions s'intéresse particulièrement aux problèmes économiques et sociaux et aux incidences régionales des investissements publics dans le domaine maritime.

B/ La nécessaire distinction des pouvoirs des COREP.
Régionaux et Départementaux sur le littoral

La nécessité de concilier l'autorité des COREP. de Départements et des COREP. de Région impose la clarification de l'organisation et de la répartition des pouvoirs entre ces deux échelons administratifs.

(1) Art. 32 du Décret n° 82 - 390 (op.cit.)

1) Les ressemblances

Représentants de l'Etat, délégué du Gouvernement, directeur des services extérieurs chargés des intérêts nationaux et du respect des lois, les COREP. de Régions littorales ont à peu près les mêmes pouvoirs que les COREP. au niveau départemental. Chefs des Services extérieurs implantés au niveau régional leurs rapports avec ces derniers sont gouvernés par les mêmes règles qu'au niveau départemental ⁽¹⁾.

2) Les différences

Première et principale différence, les COREP. de Région ne possèdent pas le pouvoir de police. L'ensemble de leurs compétences s'exercent " sous réserve des compétences des COREP. de Départements ".

Seconde et importante différence, l'essentiel du pouvoir réglementaire général et individuel appartient aux COREP. de Départements qui sont en la matière les autorités de droit commun. L'action préfectorale régionale est pour cette raison beaucoup plus faible que l'action départementale, exception faite aujourd'hui des pouvoirs réglementaires relatifs aux Pêches maritimes ⁽²⁾.

Enfin, les COREP. de Région possèdent d'importants pouvoirs économiques contrairement aux COREP. de Départements. Ces compétences propres, attribuées dans le domaine économique mais aussi dans celui de l'Aménagement du territoire leur confèrent un certain ascendant sur les COREP. de Département dans ces matières. Ils assurent à ce titre un large rôle de coordination avec les élus des collectivités territoriales d'une part, avec les Services extérieurs spécialisés dans les secteurs maritimes d'autre part.

(1) ex. : Art. 5 - 6. Décret n° 82 - 390 op. cit.

(2) Cf. Infra II., 2.

3) L'existence du " débat " entre Régionalistes et Départementalistes ou la question du choix du niveau de décentralisation idéal en zone littorale.

Bien que l'échelon départemental demeure le niveau de droit commun d'administration générale de l'Etat, l'échelon régional connaît depuis la décentralisation et la déconcentration un regain d'intérêt et semble avoir la faveur de certaines administrations chargées de la mer au sein desquelles on aperçoit nettement le clivage entre " Départementalistes " et " Régionalistes ". La clarification des relations entre l'Etat et les collectivités locales concrétisée par un nouveau partage des compétences a parallèlement été suivie par un mouvement destiné à conforter le cadre de la déconcentration au sein des administrations et au niveau départemental.

La décentralisation a en effet eu pour conséquence immédiate une certaine déstabilisation des niveaux administratifs déconcentrés, notamment en raison des mises à disposition des services extérieurs tels que les Services Maritimes de la Direction Départementale de l'Equipement chargés de la gestion des ports au profit des Conseils Généraux et municipaux, plaçant leurs chefs de services à la fois sous l'autorité des COREP. et à la disposition des Présidents de Conseils Généraux et des Maires. Un rééquilibrage de l'administration déconcentrée est devenu nécessaire posant alors la question du choix entre l'échelon départemental et régional.

Les textes de 1982 n'ont pas voulu revenir sur le partage traditionnel des attributions faisant des départements l'échelon de droit commun des attributions règlementaires de gestion et d'intervention de l'Etat, reconnaissant aux Régions une importante compétence d'attribution dans le domaine économique et de l'Aménagement du Territoire, et excluant tout esprit de tutelle d'un échelon sur l'autre même si en matière économique les COREP. de Régions " animent et coordonnent l'action des COREP.

de Départements en zone côtière ⁽¹⁾, même si aujourd'hui les COREP. de Régions sont investis d'un large pouvoir de réglementation et de contrôle dans le domaine des Pêches et des Cultures Marines.

Depuis cette date de nombreux services extérieurs organisés jusque là seulement au niveau départemental ont créés des Directions Régionales ⁽²⁾. Parallèlement c'est avec les nouvelles collectivités territoriales régionales aux pouvoirs élargis en matière littorale que s'élabore la planification, que se discute les contrats de plan Etat-Région, et que l'Etat par l'intermédiaire des COREP. de Régions conjugue ses aides aux entreprises et à la sauvegarde de l'emploi dans les secteurs maritimes.

Le débat du choix de l'échelon administratif le mieux adapté pour accueillir les attributions déconcentrées de l'Etat et pour l'exercice de ses responsabilités au niveau local dans de bonnes conditions reste encore ouvert au sein de plusieurs administrations dont certaines contestent l'actuelle répartition des compétences renforcées au niveau préfectoral départemental.

II. Les principales compétences littorales des COREP. de Région ou la prépondérance des pouvoirs relatifs aux aides économiques et sociales et à la réglementation des Pêches Maritimes

1) La maîtrise de l'action économique et sociale et de la répartition des aides aux secteurs d'activités littoraux

Les deux COREP. des Régions littorales jouent un rôle déterminant dans la procédure qui les lie aux Conseils Régionaux de Bretagne et de Basse Normandie en concertation étroite pour l'élaboration des contrats

-
- (1) Premières mesures de déconcentration économique attribuées aux COREP. de Région en raison de l'organisation des principaux acteurs au niveau régional.
Ex. : Direction Départementale de l'Agriculture, (D.D.A.).
 - (2) D.D.A. (affaiblissement des services départementaux en raison du transfert de services)- Affaires Maritimes.

de Plan Etat/Région généraux ou particuliers ⁽¹⁾ ; en 1984 ils devaient retenir en Bretagne dans ce cadre, trois thèmes d'action principaux au profit du secteur maritime notamment l'association des professionnels régionaux aux programmes de recherche concernant les ressources vivantes, la modernisation de l'offre française des produits de la mer et l'élévation des niveaux de qualification professionnelle des marins ⁽²⁾. L'action des COREP. de Région est également déterminante en collaboration avec les Conseils Régionaux en matière de planification relative à l'Aménagement du territoire ou à l'environnement.

Mais la portée de l'action préfectorale s'apprécie surtout dans le cadre de ses pouvoirs de répartition des crédits d'investissements publics notamment en matière de Pêches et de Cultures Marines où ils possèdent une place prépondérante ; ils disposent pour l'exercice de cette attribution d'un moyen d'action et de concertation dans la présidence des Commissions Régionales de modernisations et de développement de la flotte de pêche artisanale et des cultures marines (COREMODE) ⁽³⁾ ; ces dernières implantées pour le Golfe Normano-Breton dans le cadre géographique régional de la Basse-Normandie et de la Bretagne ⁽⁴⁾ comprennent de nombreux représentants administratifs et professionnels à savoir le Directeur Régional des Affaires Maritimes ; le Trésorier Payeur Général Régional, trois conseillers régionaux et un conseiller général, quatre personnalités

-
- (1) cf. Ch. I. " Les compétences des deux collectivités territoriales du Golfe Normano-Breton en matière d'affaires régionales ".
 - (2) Le Secrétariat d'Etat à la Mer devait concourir pour 200 millions de frs au renouvellement de la pêche semi-industrielle et artisanale et 50 millions de frs aux travaux de valorisation et de recherche.
 - (3) Décret n° 85-369 du 22/3/1985 portant création des COREMODE.
 - (4) elles correspondent à la fusion des anciennes COREMODE interrégionales et des G.R.I.P.A. et ont une implantation régionale qui correspond et s'adapte mieux aux réalités régionales.

scientifiques désignées par le COREP. de Régions, ainsi que dix à vingt membres également désignés par lui sur proposition du Comité Régional des Pêches et Cultures Marines (CORPECUM) des sociétés Interprofessionnelles artisanales, de groupements de pêche artisanaux, d'armements coopératifs artisanaux ou d'organismes bancaires intéressés. Ces deux commissions sont chargées en Bretagne et en Basse-Normandie pour le littoral des Côtes du Nord, de l'Ille et Vilaine et Ouest-Cotentin pour la Manche, d'élaborer le programme régional de modernisation et de développement de la flotte de pêche artisanale, des cultures marines et des investissements à gestion ou utilisation collective concourant à l'exercice de ces activités ; elles sont consultées sur les projets d'investissements correspondants, pour lesquels est demandé un concours financier de l'Etat ou du F.I.O.M. pour la pêche et la conchyliculture sous forme de subventions en capital ou de bonifications d'intérêts (1).

a) L'intervention restreinte des COREP. de Région dans le cadre des aides aux Pêches Maritimes ; conséquence des transferts de compétences aux collectivités territoriales du littoral

La décentralisation intervenue en ce domaine a transféré aux collectivités régionales les aides au renouvellement et à la modernisation de la flotte de pêche côtière (2), (3). L'Etat a vu se restreindre le champ

(1) Elles sont chargées d'émettre un avis sur la présentation de ces projets au F.E.O.G.A. (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole). Tout pêcheur désirant bénéficier d'une aide communautaire doit transmettre sa demande par la COREMODE qui organise deux représentations annuelles des dossiers (mars et octobre) ; le F.E.O.G.A. dispose de six mois pour donner un avis (60 % des dossiers présentés la première fois sont acceptés, 40 % la seconde fois) ; SAINT-MALO est le port le plus concerné sur le Golfe Normano-Breton par les aides communautaires .

(2) et les aides aux entreprises de Cultures marines.

(3) v. circulaire du 12/7/84 (J.O. du 12/8/84) relative aux transferts de compétences en matière de pêche côtière et de cultures marines.

d'application de ses compétences. Il continue cependant à financer les aides suivantes dans les conditions prévues par la Circulaire du 14/1/83 modifiée⁽¹⁾; d'une part les aides à la construction et aux transformations substantielles de navires d'une longueur hors tout supérieure ou égale à 18 mètres, d'autre part les aides au secteur de la pêche industrielle pour la transformation substantielle de navires de pêche, la construction, l'acquisition d'équipements de pêche quelle que soit la longueur du navire.

Enfin il continue à fixer les conditions d'octroi des prêts bonifiés et reste seul compétent pour transmettre à la Commission des Communautés Economiques Européennes les dossiers de concours au F.E.O.G.A.

- L'action directe des COREP. des deux régions littorales dans la procédure d'octroi des aides financières publiques⁽²⁾ La procédure d'attribution des aides à la pêche artisanale (pour les bateaux de plus de 16 mètres) et à la pêche industrielle prévoit la consultation des COREMODE présidée par eux, l'octroi aux COREP. de Région de délégations par le Secrétariat d'Etat à la Mer d'une dotation globale d'autorisation de programme⁽³⁾, et charge les COREP. de Région en tant que présidents des COREMODE de prendre les décisions individuelles portant attribution des subventions et de les notifier aux bénéficiaires.

Les aides aux investissements à terre suivent la même procédure déconcentrée qui octroie aux COREP. de Régions littorales les pouvoirs d'attribution des subventions dans la limite des dotations globales d'autorisation de programme qui leur auront été déléguées. Ils prennent les décisions individuelles attributives de subventions.

(1) Circulaire Interministérielle (op. cit.) modifiée par Circulaires du 17/9/85 et du 1/7/86 relatives aux aides financières publiques aux investissements de pêches maritimes (J.O.L.D. du 4/9/86).

(2) Circulaires du 14/1/83, 17/9/85, 1/7/86 (op. cit.).

(3) Art. 1 et 2. Déc. n° 82-635 du 21/7/82 (op. cit.)

- La nature des aides de l'Etat sur le Golfe Normano-Breton :

Les aides à la pêche artisanale, industrielle, semi-industrielle et aux investissements à terre s'échelonnent en fonction de la taille des navires pour les trois premières ⁽¹⁾. Les COREP. des deux Régions littorales en 1985 et 1986 ont été habilités à accorder à certaines conditions, relatives au demandeur de l'aide publique nationale ainsi qu'au projet ⁽²⁾, les aides publiques aux bateaux de 16 mètres et plus de la flotte de pêche artisanale ; ces aides prennent la forme de subventions ⁽³⁾ et d'octroi de prêts bonifiés ⁽⁴⁾. Les aides aux navires de pêche artisanale de moins de 16 mètres étant désormais de la compétence des collectivités territoriales régionales, les COREP. de Régions ne peuvent octroyer que des prêts bonifiés à certaines conditions pour des constructions neuves, l'acquisition de navires d'occasion, de matériel de premier armement ou encore les transformations substantielles réalisées lors de l'acquisition du navire. Les navires de pêche industrielle et semi-industrielle de 24 à 38 mètres et de plus de 38 mètres bénéficient de la même façon de subventions et de prêts bonifiés (régime modifié en 1987) ⁽⁵⁾.

La COREMODE de Bretagne devait subventionner en 1984 vingt constructions neuves et deux transformations pour un total de 91,3 millions de francs d'investissements dont 16,3 millions de subventions ; en 1985

-
- (1) - les circulaires de 83, 85, 86 devaient être modifiées en 1987 afin de s'adapter aux nouvelles modalités de financement prévue par le règlement communautaire n° 4028/86 du 18/12/86 relatif à des actions communautaires pour l'amélioration et l'adaptation des structures du secteur de la pêche et de l'aquaculture, qui institue des zones sensibles (pas sur le Golfe Normano-Breton) et deux catégories de patrons pêcheurs (ceux de moins de quarante ans et les autres).
 - (2) - Ne pas être propriétaire de plus d'un navire, détenir les brevets de pêche nécessaires à la pêche pratiquée, détenir une majorité de parts et être embarqué.
- Projet concernant une construction neuve, une première transformation substantielle d'un navire d'occasion (entre 5 et 20 ans).
 - (3) ex. : prime de base de 10 ou 15 % de l'investissement primable, prime de première installation 5 %, prime modulable de 0 à 5 %.
 - (4) aux taux de 5 % et 8 % (bat. de 16 à 24 m. ou de 24 m. à 38 m.) accordé pour 12 ans maximum.
 - (5) Pêche industrielle : prime de 22 % de l'investissement pour navires d'une longueur entre perpendiculaires inférieure à 33 m. et de 22 à 30 % , au dessus de 33 m.
Pêche semi-industrielle : subventions de 15 à 20 % (prime de base comprenant une part conditionnelle en cas d'aide communautaire).

les projets d'aides concernaient 35 unités dont 3 chalutiers en acier de 24 mètres pour SAINT-MALO, et un chalutier palangrier de 16 mètres pour SAINT-BRIEUC pour un investissement total de 185,4 millions de francs ⁽¹⁾. en 1986, 29 projets artisans devaient être retenus, la COREMODE prévoyant de retenir pour la 3ème tranche de l'aide au renouvellement des flottilles 9 projets pour 9.391.545 Frs de subventions (projets concernant SAINT-MALO, SAINT-BRIEUC et DAHOUE).

L'intervention publique dans ce domaine ⁽²⁾ devait bénéficier au niveau national dans le budget de la Mer 1987 d'une augmentation de 9 % par rapport à 1986 pour les autorisations de programme, et de 27 % pour les crédits de paiements ⁽³⁾.

b) L'intervention résiduelle des COREP. dans le cadre des aides aux Cultures Marines.

A la suite de la loi sur les transferts de compétences, les aides aux travaux d'aménagement des bassins conchylicoles sont de la compétence des trois collectivités départementales du Golfe Normano-Breton, les aides en capital aux entreprises de cultures marines sont quant à celles attribuées et financées par les deux collectivités régionales littorales. L'Etat ne conserve en la matière qu'une compétence résiduelle ⁽⁴⁾.

(1) La Pêche Maritime 20/1/85.

(2) En 1985, le secteur des Pêches et Cultures Marines employait au niveau national environ 21.000 marins, 2.000 conchyliculteurs, réalisant 7 milliards de Francs de chiffres d'affaires, créant 80.000 emplois induits sur l'ensemble du littoral avec, sur 9.500 bateaux de pêche fraîche 1.000 navires environ (10.000 marins) relevant de la flotte hauturière. cf. La Pêche Maritime 9/85 p. 527 " Communication de M. G. LENGAGNE ".

(3) V. La Pêche Maritime 11/86 p. 690.

(4) V. Décret n° 84-113 du 16/2/84 (op. cit.).

Les COREP. de Régions restent compétents pour l'attribution de prêts bonifiés et les investissements en matière de recherche et de développement ayant un caractère expérimental affirmé (1).

Pour le littoral Normano-Breton, les aides publiques nationales précédant la décentralisation (1984) portaient principalement sur des bases conchylicoles à terre en Basse-Normandie et en Bretagne-Nord, et sur des opérations entrant dans le cadre des filières moules, homards, pectinidés ainsi que sur les travaux collectifs d'aménagement des bassins ostréicoles (2). sous le régime décentralisé, les aides publiques sont nettement moins importantes puisque l'essentiel est octroyé par les collectivités territoriales.

Les cultures Marines bénéficient par ailleurs de mesures incitatives (3). Enfin, pour 1986, le programme aquacole se présentait dans le sens d'une mise en conformité des installations d'expédition de conchyliculture (4) ; la zone mytilicole de la baie du Mont Saint-Michel devait bénéficier pour la deuxième tranche d'un total de 1.562.000 Frs de subventions ... (5).

(1) Les cultures Marines font l'objet d'engagement financier du Secrétariat d'Etat à la Mer dans le cadre des contrats de Plan Etat/Région (10.270.000 Frs pour l'Investissement, 6.288.000 Frs pour le fonctionnement) qui permet jusqu'en 1988 de coordonner les stratégies d'aménagement et les actions de recherche et de développements. (J.O.D.P.S. 12/84).

(2) V. Codépêches 12/83 p. 127 " Bilan et Perspectives de l'aquaculture ".

(3) provenant de différents ministères (Agriculture, Mer, Industrie, et Recherche) - Pêche Maritime p. 246- 4/86 " les aides financières à l'aquaculture ".

(4) ex : total des subventions pour MORLAIX, 7.813.494 Francs.

(5) ex :- Pectinidés (22.650.000 Francs) Rade de BREST / Baie de SAINT-BRIEUC,
- aquaculture nouvelle, (645.000 Francs pour la mariculture du JAUDY, (salmonidés).

2) Les récents pouvoirs préfectoraux en matière de réglementation des pêches et cultures marines.

Les deux COREP. des Régions littorales du Golfe Normano-Breton ont reçu en 1982 compétence pour " exercer les pouvoirs précédemment détenus par les Directeurs des Affaires Maritimes " ⁽¹⁾ dans les conditions et sous les réserves prévues dans le Décret n° 82-390 du 10 Mai 1982 ⁽²⁾.

Ils exercent à ce titre le pouvoir réglementaire dans le domaine des pêches maritimes, et exerce la tutelle sur les stations de pilotage :

- Ils possèdent depuis 1982 les pouvoirs de réglementation et de Police des Pêches côtières (Décret du 1er Février 1930), des Pêches estuariennes (Décret du 15 Février 1952) ⁽³⁾ en matière de salubrité des huîtres, moules et autres coquillages (Décret du 20 Août 1939 modifié), et de classement des gisements naturels de coquillages et d'exercice de la pêche sur lesdits gisements (Décret du 12 Juin 1969).

Les décisions relatives aux investissements en matière d'économie d'énergie, de pêche artisanale, et de cultures marines (inférieure à un million de francs), et aux prêts par des organismes coopératifs (inférieur à un million de francs) appartenant aux Directeurs des Affaires Maritimes leur ont été également confié.

(1) Art. 3 Décret n° 82-635 précité.

(2) Les arrêtés préfectoraux sont exécutoires de plein droit.

(3) V. à titre d'exemple : - Arrêté Préfectoral n° 50/84 du 12 Octobre 1984 (Région Bretagne) portant sur la réglementation de la pêche à la civelle dans la partie maritime des estuaires des rivières des Départements du Finistère, Côtes du Nord et Ille et Vilaine (gestion et préservation de la ressource)

- Arrêté COREP. Région et Département du 31 Octobre 1985, portant interdiction de toute pêche aux abords du Port de Pontrieux et du Port de la Roche-Derrien pour 1986.

- Arrêté du 31 Octobre 1985 (COREP. Région et Département) portant interdiction de pêche des salmonidés dans les estuaires du Gouet, Gouessant, et du Trieux en 1986.

- Dans le cadre de la tutelle sur les stations de pilotage, les deux Préfets de Régions ont reçu les pouvoirs de nomination des pilotes et aspirants pilotes, de radiation des cadres, de mise à la retraite, de suspension de fonctionnement de dix jours au plus, et d'établissement du règlement local des stations (1).

La majorité de ces nouvelles compétences ont fait l'objet de délégations de signature aux Directeurs Régionaux et Départementaux des Services des Affaires Maritimes qui les exercent en pratique.

(1) Décret du 19/5/69 modifié relatif au régime du Pilotage dans les eaux maritimes.

SECTION II : LES SERVICES EXTERIEURS SPECIALISES OU
L'EXERCICE PRATIQUE DES COMPETENCES LITTORALES.

SOUS-SECTION I. : Une pluralité de services compétents.
Sous l'autorité des Commissaires de la République

Une dizaine de services extérieurs de l'Etat assument des tâches administratives spécialisées applicables au littoral dans les domaines très diversifiés. Organisés suivant le principe hiérarchique en différents échelons territoriaux, ils ont été récemment ébranlé par les mesures consécutives à la déconcentration et à la décentralisation .

Les premières ont plus ou moins joué en leur faveur. Plus qu'un véritable transfert de compétence des échelons centraux vers les échelons locaux, elles se sont révélées être une re-concentration au niveau préfectoral, régional et départemental dans le but d'instituer des interlocuteurs généraux face aux collectivités territoriales de même niveau, avec pour conséquence le retrait de certains pouvoirs aux chefs de services spécialisés : les délégations de signatures intervenues depuis y pallient en pratique mais favorisent une situation inégale.

Les secondes ont quant à elles contribué à la déstabilisation de certains services qui ont été réorganisés ou divisés . Le jeu des conventions de "mise à disposition" de services au profit des collectivités territoriales, totalement dépendant des volontés de ces dernières, les place par ailleurs dans certains domaines sous une autre tutelle.

Ces facteurs essentiels ont modifié les données administratives traditionnelles. L'organisation des services et des pouvoirs, dépendante des volontés préfectorales et des volontés des collectivités, n'en est que plus différenciée dans chaque circonscription ; la carte de répartition des compétences en est diversifiée sur le terrain, pouvant être différente dans deux circonscriptions géographiques distinctes pour un service extérieur et un niveau territorial semblables.

Cette situation administrative augmentée de divergences ponctuelles entre services tenant à des situations de fait basée principalement sur une approche différence plus ou moins directe des données de " terrain ",⁽¹⁾ et sur la dépendance de ministères aux préoccupations dominantes diverses souvent peu axées sur le littoral, ne facilite pas une gestion intégrée du littoral. Elle développe cependant un désir commun de rapprochement.

Seuls les principaux services extérieurs intéressés au littoral, c'est-à-dire les services des Affaires Maritimes de l'Équipement, de l'Action Sanitaire et Sociale, les services vétérinaires de l'Agriculture, et les Services de l'Environnement seront étudiés ici, sous l'angle de leur action littorale prédominante telle que celle relative aux Pêches et aux Cultures Marines pour les Affaires Maritimes, ou celles relatives à la gestion du sol pour l'équipement. Il convient d'y ajouter pour une meilleure compréhension des compétences, un établissement public industriel et commercial l'IFREMER qui ne constitue par un Service Extérieur administratif mais joue néanmoins un rôle important en matière de contrôle du milieu marin⁽²⁾.

-
- (1) Cf. § IV. ex : Affaires Maritimes plus axés que l'environnement vers les données socio-économiques du littoral.
- (2) L'action d'un Etablissement Public Administratif, le " Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres " qui bien qu'étant un organe de gestion de l'activité administrative et non une administration aurait également pu être évoqué ici, ne sera pas abordée en raison de son évocation précédente in " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton, Tome II (Op. cit.), malgré son importance dans la participation à la politique de sauvegarde du littoral. (Rappel : E.P.A. comprenant fonctionnaires, élus et associations, créé par la Loi n° 75-602 du 10 Juillet 1975 ayant pour rôle principal de " mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels, et de l'équilibre écologique, " notamment au moyen du droit d'expropriation et du droit de préemption (ex. surfaces dunaires acquises au 1er Janvier 1985 : 16 ha. en Ille et Vilaine, 6 ha. dans les Côtes du Nord). cf. " Avis du Conseil d'Etat du 6 Novembre 1984, R.J.E. 4/85 - cf. Article L. 146-1 Nouveau du Code de l'Urbanisme (art. 3. loi " littoral " du 3 Janvier 1986 précitée).

L'action d'autres Services Extérieurs susceptibles d'intervenir en matière littorale n'est pas oubliée mais, présentant un caractère moins spécifiquement maritime, sera délaissée au profit des précédents.

Celles des Directions des Services Fiscaux ⁽¹⁾ des Directions Régionales et Départementales de l'Architecture, ou de l'Industrie et de la Recherche doit être soulignée ⁽²⁾.

-
- (1) Intervenant dans le cadre de la gestion du Domaine Public Maritime, terrestre et fluvial pour la fixation de toute occupation de ce dernier : toute occupation du Domaine Public est assujettie au paiement de redevances, contrepartie des avantages fiscaux retirés par l'occupant du Domaine Public (cf. Art. 55 et 56 du Code du Domaine de l'Etat). A noter : certaines autorisations d'occupation du Domaine Public National peuvent être accordées gratuitement (autorisations intéressant directement et exclusivement la sécurité ou la salubrité publique : abris de canots de sauvetage), (cf. Art. 2 (3°) du Décret n° 83-228 du 22 Mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines (modifié), Arrêtés et circulaire n° 3093 du 2 Décembre 1985 relative aux modalités pratiques de mise en oeuvre des arrêtés fixant les tarifs de redevances domaniales en matière d'autorisation d'exploitation de cultures marines et déterminant les modalités de gestion des terre-pleins conchylicoles).
- (2) Intervention en matière d'installations classées ... d'instructions minières (extractions de certaines substances sur le littoral.)

§ I. LES SERVICES EXTERIEURS CHARGES DES " AFFAIRES MARITIMES "
SUR LE LITTORAL DU GOLFE NORMANO-BRETON: PREDOMINANCE
DES COMPETENCES RELATIVES AUX PECHEES ET CULTURES MARINES

Si une administration doit sur ce littoral servir de référence pour son action dans le domaine maritime c'est l'Administration des Affaires Maritimes, seule Administration à être exclusivement chargée de compétences maritimes s'exerçant sur le littoral à la fois sur les espaces terrestres et maritimes. Il s'agit d'une administration de synthèse dont la compétence s'étend à la majeure partie des problèmes administratifs, économiques et sociaux relatifs à l'activité maritime dans des matières très diverses. Les mêmes matières sur le plan terrestre relèvent par contre de ministères différents. Ce caractère synthétique a donné lieu en raison de la polyvalence et des nombreuses technicités de ses attributions au recrutement de personnels spécialisés très diversifiés. Pourtant cette administration dont les services locaux sont implantés à tous les niveaux notamment régional et départemental sur le Golfe Normano-Breton ne regroupe pas toutes les attributions susceptibles de s'exercer sur le littoral. En effet si son action est particulièrement importante dans le cadre de la gestion des ressources vivantes (Pêches et Cultures Marines) elle l'est beaucoup moins dans le cadre de la gestion des ressources non vivantes (Agrégats et Amendements marins) ainsi que dans celui de la gestion du Domaine Public Maritime.

A ce caractère synthétique s'ajoute une particularité ; celle d'être à la fois une administration chargée essentiellement d'attributions civiles mais aussi militaires donnant au personnel d'encadrement un statut particulier.

L'Administration des " Affaires Maritimes " a toujours eu pour ces raisons une place à part sur le littoral. Ses services extérieurs contrairement aux autres services des administrations de l'Etat n'étaient

pas jusqu'en 1982 soumis hiérarchiquement à l'autorité des Commissaires de la République ⁽¹⁾ et possédaient une certaine autonomie.

L'organisation et les compétences des services locaux des " Affaires Maritimes " ont été modifiés par les mesures décentralisatrices, et les mesures consécutives de déconcentration intervenues en 1982. Ils continuent néanmoins à exercer au quotidien leurs anciennes compétences par délégation de signature et sous l'autorité des Commissaires de la République et à constituer la principale administration " de terrain ", confrontée directement aux problèmes économiques et humains sur le littoral dans les secteurs des Pêches et des Cultures Marines.

I. Des Services locaux bouleversés dans leur organisation géographique, économique et humaine.

Les Services extérieurs des Affaires Maritimes représentant locaux de la seule structure administrative nationale, coordinatrice d'un ensemble de problèmes littoraux, ont connu jusqu'en 1982 une organisation particulière basée sur des critères anciens, principalement socio-économiques.⁽²⁾ Leur implantation géographique ne correspondait pas aux délimitations des circonscriptions administratives habituelles. Ce système est modifié aujourd'hui.

1/ Les représentants locaux directs du seul organisme ministériel, vecteur d'une coordination nationale des problèmes maritimes.

Les Services des Affaires Maritimes ont été longtemps placés sous l'autorité d'un Ministère qui était responsable le plus souvent en grande majorité d'activités non maritimes. La nécessité de réunir au sein

(1) Leur correspondance ne transite pas par les préfectures qui n'ont aucun pouvoir de notation - Seule obligation ; information dans certains cas des COREP. de Départements (pollution, accidents ...).

(2) compétences réglementaires transférées aux COREP. de Département et de Région.

d'une seule structure administrative une majorité de problèmes liés aux activités littorales est apparue peu à peu. Elle s'est concrétisée en 1972 puis en 1976 en partie avec la création du G.I.C.A.M.A. ⁽¹⁾, puis du Comité Interministériel de la Mer ⁽²⁾, qui en constituait l'organe exécutif. Elle a trouvé son apogée dans la création en 1981 du Premier Ministère de la Mer ⁽³⁾ accordant au Ministre du même nom les attributions relatives à la Marine Marchande et aux Ports Maritimes dévolues précédemment au Ministère des Transports ⁽⁴⁾, et par délégation du Premier Ministre (Article 2), les compétences prévues antérieurement en matière de coordination et d'organisation des actions administratives en mer ⁽⁵⁾, de présidence du Comité Interministériel de la Mer ⁽⁶⁾ et d'autorité sur l'ancien C.N.E.X.O. A partir de cette date la Direction Générale de la Marine Marchande relevant auparavant du Ministère des Transports qui centralisait diverses compétences et responsabilités ⁽⁷⁾ a été transférée.

La création de ce Ministère donnait aux problèmes de la Mer une autonomie politique et permettait qu'ils soient représentés de manière spécifique en Conseil des Ministres. Il recréait ses propres directions ⁽⁸⁾ et surtout assumait directement et globalement des fonctions que n'assumait pas l'ancien Ministre des Transports et qui étaient prises en charge par le Premier Ministre par exemple pour la coordination Interministérielle, ou

(1) Groupe Interministériel de Coordination de l'Action en Mer des Administrations - Décret du 19/4/72 N° 72-302 - AJDA 1972 p. 425.

(2) Décret du 2/8/78.

(3) Décret du 5/6/81.

(4) Décret du 12/4/78.

(5) Décret du 19/4/72 et du 9/3/78 pp. cit.

(6) Existence perpétuée en raison des problèmes de coordination avec d'autres ministères.

(7) Transport aérien, routes, voies navigables, météorologie ...

(8) Directions des Gens de Mer et de l'Administration Générale, des Pêches et des Cultures Marines, des Ports et de la Navigation Maritime.

par les Préfets Maritimes par délégation du précédent pour la police administrative générale en mer, ou encore par le Ministre de l'Industrie et de la Recherche. Ce Ministère ne constituait pas une nouvelle Direction de la Marine Marchande débaptisée, mais se voyait confier directement des attributions supplémentaires bien que toutes les actions s'exerçant en mer et sur le littoral n'aient pas été placées sous son autorité ⁽¹⁾ et justifiaient la permanence du Comité et de la Mission Interministérielle de la Mer pour résoudre la coordination Interministérielle, notamment en matière de transports maritimes ou d'équipements (ports maritimes) ou encore de pollution en même temps que le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.

Cet instrument privilégié a été restreint en 1983 ⁽²⁾ par la création d'un Secrétariat d'Etat à la Mer auprès du Ministre des Transports entraînant la disparition du Ministère de la Mer mais conservant au Secrétariat d'Etat à la Mer outre ses attributions propres accordées en 1981, celles relatives à la Marine Marchande et aux Ports Maritimes confiées précédemment au Ministre de la Mer ⁽³⁾, et le chargeant par délégation du Ministre des Transports de l'ensemble de ces questions. Mais comme tout Secrétaire d'Etat il exerçait ses attributions par délégation du Ministre auprès duquel il était placé, contresignant avec lui les décrets relatifs à ses attributions et recevant délégation pour signer en son nom les arrêtés et décisions dans les limites des compétences confiées. Pourtant, compte-tenu de la spécificité des " Affaires de la Mer ", et aussi en raison des réactions d'opposition des milieux maritimes à l'annonce de la disparition du Ministère de la Mer, le Secrétariat d'Etat à la Mer avait en

(1) ex : police douanière, prospection pétrolière, off-shore ...

(2) Décret du 1/4/83.

(3) Les services et établissements relevant de sa tutelle ou de son autorité étant placés sous celles du nouveau Secrétariat d'Etat à la Mer.

1983 une place et un poids particulier qui lui permettaient, en droit, d'exercer comme le Ministre de la Mer par délégation du Premier Ministre et non du Ministre des Transports certaines compétences, et en fait, préservait partiellement l'autonomie et la globalité de l'action esquissée en 1981 sous une tutelle plus souple du Ministère des Transports.

Depuis 1986, le Secrétariat d'Etat à la Mer ⁽¹⁾ a en charge la préparation et la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement dans le domaine de la Mer et des activités maritimes ; il exerce à ce titre par délégation du Premier Ministre les compétences issues des Décrets du 19/4/72, du 9/3/78, du 2/8/78 ⁽²⁾, et continue à disposer de la Mission Interministérielle de la Mer et à présider le Comité du même nom. Il exerce également les attributions relatives à la Marine Marchande et aux Ports Maritimes dévolues au Ministre de l'Urbanisme, du Logement, et des Transports précédemment ⁽³⁾, et reste associé par le Ministère de l'Agriculture à l'étude et au règlement des questions relatives aux industries de transformation des produits de la mer (Art. 2). Ses moyens d'action sont restés les mêmes : dans le domaine de ses attributions le Secrétariat d'Etat à la Mer contre-signe les décrets, peut déléguer sa signature. Les Services et Etablissements qui relevaient de la tutelle ou autorité du Ministre de l'Urbanisme, Logement et transports et correspondent aux attributions transférées sont placées sous son autorité ou tutelle ; c'est le cas notamment de la direction des Ports et de la Navigation Maritimes, des Gens de Mer et de l'Administration Générale de la Direction des Pêches Maritimes et de la mission de recherche ... ⁽⁴⁾. Il dispose de plus " en tant que de besoin " pour l'exercice de ses attributions, de la Direction du personnel, de l'Administration générale, et peut faire appel au concours de la Direction des Affaires Economiques et de l'Architecture, de l'Urbanisme, placés sous l'autorité du Ministre de l'Equipement, du Logement, de l'Aménagement du Territoires et des Transports.

(1) Décret n° 86-704 du 8/4/86 relatif aux attributions du S.E.M. - J.O.L.D. du 9/4/86.

(2) Création du Comité Interministériel de la Mer et de la Mission, Décret n° 78-815.

(3) Décret du 2/8/84 relatif aux attributions de ce ministère n° 84-751.

(4) Et de la Direction de l'E.N.I.M. : Etablissement National des Invalides de la Marine.

Ce département ministériel marque la volonté de traiter globalement et spécifiquement cet important secteur économique. Les attributions et compétences du précédent Secrétariat d'Etat à la Mer sont maintenues ⁽¹⁾ ; elles sont augmentées d'une compétence participative à l'action du Ministère de l'Agriculture concernant l'étude et la réglementation des questions relatives aux industries de transformation des produits de la Mer et voient leurs moyens d'action élargis par la possibilité dans le cadre de la loi littoral, de faire appel à certaines directives placées sous l'autorité du Ministère de l'Equipement. La pleine autonomie née de la création d'un Ministère a néanmoins disparu.

C'est dans ce cadre juridique que les services extérieurs spécialisés du Secrétariat d'Etat à la Mer agissent sur une large base de compétences relatives aux activités littorales du Golfe Normano-Breton. Mais les directions des " Affaires Maritimes " qui disposaient jusqu'à la décentralisation et la déconcentration de vastes compétences réglementaires ont connu certains bouleversements.

2) Les bouleversements de l'organisation des Services Extérieurs " Affaires Maritimes " basée traditionnellement sur des critères socio-économiques.

a) Importance de la délimitation géographique des Services.

* Les critères antérieurs de délimitation liés aux entités géographiques et socio-économiques

Le littoral du Golfe Normano-Breton était divisé avant 1984 en Direction des Affaires Maritimes subdivisées en Quartiers divisés eux-mêmes en stations maritimes. Ces circonscriptions avaient été créées en fonction de considérations basées sur la population maritime et l'importance dans certains secteurs géographiques d'activités maritimes (pêche, commerce, cultures marines). Leurs limites ne correspondaient pas toujours aux limites

(1) Pêches et Cultures Marines, flotte de Commerce, Ports et Navigation Maritimes et l'E.N.I.M.

des circonscriptions administratives civiles (1) et militaires (2). La division géographique des Services Extérieurs de la Marine Marchande n'était pas homogène ; l'importance des Quartiers des Affaires Maritimes était sur le littoral du Golfe Normano-Breton très variable, dépendant de l'étendue et de la nature de la vie économique maritime ainsi que du nombre de marins. D'autre part, l'organisation interne des Quartiers elle-même était différente, liée sans doute à l'évolution de l'organisation littorale en fonction des tendances des " Affaires Maritimes ", purement militaire à l'origine, à se tourner en majorité vers les problèmes économiques posés par les Pêches Maritimes ou la navigation de commerce ; en 1880 son organisation était calquée sur celle de la Marine dont elle relevait sous l'autorité de cinq Préfets Maritimes (3). Les services acquièrent ensuite une certaine autonomie par la création d'un corps spécial d'administrateurs de l'Inscription Maritime qui se sont substitués aux Commissaires, Chefs de Quartiers (4), mais conservèrent l'organisation antérieure. Depuis le début du siècle les nécessités économiques ont semble-t-il eu raison du nombre des Quartiers (5).

Jusqu'en 1982 le littoral français était divisé en circonscriptions territoriales des " Affaires Maritimes " regroupant quatre Directions, quarante cinq Quartiers et environ cent cinquante stations maritimes (6).

(1) Régions, Départements, Arrondissements, Cantons ou Communes.

(2) Régions Maritimes.

(3) à la tête de cinq arrondissements maritimes dont BREST et CHERBOURG divisés en sous-arrondissements et quartiers.

(4) Création de cinq directions de l'Inscription Maritime sous l'autorité d'un Administrateur Général relevant du Préfet Maritime pour la partie militaire de ses attributions et du Département de la Marine Marchande pour les attributions civiles (LE HAVRE, SAINT-SERVAN, et NANTES pour le littoral du Golfe Normano-Breton au début du siècle ...)

(5) La Direction de SAINT-SERVAN a été supprimée en 1973 et son Quartier rattaché à la Direction de NANTES, puis de RENNES.

(6) Chaque station comprenant un à deux agents.

L'Arrêté ⁽¹⁾ fixant les limites de ces circonscriptions d'actions des Services Extérieurs donnait la liste des communes " maritimes " du ressort de chaque circonscription par nature ou par assimilation ⁽²⁾.

L'implantation des populations maritimes et des entités économiques constituaient les critères de compromis permettant de fixer les limites d'ensembles administratifs.

Avant 1984 la Direction de NANTES dont dépendait la partie Bretonne du littoral du Golfe Normano-Breton et dont la limite Nord-Est était calquée sur la limite administrative du Département d'Ille et Vilaine était orientée principalement vers la pêche et englobait pour cette raison outre le littoral breton une partie du littoral vendéen afin de sauvegarder l'unité du bassin ostréicole et mytilicole commençant à la baie de l'Aiguillon. Une délimitation plus ancienne lui laissait les Quartiers des Affaires Maritimes de GRANVILLE et REGNEVILLE et mettait sous une autorité unique l'ensemble de la Baie du Mont Saint-Michel au particularisme marqué ⁽³⁾.

Ces critères de délimitation faisaient des Services des Affaires Maritimes une administration " à part " sur le littoral, différentes des administrations civiles traditionnellement délimitées sur la région ou le département. Il en reste encore aujourd'hui un " esprit " différent.

* Les critères actuels de délimitation liés aux mesures de décentralisation

L'organisation territoriale de ces Services Extérieurs repose actuellement sur le Décret du 18 Janvier 1984 ⁽⁴⁾ et l'Arrêté Ministériel du 10 Février 1984 ⁽⁵⁾ qui fixent les limites des Directions Régionales, Départementales et des Quartiers des Affaires Maritimes.

(1) Arrêté Ministériel du 12/1/43 modifié.

(2) ~~commune~~ avec ou sans littoral (résidence habituelle des marins).

(3) Problème posé également pour CANCALE et GRANVILLE, ces deux ports dépendent actuellement de deux directions différentes.

(4) Décret n° 84-43 complétant l'annexe II du Décret n° 60-516 du 2/6/60 portant harmonisation des circonscriptions administratives (organisation territoriale des Services des Affaires Maritimes).

(5) Arrêté Ministériel du S.E.M. fixant les limites des Directions Régionales Interrégionales, Départementales et Interdépartementales, et des Quartiers des Affaires Maritimes.

La décentralisation a en effet eu pour conséquence de pousser les administrations, sans doute dans un but d'harmonisation de l'activité administrative avec celle des collectivités locales mais aussi dans le but de contrôler leur action, à modifier les limites anciennes afin qu'aucune circonscription ne soit partagée entre deux Départements.

En ce qui concerne les Affaires Maritimes, des Directions Départementales et Régionales ont ainsi été créées; elles constituent les interlocuteurs uniques des Commissaires de la République, notamment les directions départementales composées de plusieurs quartiers, et tendent à faciliter la mission générale de coordination de l'action des services mettant à la disposition des COREP. des trois Départements du Golfe Normano-Breton les informations " nécessaires " (1).

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, pour la partie Bretonne, l'ancienne direction de NANTES a donné naissance à la Direction Régionale de RENNES pour la Région Bretagne, et de NANTES pour la région Pays de Loire. L'organisation est donc basée aujourd'hui sur la séparation traditionnelle des circonscriptions d'action administrative régionales et départementales, modification qui ajoute à une certaine déstabilisation des services due à une redistribution des compétences au profit des Préfectures.

On distingue actuellement deux Directions Régionales sur le littoral du Golfe Normano-Breton ; celle du HAVRE pour la partie Normande, et celle de RENNES pour la Bretagne qui sont séparées par la ligne séparative des départements de la Manche et de l'Ille et Vilaine (2).

(1) conformément au Décret du 21/7/82, op. cit.

(2) La Direction Régionale " Bretagne " créée le 18/4/84 est limitée au Sud par la limite séparative des Départements du Morbihan et de Loire-Atlantique . Elle constitue la plus importante direction du littoral Français; douze Quartiers de SAINT-MALO à VANNES, quatre directions départementales, quatre centres de sécurité, deux C.R.O.S.S. et treize établissements d'enseignement maritime. - Regroupant environ 40 % des marins actifs et pensionnés elle représentait en valeur en 1984, 48 % de la production des Pêches Maritimes, et 35 % des Cultures Marines - (V. Pêche Maritime du 20/4/84 p. 188.)

On distingue également trois Directions départementales ; la Direction siégeant à CHERBOURG pour le Département de la Manche rattachée à la Direction Régionale de Normandie (limitée au Sud par la ligne séparative des Départements de la Manche et d'Ille et Vilaine) ; la Direction siégeant à SAINT-MALO pour le Département d'Ille et Vilaine séparée à l'Ouest et sur la Rance par la ligne séparative des Départements d'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord; et la Direction siégeant à SAINT-BRIEUC pour le Département des Côtes du Nord séparée à l'Ouest par la ligne séparative des Cotes-du-Nord et du Finistère. Ces deux dernières directions départementales rattachées à la Direction Régionale Bretagne.

Plus localement enfin, les Services des Affaires Maritimes sur ce littoral sont répartis en quatre Quartiers : le Quartier de CHERBOURG ayant les mêmes limites que la Direction Départementale dont il dépend ; le Quartier de SAINT-MALO seul Quartier dépendant de la Direction Départementale d'Ille et Vilaine, et ayant les mêmes limites géographiques, de la Baie du Mont Saint-Michel à la rivière "le Frémur" ; les Quartiers de SAINT-BRIEUC et de PAIMPOL séparés par la ligne des communes de TREVENEUC et de PLOUHA et dépendant de la Direction Départementale de SAINT-BRIEUC. Le Quartier de MORLAIX qui pourrait s'ajouter à cette liste, est sous l'autorité de la Direction Départementale du Finistère siégeant à BREST (1).

Cette réorganisation a eu de nombreuses incidences et en particulier sur les limites des Comités locaux des Pêches calqués traditionnellement sur les anciennes limites des quartiers basées sur des critères humains et économiques déjà nommés. Le problème s'est posé à la Direction Régionale Bretagne pour le rattachement notamment des Ports de SAINT-JACUT de LA MER et de SAINT-CAST au Comité local de SAINT-BRIEUC; les marins-pêcheurs y étant réticents et désireux de rester rattachés au Comité Local des Pêches Maritimes de SAINT-MALO (2) dont ils se sentent plus proches géographiquement, humainement, et économiquement (3), (4).

(1) séparé à l'Ouest par la ligne séparative des communes de Goulven et de Tréfléz.

(2) C.L.P. de SAINT-MALO dépendant de l'ancien Quartier de SAINT-MALO.

(3) Sous l'empire de textes organiques portant création du C.L.P. de SAINT-MALO - CANCALE, le pays de DINAN, les ports de SAINT JACUT et de SAINT-CAST ressortissaient de sa compétence.

(4) Population maritime ; pêcheurs, ostréiculteurs, mytiliculteurs orientés vers SAINT-MALO et non vers SAINT-BRIEUC.

b) Importance de la délimitation socio-économique des Quartiers des " Affaires Maritimes ", assise de leur action littorale actuelle

* Le Quartier de CHERBOURG ;

Il avait pour limites en 1983, à l'Est la rive gauche de la Vire, à l'Ouest la rive droite du Couesnon ; son littoral de 330 kms ne coïncidait pas exactement avec les limites du Département de la Manche jusqu'à l'Ouest comme c'est le cas aujourd'hui.

Dans un département caractérisé par une activité essentiellement agricole ⁽¹⁾ à laquelle se sont ajoutées des activités industrielles notamment sur le littoral avec les usines de retraitement de combustibles irradiés de la Hague et la Centrale de Flamanville, la presqu'île du Cotentin géographiquement maritime, ne connaît que depuis quelques temps des activités tournées vers le commerce maritime, la pêche, ou la mise en valeur des ressources naturelles. Sa situation a pourtant favorisé un trafic passagers important vers la Grande-Bretagne et l'Amérique du Nord ⁽²⁾, et surtout depuis une quinzaine d'années une extension de l'ostréiculture et de la mytiliculture ⁽³⁾ ainsi que la navigation de plaisance à GRANVILLE pour le littoral Ouest-Cotentin.

- L'action des Services des Affaires Maritimes en ce qui concerne la Pêche, porte pour la côte Ouest, principalement à GRANVILLE, sur cent quarante quatre structures d'armements à la pêche avec 148 navires ⁽⁴⁾. De GRANVILLE et de CARTERET, les pêches portent essentiellement

(1) axée sur l'élevage et la production de produits laitiers.

(2) Développement du port de CHERBOURG.

(3) De SAINT GERMAIN SUR AY à GRANVILLE.

(4) En 1985 ; quatre armements en copropriété avec deux navires et cent trente neuf propriétaires embarqués (145 navires)

sur la praire en baie de GRANVILLE, sur les seiches et sur les crevettes en Baie du Mont Saint-Michel, sur les maquereaux et le poisson de fonds au large des Roches-Douvres et de Jersey. Des ports de faible importance tels que Pirou et Blainville, la pêche se pratique dans la zone des 3 milles (casiers, lignes et cordes) ⁽¹⁾.

L'action administrative concerne une population maritime totale pour le Quartier de 2.157 navires dont 1.547 pour la pêche ⁽²⁾ avec pour GRANVILLE 480 marins pêcheurs embarqués ⁽³⁾. Mais elle s'étend également aux activités annexes à la pêche telles que le mareyage ⁽⁴⁾, la transformation (conserverie, séchage, salaison) ou des industries connexes (fabrique de glace ⁽⁵⁾, transformation d'algues marines).

- Les Affaires Maritimes exercent leurs compétences sur une population conchylicole relativement nombreuse, implantée récemment sur le littoral Ouest-Cotentin et axée principalement au début sur la mytiliculture puis sur l'ostréiculture ⁽⁶⁾. La mytiliculture semble être aujourd'hui l'activité principale du secteur Sud de ce littoral, compris entre GRANVILLE et Agon- Coutainville (216 kms de bouchots en 1985) avec une des plus fortes concentrations de France à Agon (97 kms de bouchots). L'ostréiculture occupe la partie Nord de cette zone du Golfe Normano-Breton de Blainville à Port-bail avec 420 hectares ⁽⁷⁾.

(1) Production 1984 totale à GRANVILLE (axée en majorité sur les praires actuellement souffrantes de sur-pêche, remplacées par le bulot et le poisson) : 5.288 tonnes (plus 3.642 tonnes hors criées) (diminution de 83 à 84 de 25 % du tonnage.

Production de Blainville sur Mer : 1.460 tonnes.

(2) Commerce : 348 - conchyliculture : 262 en 1985.

(3) Propriétaires (468), copropriétaires (8) et autres 4.

Source : Monographie 84 des Ports de Pêche du Quartier de CHERBOURG.

(4) Les Affaires Maritimes exercent la tutelle de cette profession.

(5) Fabrique à GRANVILLE.

(6) - 1/64 : 10 concessions de bouchots pour 2.360 kms.

- 1/7/85 : 342 concessions de bouchots pour 267.865 kms.

(7) Bouchots à moule remplacé en grande partie par l'ostréiculture sauf à Anneville sur Mer et Pirou. Possibilités d'extension : secteur de St Martin de Brhéal et celui de St Germain sur Ay (la baie du Mont St-Michel est intéressante mais peu utilisée en raison des conditions sanitaires et de l'intérêt touristique).

Ces entreprises conchyliques sont essentiellement de caractère artisanal et familial et spécialisées au Nord et au Sud de la zone avec quelques entreprises mixtes au centre de Blainville à Pirou, sans oublier les îles Chausey (8 concessions en 1985) (1).

Elles occupaient en 1985 une population d'environ 367 conchyliculteurs sur la côte Ouest, inscrits maritimes ou non dont 86 ostréiculteurs et 35 mytiliculteurs à l'activité unique, 29 à la fois mytiliculteurs et ostréiculteurs, 60 exerçant la conchyliculture et l'agriculture ou d'autres activités, enfin 157 conchyliculteurs également pêcheurs, l'ensemble induisant une main-d'oeuvre conchylicole approximative de 1.000 emplois directs pour le Quartier des Affaires Maritimes de CHERBOURG dont la majorité employée sur la côte Ouest (2), (3).

Les Services des Affaires Maritimes sont chargés en ce domaine des études de perspectives notamment dans le cadre éventuel d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer prenant en compte d'une part la raréfaction des terrains et les efforts à faire en matière de salubrité sur la côte Ouest Cotentin:

- L'activité portuaire concerne également les Services Extérieurs de la Marine Marchande. Sur le littoral Normand du Golfe Normanno-Breton on retiendra à ce titre principalement celle de GRANVILLE, seul port d'importance sur la côte Ouest du Quartier avec un trafic commerce qui était en 1984 de 113.378 tonnes (combustibles, phosphates, engrais, granit, céréales, aliment pour bétail ...) et un trafic passagers en hausse sur la ligne CRANVILLE-CHAUSEY (104.648 passagers) comme sur la ligne GRANVILLE-JERSEY (49.040 passagers au 1/1/85), mais aussi avec un port de plaisance offrant 1.000 places actuellement et projetant une extension à 2.000 places.

(1) Entreprises mytilicoles : maximum de surface 6.600 mètres, minimum 500 m.
" ostréicoles : maximum de surface 13 hectares, minimum 0,5 ha.

(2) Production approximative 1985 pour le Quartier : 15.000 tonnes d'huitres, 10.000 tonnes de moules, 80 % produites sur la Côte Ouest.

(3) Nombre total d'entreprises conchyliques du Quartier (1985) : ostréiculture 167 entreprises d'exploitation (545 ha) et 147 entreprises de réexpédition (concessionnaires expéditeurs / mytiliculture : 99 entreprises d'exploitation, (292 km.) et 125 entreprises de réexpédition.

(Source): Monographie conchylicole Quartier des Affaires Maritimes de CHERBOURG (Statistiques annexe A. 1985.

L'ensemble des activités maritimes du Quartier induisent des activités annexes telles que la construction, dont on trouve des chantiers à GRANVILLE, à AGON COUTAINVILLE, à REGNEVILLE sur MER, à BLAINVILLE, et à BONVILLE les BAINS pour le littoral du Golfe Normano-Breton, et qui emploie un nombre de personnes variant de 8 à 1.

* Le Quartier de SAINT-MALO

Ce Quartier également siège de la Direction Départementale d'Ille et Vilaine, se subdivise en trois stations maritimes; le Vivier sur Mer, Cancale, et Dinard. La situation et l'action des services des " Affaires Maritimes " diffèrent beaucoup de celles du Quartier de CHERBOURG en raison de l'importance remarquable et de la diversité des activités maritimes dans ce secteur, avec notamment la " Grande Pêche " (1) qui induit sur le littoral un grand nombre d'emplois allant de l'expédition à la transformation, à la conserverie, ou à la construction navale, à la pêche au large (2) mais également les cultures marines qui produisaient il y a peu de temps le quart de la production nationale de moules sur bouchots (3).

- Les Pêches maritimes locales très diversifiées peuvent être classées en trois catégories :

D'une part la grande Pêche pratiquée par des chalutiers congélateurs (4) qui effectuent à partir de SAINT-MALO environ trois voyages par an en Atlantique du Nord-Ouest (Canada, Labrador, Groenland) et en Europe du Nord (Norvège, Mer du Nord, Iles Feroe). Employant 201 marins en 1985 cette

(1) SAINT-MALO et l'arrière pays constituent un bassin de main d'oeuvre pour les trois Compagnies de Grande Pêche française installées à FECAMP, BORDEAUX, et à SAINT-MALO (Société COMAPECHES : 4 navires).

(2) 30 chalutiers armés par 150 marins commercialisant la production à la seule criée de SAINT-MALO.

(3) 12.000 tonnes par an de moules - Régression depuis 1983 de la production jusqu'à 5.500 tonnes en raison du parasite " Mytilicola Intestialis " (mise en place par les Affaires Maritimes et IFREMER d'un plan de restructuration du bassin mytilicole (réduction de la densité d'ensemencement).

(4) 4 navires en 1983 en location-gérance à la COMAPECHE (3 de 90 mètres, 1 de 61 mètres) qui emploie environ 12 personnes à terre et 155 marins et 3 officiers.

activité traditionnelle (1) risque d'être remise en cause par l'aboutissement des négociations franco-canadiennes qui touche sur le littoral malouin environ 3.000 personnes en tenant compte des emplois induits.

D'autre part, la Pêche au large ou " Pêche fraîche " concerne dans ce Quartier des Affaires Maritimes 13 unités (chalutiers) qui depuis 1976 effectuent des marées de 7 à 8 jours en Manche Ouest et en Mer d'Irlande à une cadence d'environ deux marées par mois (2), et approximativement 159 marins (en 1985), (91 embarqués).

Enfin la pêche côtière et la " petite pêche " est exercée journallement par environ 189 unités (3) armées par 360 marins des différents ports de SAINT-MALO et du littoral du Quartier qui ont des activités polyvalentes saisonnières ou complémentaires portant sur des espèces variées (4), (5).

L'ensemble de la production des ports du Quartier était fixé début 1986 à 13.913 tonnes correspondant à 195.742.000 Frs pour l'année précédente.

- Les cultures marines, ostréiculture, mytiliculture et depuis peu de temps l'aquaculture nouvelle (6), drainent une importante population conchylicole et aquacole bien que la nouvelle délimitation des Quartiers ne fasse plus entrer dans ce Quartier des Affaires Maritimes que deux secteurs conchylicoles différents ; la baie du Mont Saint-Michel avec la baie de

(1) 3.500 marins en 1930.

(2) appartenant à l'Armement Coopératif Artisanal Malouin.

(3) unités inférieures à 50 tonnes (chalutage journalier/crustacés ou casier ou filet/ dragage de coquille Saint-Jacques en saison).

(4) Maquereau, seiche, crustacés, coquillages sur la bande côtière, coquille Saint-Jacques, praires.

(5) Données statistiques économiques 1985 (Quartier des Affaires Maritimes SAINT-MALO) : - nombres de marins identifiés dans le quartier 3.648 (dont commerce : 2.194, pêche 1.454 dont 502 pour la grande Pêche, 159 pour la pêche au large et 793 pour la pêche côtière) retraités et pensionnés compris),

- nombre de navires armés en 1985 : 224 (dont 35 au commerce 213 à la pêche dont 4 à la Grande Pêche, 13 à la pêche au large, 196 pêche côtière)

- en plaisance : 24.079 navires immatriculés

(6) Depuis 1981, 3 nouvelles opérations aquacoles : à CHERVEIX essai d'élevage de palourdes à plat sur parcs, en 1983 ensemencement d'un parc à palourdes et étude et essai d'élevage d'ormeaux.

CANCALE (ostréiculture) et la zone mytilicole du Vivier sur Mer, ainsi que la Rance Maritime avec un gisement naturel de moules non exploitées au 1er Janvier 1986 en raison de l'insalubrité, différents gisements naturels d'huitres plates et un parc d'élevage d'huitres concédé en eaux profondes. Mytiliculture et ostréiculture sont dans ce secteur du Golfe Normano-Breton des activités traditionnelles, entamées pour la première vers 1954 au Vivier sur Mer, pour la seconde vers 1948 ⁽¹⁾. En raison d'une forte baisse de production de moules, une restructuration de la zone mytilicole est en cours de réalisation, le nombre de pieux par lignes de cent mètres n'étant plus que de cent dix. ⁽²⁾

L'ostréiculture pratiquée sur 980 concessions (fin 1985) sur 605, 4.750 hectares de superficie en eaux profondes, et 376 hectares en terrains découvrants, concernait à la fin de l'année 1985 463 ostréiculteurs concessionnaires employant environ 300 personnes à temps partiel ou en renfort saisonnier.

La mytiliculture sur bouchots en baie du Mont Saint-Michel, autour du Vivier sur Mer et en Baie de l'Arguenon, était pratiquée à la même date sur 619 concessions étendues sur 269 ha. et concernait 196 mytiliculteurs employant également environ 300 personnes de manière permanente en 1985 ⁽³⁾. L'ensemble de la production de cultures marines était chiffrée début 1986 pour l'année précédente à 9.880 tonnes (d'une valeur de 88.172.000 Francs).

— L'activité de commerce maritime est une donnée importante pour définir l'ampleur de l'action des Affaires Maritimes sur le Quartier de

-
- (1) Dérogations nombreuses. L'Arrêté n° 3348 du 30/7/59 devait autoriser ensuite la culture de l'huitre portugaise sur les terrains de CANCALE.
 - (2) deux lignes supplémentaires ont été créées au large.
 - (3) Données statistiques/Monographie Conchylicole et Aquacole, Quartier des Affaires Maritimes SAINT-MALO /85. Au 1/7/85 l'ensemble des activités de ce littoral permettait de chiffrer 990 1082 ha. de surface concédée pour l'ostréiculture et l'aquaculture et 271,100 km. de longueur concédée pour la mytiliculture.

SAINT-MALO. Le port de SAINT-MALO est en effet un port polyvalent d'intérêt National concédé à la Chambre de Commerce et d'Industrie qui est utilisé pour la pêche mais aussi, la plaisance et le commerce ; ce dernier révélait pour 1985 un trafic marchandises établi à 1.607.770 tonnes ⁽¹⁾ et un trafic passagers établi à 737.057 personnes ⁽²⁾. Les installations de plaisance sont aménagées en deux bassins (Vauban, et Bas-Sablons) en dehors des mouillages aménagés.

L'ensemble des activités citées induisent les activités connexes qui vont de la profession de dockers ⁽³⁾ aux entreprises de mareyage pour la commercialisation des Pêches qui sont environ une vingtaine (88 emplois), aux entreprises de transformation des produits de la pêche ⁽⁴⁾ et à la construction navale qui au plan local concerne trois chantiers importants de construction et de réparation ⁽⁵⁾.

* Le Quartier de SAINT-BRIEUC.

Pour ce qui concerne la Direction Départementale on laissera de côté le Quartier de PAIMPOL ⁽⁶⁾ pour s'intéresser aux données socio-économiques du Quartier de SAINT-BRIEUC caractérisé par l'importance des Cultures Marines sur cette zone du littoral Normano-Breton et de la pêche artisanale côtière (coquille St-Jacques). Le Quartier délimité à l'Ouest par la Commune de Tréveneuc comprend sur 175 km. de côtes, six ports de pêche, (Saint-Cast/ Erquy/Dahouët/Légué/Binic/St-Quay) et un port de commerce (Le Légué à SAINT-BRIEUC).

(1) phosphates, bois du Nord, maërl, granit, sable, tourteaux, acide phosphorique.

(2) sur l'Irlande, la Grande-Bretagne, les îles Anglo-Normandes.

(3) 75 professionnels (en 1985) - 25 à 35 occasionnels.

(4) Une entreprise filiale de la COMAPECHE emploie environ 150 personnes.

(5) Ateliers et Chantiers de la Manche (A.C.A.M.) (268 personnes), les Constructions Navales Malouines (7 personnes) et les Etablissements " CHATELAIS-LE GALL.

(6) Le Quartier des Affaires Maritimes de PAIMPOL limité géographiquement à l'Est par la commune de Plouha, à l'Ouest par la limite départementale des Côtes du Nord, comprend cinq stations maritimes : LEZARDRIEUX, BREHAT, TREGUIER, LANNION, PERROS-GUIREC.

- Les Pêches Maritimes sont pratiquées par une flotte non industrielle, artisanale composée de 239 navires qui comptaient 470 marins embarqués (y compris les patrons-pêcheurs) début 1986 ⁽¹⁾. Cette activité côtière impose depuis peu le suivi rigoureux des ressources. La majorité des navires pêchant de manière saisonnière la coquille St-Jacques ⁽²⁾ et pratiquent de manière complémentaire la pêche au chalut, lignes, ou casiers, dans la baie de SAINT-BRIEUC ou les secteurs limitrophes ⁽³⁾.

- La conchyliculture s'exerce sur quatre zones distinctes consacrées à l'élevage de l'huître plate et creuse, et de la moule sur bou-chots. Les baies de Morieux et de la Fresnaye sont principalement consacrées à la mytiliculture, celle de Binic à l'Ouest est une zone ostréicole ⁽⁴⁾ dont peu de concessions sur le Domaine Public Maritime sont exploitées ac-tuellement ⁽⁵⁾.

En ce qui concerne la mytiliculture, l'activité administra-tive des Services des Affaires Maritimes porte sur un grand nombre d'entre-prises artisanales qui emploient au maximum quatre ou cinq salariés, ⁽⁶⁾. On y dénombrait au 1er Janvier 1986, 115 emplois permanents augmentés de 60 em-plois saisonniers ⁽⁷⁾ répartis dans 12 entreprises d'exploitations indivi-duelles ou en co-détention familiale en baie de la Fresnaye (21,60 km.de concessions), 48 entreprises en baie de Morieux (81,775 km.) et 10 en baie

(1) Statistiques Pêches 1985 - Monographie des Ports de Pêche du Quartier des Affaires Maritimes de SAINT-BRIEUC, au 31/12/85.

(2) 1/3 de la production nationale (en régression) sur 6.226 tonnes de produits débarqués en 1985 ; 54,90 % de coquille St-Jacques.

(3) Début 1986 on dénombrait un sablier, 214 coquilliers polyvalents, 12 cha-lutiers coquilleurs, 5 ligneurs-caseyeurs et 7 autres (navires ostréicoles).

(4) Depuis 1960, culture de l'huître plate. Actuellement depuis 1980, zone pratiquement inexploitée (parasite de l'huître plate).

(5) Plan de Sauvegarde mis en place en 1983-1984.

(6) Aides familiaux principalement.

(7) Mytiliculture et petite ostréiculture (huître creuse) représentent avec les exploitants 300 emplois environ (Source : Statistiques des exploita-tions conchylicoles du Quartier des Affaires Maritimes de SAINT-BRIEUC).

de l'Arguenon pour un total de 70 exploitations sur 138,395 km.; (1). Elle concernait en 1985, 74 exploitants individuels à titre d'activité unique, et 28 exploitants exerçant une activité complémentaire (2).

En ce qui concerne l'ostréiculture la situation sociale est différente notamment depuis les licenciements économiques intervenus consécutivement à la parasitose de l'huître plate. On dénombrait au 1er Janvier 1986 en baie de la Fresnaye 27 entreprises d'exploitants ostréicoles individuelles ou en co-détention familiale pour 20,45 hectares sur le Domaine Public Maritime, 2 entreprises pour 6 ha. en baie de SAINT-BRIEUC en eau profonde, 2 entreprises pour 3,71 ha, en baie de l'Arguenon ; à ces dernières on peut ajouter 6 entreprises d'exploitation en communes pour 167,88 ha. en eau profonde et semi-élevage en baie de SAINT-BRIEUC (3).

- Les activités annexes aux Pêches et Cultures Marines principales activités littorales, sont moins nombreuses que dans le Quartier de SAINT-MALO. On peut noter néanmoins l'existence d'une entreprise de transformation des produits de la mer, et quelques chantiers de constructions navales répartis de SAINT-BRIEUC à SAINT-CAST.

c) Exemple type des moyens mis à disposition d'un
Quartier des Affaires Maritimes : le cas de SAINT-MALO
et SAINT-BRIEUC

Le Quartier de SAINT-MALO servira ici d'exemple principal puisqu'il englobe d'un point de vue socio-économique la plus grande diversité d'activités sur le littoral du Golfe Normano-Breton. Celui de SAINT-BRIEUC

(1) La majorité des entreprises d'exploitation font de l'expédition.

(2) Production 85 : 4.875 tonnes de moules de bouchots.

(3) Cinq concessionnaires pratiquent uniquement l'ostréiculture, 5 la pratiquent conjointement à la Pêche maritime, 1 la pratique avec l'agriculture, et 18 en même temps que la mytiliculture.

est également intéressant bien que moins important, il constitue l'exemple d'un Quartier d'une taille moyenne.

L'analyse de leurs moyens révèle une infrastructure souvent suffisante à terre mais généralement insuffisante en mer, à la fois en matériel et en personnel.

- L'organigramme du Quartier de SAINT-BRIEUC permettait en 1986 de dénombrer en personnel : 2 officiers des Affaires Maritimes, 6 agents de catégories B et 13 de catégories C et D, 2 gendarmes maritimes et 2 PHASAX. Celui du Quartier de PAIMPOL; 2 officiers des Affaires Maritimes ⁽¹⁾, 7 agents de catégories B, et 2 techniciens d'Etablissements de Pêches Maritimes, 17 agents de catégories C et D, et 2 gendarmes.

Les moyens nautiques sont constitués à SAINT-BRIEUC d'une vedette légère de surveillance et d'une unité légère de surveillance ⁽²⁾ et à PAIMPOL et LANNION respectivement 1 unité légère de surveillance ⁽³⁾.

- L'organigramme du Quartier de SAINT-MALO est nettement plus important. Les mêmes locaux abritent ses services, ceux de la Direction Départementale d'Ille et Vilaine, le Centre de Sécurité des Navires d'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord, un poste de Gendarmerie Maritime et le Service de santé des Gens de Mer.

Cet ensemble dispose en personnel de : 3 administrateurs, ⁽⁴⁾ et d'un officier du corps technique des Affaires Maritimes, de 34 fonctionnaires civils ou agents contractuels, de 2 gendarmes maritimes et de 2 officiers mariniers infirmiers ainsi que de 2 médecins des armées. Ces moyens en personnel travaillant à des tâches d'Etat sont tous des personnels

(1) Chefs de Quartiers et Adjoints.

(2) zodiac et tracteur.

(3) zodiac et tracteur.

(4) Directeur Départemental et Adjoint et Chef de Centre de Sécurité.

de l'Etat, fonctionnaires ou militaires, à part 2 techniciens experts contractuels (1). Outre les Officiers de la Marine et de la Marine Marchande, on compte 32 personnels civils (7 contrôleurs des Affaires Maritimes comprenant ceux du Centre de Sécurité, 2 techniciens du Contrôle des Etablissements des Pêches Maritimes, 5 agents du personnel embarqué d'assistance et de surveillance en mer).

Les moyens matériels terrestres et nautiques sont composés d'une vedette de surveillance rapprochée de 12 mètres, armée par 4 agents spécialisés (2), une embarcation légère rapide acquise en 1986 (30 noeuds maximum de vitesse) (3), et 3 voitures dont une plus particulièrement réservée aux Contrôles des Etablissements des Pêches Maritimes (4).

II. Des services locaux déstabilisés par la perte de pouvoirs autonomes

Les services locaux des Affaires Maritimes, comme l'Administration Centrale possèdent des compétences étendues à des domaines très diversifiés. Leurs attributions civiles présentent de ce fait des caractères très différents :

- un caractère administratif dans la mesure où les services assurent la gestion administrative des marins professionnels (identification, qualification), des navires (immatriculation, effectifs, sécurité), du milieu maritime en fonction des moyens d'exploitation de la mer, Pêches et Cultures Marines et du Domaine Public Maritime, (concessions, salubrité). Ils sont chargés de manière générale de la mise en oeuvre des différentes réglementations relevant du Secrétariat d'Etat à la Mer, ensemble de mesures

(1) chargé de la sécurité de la navigation maritime et remplissant les fonctions d'inspecteur de la navigation.

(2) " Le SORBIER " moyens radio VHF et BLU.

(3) Quartier dépourvu en 85 d'une unité légère de surveillance armée par le poste de Gendarmerie Maritime.

(4) 1 Renault 5 pour la Direction Départementale, 1 4L. fourgonnette pour les techniciens d'Etablissements des Pêches Maritimes, et 1 4L. pour les Gendarmes Maritimes.

concernant la pêche maritime, la construction navale, la navigation commerciale, ou l'exploitation du Domaine Public Maritime et la plaisance.

- un caractère social dans la mesure où ces services gèrent le régime social propre aux marins et où les Administrations des Affaires Maritimes exercent les fonctions d'inspecteurs du travail à bord des navires et veillent à l'application du Code du Travail Maritime.

- un caractère économique puisqu'ils s'occupent de l'application de la politique économique du Secrétariat d'Etat à la Mer. Cette attribution particulièrement dans le domaine des Pêches et Cultures Marines prend une importance particulière dans le cadre de la décentralisation et renforce les rapports avec les collectivités territoriales régionales et départementales investies de nouvelles compétences.

- un caractère technique puisqu'ils sont chargés de l'application de tous les règlements tendant à assurer la sécurité des navires ⁽¹⁾ et de la circulation maritime, et le sauvetage maritime.

- un caractère juridictionnel et judiciaire dans la mesure où la police des Pêches Maritimes et de la navigation leur incombe, ainsi que le contrôle de l'application du Code Disciplinaire et Pénal de la Marine Marchande.

Leurs attributions militaires révèlent quant à elles l'interaction existant entre eux et la Préfecture Maritime. Les Administrateurs, Chefs de Quartiers ou Directeurs Départementaux, sont en effet les représentants locaux du Préfet Maritime dans la circonscription pour l'exercice de la souveraineté en mer et les relations extérieures ⁽²⁾, et sont aussi délégués du Préfet Maritime en ce qui concerne les attributions qui leur ont été confiées par le Décret du 9/3/78 dans le domaine de l'action de l'Etat en mer.

(1) délivrance des titres de sécurité.

(2) (Arrêtés sur la circulation nautique, organisation d'escales des bâtiments de guerre français et étrangers).

Les Services des Affaires Maritimes semblent être sur le " terrain " l'administration privilégiée interlocutrice d'une part des populations maritimes du littoral avec lesquelles elle a des rapports directs en raison de leur implantation, et d'autre part des collectivités locales essayant de devenir depuis la décentralisation, une sorte de " trait d'union " entre les élus, les professionnels de la mer et le pouvoir central.

Leurs caractères spécifiques avaient eu pour conséquence jusqu'en 1982 de ne pas les soumettre hiérarchiquement à l'activité des Commissaires de la République ⁽¹⁾, contrairement aux autres administrations susceptibles d'intervenir sur le littoral. Dépendant uniquement de l'Administration centrale, les services des Affaires Maritimes n'avaient envers les COREP. qu'un devoir d'information dans certaines circonstances ⁽²⁾. En fait, le développement du secteur des Pêches et Cultures Marines et son insertion dans les économies départementales et régionales semblent avoir accentué les nécessités de rapprochements des services des Affaires Maritimes des COREP.

Les mesures de déconcentration consécutives à la décentralisation ont soumis les services à l'autorité de Direction des Services de l'Etat dévolus aux COREP. de Région et de Département dans les circonscriptions administratives, et ont transféré à ces derniers les compétences réglementaires spécifiques à cette administration.

1) La perte d'autonomie et de compétences des Services des Affaires Maritimes implantés sur le littoral du Golfe Normano-Breton, particulièrement en matière de Pêches et Cultures Marines

La décentralisation on l'a vu, ⁽³⁾ a supprimé la tutelle administrative et financière de l'Etat sur les collectivités locales, transféré

-
- (1) La correspondance des Affaires Maritimes ne transitait pas par la Préfecture qui n'avait aucun pouvoir de notation du personnel.
 - (2) Notamment : en cas de conflit, de menace sur l'ordre public, en cas d'accident de mer, de pollution.
 - (3) Loi du 2/3/82 (Droits et libertés des Communes, Départements, Régions, ...) op. cit.

aux Présidents de Conseils Généraux et Régionaux "l'exécutif" avant détenu par les Préfets ⁽¹⁾, a élargi les compétences des Régions devenues collectivités territoriales dans le domaine économique et notamment dans l'aide aux entreprises des secteurs maritimes, a renforcé la mission coordonnatrice des deux Régions du Golfe Normano-Breton en matière de planification et d'investissement locaux, enfin a donné aux collectivités territoriales les moyens nécessaires à l'intervention par l'octroi d'aides directes et indirectes notamment aux entreprises en difficulté.

Ces mesures ont été suivies par les Décrets du 10 Mai 1982 ⁽²⁾ Contre-parties à la décentralisation, qui ont renforcé les pouvoirs des COREP. pour unifier l'action de l'Etat au plan régional et départemental et qui ont affirmé son rôle de direction des Services Extérieurs et à ce titre des Services des Affaires Maritimes ⁽³⁾.

Ces réformes se sont concrétisées en ce qui concerne les Services des Affaires Maritimes par le Décret du 21 Juillet 1982 ⁽⁴⁾ pris en application des articles 3 des Décrets du 10 Mai 1982 et relatif aux pouvoirs des COREP. sur les services des Affaires Maritimes. Il transfère aux deux COREP. de Région les " pouvoirs précédemment détenus par les directeurs des Affaires Maritimes " en matière de réglementation des Pêches Maritimes et de tutelle sur les stations de pilotage ⁽⁵⁾, et aux trois COREP. de départements intéressés sur le Golfe Normano-Breton les " autres pouvoirs " détenus précédemment par les Directeurs des Affaires Maritimes et les chefs de Quartiers.

(1) Préparation des délibérations des assemblées, ordonnancement des dépenses de la collectivité, chefs des services Départementaux et Régionaux...

(2) déjà cités.

(3) Direction concrétisée par le transit obligatoire de toute correspondance, la présidence des commissions administratives, le pouvoir de notation ... Seuls les domaines relatifs à l'éducation, la législation du travail, ... échappent au pouvoir des COREP.

(4) op. cit.

(5) cf. Infra (Ch. II. Section III. et II.)

2) La répartition effective et pratique des compétences
ou la déstabilisation réglementaire au sein des services
des Affaires Maritimes du Golfe Normano-Breton.

La situation des différents services des Affaires Maritimes implantés sur le littoral du Golfe Normano-Breton n'est pas homogène au point de vue des compétences. En effet les compétences réglementaires appartiennent aux COREP. de Région ou de Département, les compétences de police sont quant à elles plus difficiles à attribuer en pratique. Les Décrets du 10 Mai 1982 ont prévu la possibilité accordée aux COREP. de déléguer leur signature mais non leurs pouvoirs, au profit des Directeurs Régionaux, Départementaux, ou des Chefs des Quartiers des Affaires Maritimes, tout en conservant un droit d'évocation général. L'exercice pratique des compétences dépend donc de la volonté préfectorale.

Les services des Affaires Maritimes sont de plus susceptibles d'être mis à disposition des collectivités territoriales pour les aider à exercer les attributions décentralisées.

Les situations de fait sont variables au sein de ces Services sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

Cependant si les compétences réglementaires des Affaires Maritimes ont été transférées, leur pouvoir instructeur dans les domaines des Pêches et des Cultures Marines reste prépondérant.

a) Les compétences réelles des Directions Régionales
Bretagne et Normandie des Affaires Maritimes (D.R.A.M.)
principalement dans le domaine des Pêches et Cultures Marine

Les deux D.R.A.M. (1) constituent l'échelon supérieur des services extérieurs de la Mer. Chargés d'attributions militaires qui les investissaient vis à vis des Préfets Maritimes d'une fonction d'étude et de

(1) Dirigée par un Administrateur Général de 2ème Classe ou un Administrateur en chef de 1ère classe des Affaires Maritimes.

conseil pour les affaires civiles de la mer, les directeurs régionaux ont à titre principal des attributions d'ordre civil. Ils les exercent désormais sous la tutelle et par délégation des Commissaires de la République de Région ou de Département et sont chargés de la mise en oeuvre des politiques décidées par l'Etat, de l'organisation des services, gestion des personnels et matériels. Cet exercice des compétences se fait à trois titres, soit par délégation de signature des COREP. de Région en matière de Pêches et de Cultures Marines, ou des COREP. de Département pour la seule matière des Etablissements de Pêche Maritime, soit en tant que représentant direct du Secrétariat d'Etat à la Mer pour les missions exclues du champ de la réforme⁽¹⁾.

* Sous l'autorité du COREP. de Région

En tant que chef de services, les directeurs régionaux détiennent leurs pouvoirs de celui-ci dont ils sont les collaborateurs directs. Ils sont chargés de coordonner à ce titre l'activité des trois Directions Départementales concernées sur le Golfe Normano-Breton⁽²⁾.

Sur délégation de signatures des deux COREP. des Régions littorales, les directeurs régionaux ont aujourd'hui compétence " à l'effet de signer dans le cadre de leurs attributions et compétences " les décisions relatives :⁽³⁾

- en ce qui concerne la réglementation des Pêches Maritimes aux pouvoirs de réglementation et de police des Pêches côtières prévus au Décret du 1er Février 1930, à la réglementation de la pêche dans les estuaires conformément aux Décrets du 15 Décembre 1952⁽⁴⁾, à la salubrité des huîtres,

(1) ports autonomes, missions à caractère juridictionnel, relatives à l'éducation maritime, à la sécurité de la navigation, au sauvetage, à l'application du Code du Travail Maritime ...

(2) ordonnancement des dépenses, gestion du personnel, du patrimoine ...
Art. 1 Décret n° 82-635 op.cit.

(3) - Arrêté Préfectoral Région " Basse Normandie " du 1/9/86 donnant délégation des signatures aux D.R.A.M.
- Arrêté Préfectoral Région " Bretagne " du 1/9/86 donnant délégation de signature aux D.R.A.M.

(4) n° 52-138.

moules et autres coquillages suivant le Décret du 20 Août 1939 modifié, et au classement des gisements naturels de coquillages et à l'exercice de la pêche sur lesdits gisements en application du Décret du 12 Juin 1969 ⁽¹⁾.

- en ce qui concerne l'exercice de la tutelle sur les stations de pilotage ; à la nomination des pilotes et aspirants pilotes, radiation des cadres, mise à la retraite, suspension de fonctionnement de 10 jours ou plus, et à l'établissement du règlement local ⁽²⁾

- en ce qui concerne les cultures marines ; à l'approbation des budgets de la Section régionale conchylicole de Bretagne-Nord et de la Section Régionale du Comité interprofessionnel de la conchyliculture de Basse-Normandie ; au visa des comptes financiers de l'exercice écoulé ⁽³⁾. L'arrêté Préfectoral " Bretagne " délègue en supplément au Directeur Régional, la délivrance des certificats d'aptitude professionnelle maritime de la conchyliculture et des B.E.P. maritimes de conchyliculture ⁽⁴⁾.

- en ce qui concerne enfin les prêts bonifiés ⁽⁵⁾ ; aux autorisations de mise en place des prêts pour les investissements à terre relatifs aux opérations de négoce des produits de la mer (mareyage...) ne dépassant pas un million de francs ⁽⁶⁾.

Les pouvoirs de réglementation des Pêches et Cultures Marines sont donc aujourd'hui centralisés au niveau régional entre les mains des COREP. de Région et exercés en pratique par les Directions Régionales des Affaires Maritimes sous la tutelle et l'autorité des Préfectures qui les redistribuent en pratique. Les délégations de signature font l'objet de renouvellement périodique.

(1) n° 69 - 536.

(2) Décret du 19/5/69 n° 69 - 515 modif. relatif au régime du pilotage dans les eaux maritimes.

(3) circulaire du 15/5/84 n° 1261 P/4.

(4) Arrêté du Secrétariat d'Etat à la Mer du 19/3/86 relatif à la délivrance des diplômes.

(5) Prévus par la circulaire du 14/1/83 op. cit. modifiée.

(6) circulaire du 11/3/86 sur les conditions d'exercice des COREMODE instituée par Décret n° 85-369 du 22/3/85, op. cit.

* En tant que représentant des COREP. de Département.

Les Directions Régionales Bretagne et Normandie des Affaires Maritimes, par délégation de signature des COREP des Départements d'Ille et Vilaine et de la Manche exercent les compétences réglementaires relatives aux autorisations d'exploitations de cultures marines. Il s'agit là d'un cas exceptionnel destiné à prendre en compte la dimension régionale de l'organisation de ce secteur ⁽¹⁾. En 1982 sans mettre en cause le niveau départemental d'exercice de cette compétence, l'Administration centrale de la Mer estimait que l'importance et le développement des Cultures Marines impliquaient une délégation de signature au profit du Directeur Régional des Affaires Maritimes et non du Directeur Départemental, laissant cependant au COREP. du Département concerné son droit d'évocation.

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, les arrêtés préfectoraux périodiquement renouvelés des Départements d'Ille et Vilaine et de la Manche donnent respectivement délégation de signature aux deux directeurs régionaux concernés pour les attributions relatives aux autorisations de Cultures Marines ⁽²⁾. Le contenu de ces arrêtés est variable d'une région à l'autre ; ainsi pour la Bretagne, la délégation visée à l'Article 1 de l'Arrêté est étendue également au Directeur Départemental des Affaires Maritimes d'Ille et Vilaine, chef du Quartier de SAINT-MALO en ce qui concerne les autorisations d'ouverture des enquêtes publiques et administratives relatives aux demandes d'autorisations d'exploitation. Pour la Basse-Normandie, l'arrêté fixe dans le détail, la portée de la délégation qui porte ; sur toutes décisions d'autorisation ou de rejet d'autorisations d'exploitations de cultures marines, prises d'eau de mer et viviers flottants, à part les décisions de retrait ou de refus de renouvellement de concessions, et les décisions allant contre l'avis des Commissions de Cultures Marines, et à l'effet de signer les décisions d'octroi de prêts bonifiés par la Caisse Régionale

-
- (1) Circulaire (Intérieur - Décentralisation) n° 22-130 du 23/8/82 prise à la demande du Ministre de la Mer, en voie de modification (v. ci-dessous).
- (2) - Arrêté Départemental Préfecture d'Ille et Vilaine du 11/9/86.
- Arrêté Départemental Préfecture de la Manche du 19/3/85.
en voie de modification en raison du récent Décret du 14/9/87 n° 87-756 modif. (Décret du 22/7/83) relatif aux autorisations d'exploitation de cultures marines (J.O. du 15/9/87).

de Crédit Maritime Mutuel ne dépassant pas un million de francs (1).

Par contre, contrairement aux autres départements bretons, le COREP. des Côtes du Nord n'a pas délégué sa signature en ce domaine. Il conserve donc pleinement la compétence règlementaire. La Direction Régionale des Affaires Maritimes Bretagne est chargée par lui de l'instruction des dossiers pour le Commissaire de la République qui signe.

La situation administrative en matière de cultures marines est en conséquence différente en fonction de la volonté préfectorale à déléguer sa signature. Elle ne facilite pas l'unité de gestion dans cette zone littorale particulièrement concernée, ni la compréhension par les intéressés, usagers professionnels mais aussi services instructeurs, du partage pratique des compétences.

* En tant que représentant du Secrétariat d'Etat à la Mer

Les Directions Régionales des Affaires Maritimes ont conservé leur autonomie dans les matières qui échappent à la tutelle des COREP. c'est-à-dire dans le cadre de la gestion du régime social et de l'administration des marins sur le plan disciplinaire et pénal (2), dans le cadre de l'administration du navire en matière de sécurité, d'assistance et de sauvetage (3), et dans le cadre des missions relatives à l'éducation maritime. Dans ces cas précis, les directions régionales correspondent directement avec l'administration centrale coordonnent et dirigent l'action des Directions Départementales Ille et Vilaine, Manche, et Côtes du Nord, mais ont vis à vis des COREP. régionaux et départementaux intéressés l'obligation d'information dans ces domaines.

-
- (1) Ces délégations sont exercées en cas d'absence ou d'empêchement par les administrateurs adjoints ou éventuellement les Directeurs Départementaux des Affaires Maritimes Chefs de Quartier. Les administrateurs font partie sous la présidence des COREP. de Département des Commissions de Cultures Marines.
 - (2) Appel contre les décisions des Chefs de Quartier, désignation des membres des Tribunaux Maritimes Commerciaux ...
 - (3) Présidence de la Commission Régionale de Sécurité et Commandement des C.R.O.S.S.

* En tant qu'interlocuteur des collectivités territoriales.

Les Directions Régionales sont susceptibles depuis la décentralisation d'être mises à leur disposition afin de les aider dans l'exercice des attributions transférées.

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, seule la Direction Bretagne des Affaires Maritimes et la Délégation Régionale à l'aquaculture faisaient en 1986 l'objet d'une convention de mise à disposition ⁽¹⁾ ;

- . La Direction Régionale Bretagne est donc chargée au profit du Président du Conseil Régional ; de l'étude et de la préparation de la planification pour les actions relevant de la compétence de la Direction Régionale des Affaires Maritimes ; " de la préparation des politiques régionales et des programmes dans les domaines de l'aide à la flotte de pêche, des actions de développement et de protection du littoral, de la réalisation d'études préalables aux délibérations du Conseil Régional concernant les transports maritimes, de l'aide à la commercialisation des produits de la Mer, de l'aide à la formation professionnelle maritime et de la coordination et du suivi auprès des différents maîtres d'ouvrages ⁽²⁾ ; de la réalisation d'études d'opportunité ; de la formation professionnelle et de l'apprentissage ⁽³⁾ " .
- . La Délégation Régionale à l'aquaculture est chargée quant à elle par cette Convention, de l'étude et de la préparation de la planification pour les actions en matière d'aquaculture et de cultures marines, de la préparation des politiques régionales et des programmes dans les domaines de l'aquaculture et des cultures marines et de la réalisation d'études d'opportunité.

(1) cf. pour la Bretagne ; Convention de Mise à Disposition du Président du Conseil Régional de la Direction Régionale des Affaires Maritimes et de la Délégation Régionale à l'Aquaculture en date du 11 Avril 1984 (modifiant la première convention en date du 6/9/82).

(2) " Réserve faite des Instructions et Conventions avec des organismes scientifiques d'Etat qui demeurent de la compétence du COREP. de Région

(3) Instruction et contrôle des dossiers de demandes de concours financier de la Région/Exécution d'enquêtes, et d'études sur la préparation et la mise en oeuvre de la politique de la collectivité Régionale en ce domaine..

b) Les compétences réelles des Directions Départementales des Affaires Maritimes de la Manche, de l'Ille et Vilaine, et des Côtes du Nord (Direction Départementale des Affaires Maritimes)

* D'un point de vue global.

La fonction et le titre des Directeurs Départementaux des Affaires Maritimes sont de création récente et tendaient après 1982 à unifier l'action des Services Extérieurs de l'Etat au niveau départemental.

Les Directions Départementales des Affaires Maritimes de SAINT-BRIEUC, SAINT-MALO et CHERBOURG également siège d'un Quartier, relèvent de trois autorités comme les Directions Régionales : du Secrétariat d'Etat à la Mer pour les attributions échappant à la tutelle des COREP. de Départements, des COREP. de Départ. pour les autres attributions civiles et du Préfet Maritime de la région maritime à laquelle ils sont rattachés. Les Directeurs départementaux sont soit le seul chef de Quartier du Département comme c'est le cas à SAINT-MALO pour l'Ille et Vilaine et à CHERBOURG pour la Manche, soit un des chefs de Quartier quand le Département en comporte plusieurs comme c'est le cas à SAINT-BRIEUC pour les Côtes du Nord. Ils jouent un double rôle en tant que chef de service départemental et en tant qu'interlocuteur du Conseil Général :

- En tant que chefs d'un service départemental, ils sont les interlocuteurs privilégiés des Affaires Maritimes auprès du COREP. de Département, notamment pour toutes les missions placées sous sa responsabilité et pour lesquelles il n'aurait pas consenti de délégation de signature à savoir en matière de cultures marines, de police des épaves maritimes, d'achat et de vente des navires, de tutelle sur la profession de mareyeur-expéditeur et de pilotage. Par contre, les affaires concernant les missions confiées au COREP. de Région ou exclues de la réforme en matière de déconcentration ⁽¹⁾ sont traitées directement entre l'Administration Centrale, la Direction Régionale et les Quartiers.

(1) Art. 7. Décret n° 82-389 du 10/5/82 op. cit.

Les Directeurs Départementaux des Affaires Maritimes n'ont pas de pouvoir réglementaire propre, celui-ci appartenant aux COREP. de Région et par délégation aux Directeurs Régionaux des Affaires Maritimes notamment en matière de Pêches et Cultures Marines, mais ils conservent les prérogatives des Chefs de Quartiers et sont destinataires des délégations de signatures des COREP. de Département, antérieurement attribuées aux Chefs de Quartier dans les matières transférées ⁽¹⁾ sous réserve bien entendu des délégations données aux Directeurs Régionaux des Affaires Maritimes.

L'intervention des Directeurs Départementaux auprès des COREP. des trois Départements littoraux du Golfe Normano-Breton est surtout fréquente dans les domaines techniques, économiques, et ^{ci-après} sociale et induit une obligation d'information pour les compétences propres aux Services des Affaires Maritimes. Leur action est menée semble-t-il en général, en liaison avec les autres Services à vocation maritime (D.D.E. ...) pour avis ou concours ⁽²⁾.

- En tant qu'interlocuteur du Conseil Général les trois Directions Départementales des Affaires Maritimes sous l'autorité préfectorale interviennent à des titres divers dans les domaines économiques, techniques et sociaux. Les COREP. de Département sont habilités tout comme les COREP. de Région, à signer avec les Présidents de Conseils Généraux une convention de mise à disposition des services de la Direction Départementale des Affaires Maritimes pour la préparation et l'exécution des délibérations du Conseil Général sur l'économie des Pêches artisanales ou des cultures marines, ou encore la formation professionnelle maritime ... ⁽³⁾.

-
- (1) Régime commun défini par Instruction Interministérielle (Intérieur-Mer) du 20/12/85 prévoyant qu'à compter du 1/1/86 les Directions Départementales des Affaires Maritimes sont chargés de la mise en oeuvre des attributions relevant du COREP. de Département.
 - (2) Rôle intéressant dans l'élaboration des dossiers d'étude et de réflexion sur les sujets d'intérêts maritime concernant l'ensemble du Département.
 - (3) Pas de Convention de Mise à Disposition de la Direction Départementale des Affaires Maritimes de la Manche (à l'étude début 1987).

* D'un point de vue rapproché

Les Directions Départementales des Affaires Maritimes concernées sur le Golfe Normano-Breton ont fait l'objet de délégations de signature des COREP. de Département renouvelées périodiquement, et auparavant faites au profit des Chefs de Quartier des Affaires Maritimes ⁽¹⁾.

Ils exercent donc en pratique, les pouvoirs théoriquement dévolus au COREP. de Départements sous réserve des pouvoirs attribués aux COREP. de Régions ⁽²⁾. Les délégations sont plus ou moins étendues mais sont sur le Golfe Normano-Breton pratiquement semblables. L'exemple de l'Arrêté Préfectoral de la Manche permet de décrire dans le détail la nature des pouvoirs sur lesquels portent les délégations dans l'ensemble ; le Directeur Départemental, chef du Quartier de CHERBOURG, dans le cadre de ses attributions et compétences bénéficie d'une délégation de signature à l'effet de prendre toutes mesures et de signer les décisions relatives ;

- dans le cadre des épaves maritimes, à la sauvegarde et à la conservation des épaves, à la mise en demeure du propriétaire et à l'intervention d'office ⁽³⁾, à l'approbation des liquidations d'épaves et aux décisions de concessions d'épaves complètement immergées ⁽⁴⁾,
- dans le cadre de l'achat et de la vente des navires, au visa des actes d'achat et de vente des navires entre français pour tous navires jusqu'à 200 T.J.B ⁽⁵⁾ et au visa des actes d'achat et de vente à l'étranger des navires de plaisance de moins de 25 mètres ⁽⁶⁾.

(1) A compter du 1/1/86 les Directions Départementales des Affaires Maritimes sont chargées de la mise en oeuvre des attributions des COREP. et destinataires des délégations de signatures attribuées aux Chefs de Quartiers auparavant (Modification des Arrêtés du 15/11/82 pour le Chef de Quartier de SAINT-MALO et du 22/7/82 pour les Chefs de Quartiers de SAINT-BRIEUC et PALMPOL. v. Décret n° 82-389 Articles 6, 14, 17.)

(2) cf. : - Arrêté Préfectoral Manche du 17/9/86 donnant délégation de signature à l'Administrateur, Directeur Départemental des Affaires Maritimes de la Manche et Chef du Quartier de CHERBOURG.
- Arrêté Préfectoral (Ille et Vilaine du 18/11/85 ... au Directeur Départemental des Affaires Maritimes d'Ille et Vilaine Chef du Quartier de SAINT-MALO.

(3) Décret du 26/12/61 modifié.

(4) Décret du 26/12/61 modifié par Décret du 3/8/78, circulaire du 10/5/49 modifiée par circulaire du 22/8/74.

(5) Décrets du 13/10/21 et du 24/7/23 - Circul. du 12/4/69. (Tonneau de Jauge Brut

(6) Circulaire du 2/7/74 modifiée.

- Dans le cadre de l'exercice de la tutelle sur la profession de mareyeur-expéditeur, à la délivrance des cartes professionnelles ⁽¹⁾,
- dans le cadre du pilotage dans les eaux maritimes, au contrôle de la délivrance des licences de capitaine pilote, et notamment à l'octroi, au renouvellement, au retrait, à l'extension, à la restriction de validité des licences, à la fixation des modalités de fonctionnement de la commission locale prévue à l'article 4 du Décret du 14/3/86 ⁽²⁾ enfin, au régime disciplinaire des pilotes ⁽³⁾.
- dans le cadre de l'exploitation des cultures marines, à la mise en demeure avant retrait, suspension ou modification des autorisations d'exploitation de cultures marines ⁽⁴⁾.
- dans le cadre des organismes issus de l'Ordonnance du 14/8/45 ; à l'exercice de la tutelle sur les Comités Locaux des Pêches Maritimes notamment au veto suspensif à une décision d'un comité, ou au prononcé des amendes administratives d'un montant égal ou inférieur à 1.000 Frs et aux décisions portant retrait du rôle d'équipage, des brevets de commandement ou de la carte professionnelle pour une période égale à un an.

La mise en oeuvre de ces compétences est en réalité effectuée au niveau des Quartiers, puisque la majorité des Directeurs Départementaux sont également chefs de Quartier. ⁽⁵⁾

(1) Décret du 6/9/67.

(2) Décret du 19/5/69 n° 69-515 modifié par Décret n° 86-663 du 14/3/86 et Arrêté du 18/4/86.

(3) réprimande et blâme en dehors de l'exercice du service à bord d'un navire, Décret n° 65-515 du 19/5/69 modifié par Décret n° 86-663 du 14/3/86.

(4) Arrêté du 16/8/84 portant application du Décret n° 83-228 du 22/3/83 (Art. 15) op. cit., modifié en 1987.

(5) Une exception : PAIMPOL.

c) Les compétences des quatre Chefs de Quartiers des Affaires Maritimes, circonscription " de terrain " des services extérieurs du Secrétariat d'Etat à la Mer

Les Chefs de Quartiers de SAINT-MALO, CHERBOURG, SAINT-BRIEUC et PAIMPOL sont subordonnés aux Directeurs Régionaux pour les matières échappant à la responsabilité des COREP. de Département mais sont tenus d'informer le Directeur Départemental de toute affaire qui bien qu'échappant aux Commissaires de la République peut avoir des conséquences économiques et sociales ou politiques. Ils font en conséquence transiter par la Direction Départementale toute correspondance dans les domaines de la responsabilité du COREP. de Département déléguée ou non, notamment pour toute affaire concernant l'économie de la Pêche et des Cultures Marines (1) .

Ils sont également subordonnés aux Préfets Maritimes pour les " affaires civiles de la Mer " (2) . Pour le compte de ceux-ci ils peuvent par exemple exercer, comme c'est le cas depuis quelques années en raison de l'occupation accélérée des plans d'eau par la navigation de plaisance, des pouvoirs de plus en plus étendus en matière de réglementation de la circulation en mer et peuvent ainsi participer à la préparation des arrêtés préfectoraux en la matière, au contrôle des balisages, ou aux autorisations de mouillages de corps-morts.

Leurs attributions civiles qui relèvent de la compétence propre du Département de la Marine Marchande ne sont véritablement définies par aucun texte. Elles s'étendent en conséquence comme celles des Directions Départementales des Affaires Maritimes à toutes les questions entrant dans les attributions de ce département (3) c'est-à-dire outre l'organisation et l'administration générale du service, l'administration des navires de commerce,

(1) concernant la gestion des épaves, les visas d'actes d'achats de navires, la tutelle du mariage ...

(2) Représentants pouvant recevoir délégation - cf. Arrêté Inter-Préfectoral Manche/Prémar I du 2/5/86, donnant délégation à l'Administrateur Chef du Quartier de CHERBOURG à l'effet de présider les commissions nautiques locales du ressort de son Quartier.

(3) exception faite des attributions des Services Maritimes de l'Equipement portant notamment sur les ports maritimes et le Domaine Public Maritime.

de pêche et de plaisance ⁽¹⁾, celle des marins ⁽²⁾, et de l'exploitation de la mer ⁽³⁾.

Les Chefs de Quartiers ont conservé les compétences qui leur étaient attribuées avant les réformes exception faite de celles transférées aux COREP. et que les Directeurs Régionaux et Départementaux exercent par délégation.

En liaison avec les Directions Régionales des Affaires Maritimes et les Directions Départementales des Affaires Maritimes, ils sont à ce titre amenés à étendre leurs relations avec les milieux maritimes et les élus locaux, à instruire et promouvoir les actions de développement économique et à préparer les études et synthèses demandées au niveau départemental ⁽⁴⁾ ou régional.

Pour toutes les matières ne relevant pas du Commissaire de la République de Département, les Chefs de Quartiers conservent une plénitude d'attributions et ne relèvent que du Directeur Régional ⁽⁵⁾ en théorie.

Suppléants locaux des Préfets Maritimes, ils correspondent directement avec ce dernier pour les affaires de sa compétence, et restent avec les Directions Départementales les autorités déconcentrées au niveau desquelles sont assurées les missions de police et de Service Public.

En liaison avec les collectivités territoriales du littoral Normano-Breton ⁽⁶⁾, leurs services peuvent être mis à disposition tout comme les directions départementales ou régionales par conventions visant principalement les commissions de développement économique, d'adaptation des secteurs de la pêche et de l'aquaculture, de protection de l'espace littoral, de formation professionnelle maritime, d'aide à la commercialisation afin

(1) immatriculation, titres de navigation ...

(2) contrôle de qualification professionnelle, protection sociale ...)

(3) Pêches et Cultures Marines : protection des espèces, police sur les lieux de pêche, problèmes économiques et techniques, lutte anti-pollution, salubrité ...

(4) collaboration et concertation nécessaires avec les Directions Départementales des Affaires Maritimes dans le déroulement normal des missions locales placées sous leur responsabilité, (facilitée en règle générale par le double titre de chefs de Quartiers et Directeur Départemental (3 cas sur 4 dans le Golfe Normano-Breton).

(5) Envoi de correspondance, réception directe des instructions.

(6) Art. 10. Décret du 10/5/82.

d'assurer au plan régional et départemental une nécessaire unité de vue avec la programmation nationale et renforcer la coordination des actions (définition, études préalables, et suivi des opérations). S'il n'y a pas eu pour les services de la Direction Départementale des Affaires Maritimes du Département de la Manche et le Quartier de CHERBOURG ⁽¹⁾ de convention de mise à disposition de leurs services au profit du Conseil Général, de nombreuses conventions se sont succédées depuis 1982 à la fois au profit du Conseil Régional Bretagne et des Conseils Généraux d'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord ⁽²⁾.

La fonction des chefs de Quartiers est en fait une fonction de " terrain " qui les met directement au contact ⁽³⁾ des professionnels, des élus et des événements maritimes, sous la double autorité disjointe des autorités administratives générales que sont les Préfets Maritimes et les Commissaires de la République de Région ou de Département.

d) Exemple-type de l'étendue de l'action concrète d'un service local des Affaires Maritimes dans le Golfe Normano-Breton : le cas de la Direction Départementale des Affaires Maritimes et du Quartier de SAINT - MALO.

. Les services des Affaires Maritimes implantés à SAINT-MALO révèlent la diversité de leur action sur le littoral et sur les professionnels de la Mer. Outre les services de la Direction Départementale et du Quartier de SAINT-MALO, on peut ajouter ceux du Centre Administratif des Affaires

(1) Convention de Mise à disposition de la Direction Départementale des Affaires Maritimes et du Quartier au profit du Conseil Général de la Manche à l'étude début 1987.

(2) cf. : Convention du 6/9/82 (Conseil Régional) modifiée
Convention par arrêté du 30/12/82 (Conseil Général des Côtes du Nord) modifiée (pour préparation et exécution des délibérations du Conseil Général en tant que de besoin.

(3) Administration de contact pour les Pêches et Cultures Marines.

Maritimes (C.A.A.M.) qui relève de l'Administration Centrale ⁽¹⁾, de l'E.N.I.M. ⁽²⁾, de l'E.N.M.M. ⁽³⁾, de l'Ecole de formation nautique et aquacole, ou de l'antenne locale de l'IFREMER,. On distingue d'autre part sous la tutelle ou en liaison avec les services des Affaires Maritimes, certains organismes tels que la Société Nationale de Sauvetage en Mer (délégations départementales et stations littorales, le Crédit Maritime Mutuel intéressé par les opérations d'aides économiques au secteur Pêche et Culture Marine, quatre coopératives d'avitaillement, d'armement de mareyage, ou ostréicole (CANCALE), une Organisation de Producteurs de pêche fraîche ⁽⁴⁾.

. Au nom de l'Etat les attributions des Services Extérieurs des Affaires Maritimes concernent à SAINT-MALO celles qui sont restées depuis la déconcentration de la compétence exclusive des Affaires Maritimes au titre du Département Ministériel de la Mer ⁽⁵⁾ et au titre de la Marine Nationale ou en liaison avec elle ⁽⁶⁾ ; celles qui ont été transférées aux COREP. du Département d'Ille et Vilaine telles que la police des épaves maritimes ⁽⁷⁾, les visas d'actes d'achat et vente de navires, la tutelle de la profession de mareyeur-expéditeur ... ; l'action des services intervient dans le cadre des Conventions de Mise à disposition régulièrement

-
- (1) Outil de gestion informatisé de l'ensemble du Secrétariat d'Etat à la Mer pour l'ensemble des marins, navires, cadastres des Etablissements de Cultures Marines ...
 - (2) Etablissement National des Invalides de la Marine (pour arsenal Marine de SAINT-SERVAN.
 - (3) Ecole Nationale de la Marine Marchande : formation Officiers flotte de Commerce et de Pêche.
 - (4) " LA PROMALO " à SAINT-MALO.
 - (5) Gestion du régime social des marins de la Marine Marchande. Mission juridictionnelle pour l'application du Code disciplinaire et pénal de la Marine Marchande et la réglementation des Pêches (Tribunal Maritime Commercial à SAINT-MALO) . Missions relatives à l'Education Maritime, à la Sécurité Maritime ...
 - (6) Suppléance de la Marine, représentation du Préfet Maritime, Sécurité et Police de la navigation, sauvetage en mer, lutte contre la pollution des eaux côtières (Plan POLMAR/MER).
 - (7) mis à part l'approbation de la liquidation des ventes qui relèvent de la Direction Régionale des Affaires Maritimes agissant pour l'E.N.I.M.

renouvelées ⁽¹⁾, et dans le cadre des délégations de signatures existantes intervenues en faveur de la Direction Régionale des Affaires Maritimes (pour les Cultures Marines) et de la Direction Départementale des Affaires Maritimes d'Ille et Vilaine ⁽²⁾.

Très diversifiée, l'action des Affaires Maritimes s'étend à SAINT-MALO aussi bien aux problèmes posés par l'avenir de la grande pêche pour une information de l'Administration centrale et non une action spécifique locale ⁽³⁾, qu'aux problèmes de la Pêche au large notamment ceux posés par la commercialisation ⁽⁴⁾, ou encore à ceux posés par l'extension des demandes d'exploitation de Cultures Marines ou la mise en place du plan de restructuration du bassin mytilicole rendu nécessaire face à la surdensité, facteur de prolifération parasitaire. Elle est le fait d'un corps à faible effectif unitaire constituant on l'a vu le personnel des services, compliquant à la fois le recrutement et la formation du personnel et alourdissant cette administration dont la dualité d'attributions militaires et civiles entraîne la dualité des statuts du personnel.

La globalité de ces attributions administratives ou techniques fait des Services locaux des Affaires Maritimes un ensemble non homogène au sein desquels on peut généralement distinguer le personnel de bureau des Quartiers, les services purement administratifs ⁽⁵⁾ et les services techniques spécialisés du Quartier chargés notamment de la sécurité de la

-
- (1) ex : Convention de Mise à Disposition de la Direction Départementale des Affaires Maritimes d'Ille et Vilaine, au profit du Président du Conseil Général par Arrêté Préfectoral du 26/3/85.
 - (2) Arrêté Préfectoral Ille et Vilaine du 18/11/85.
 - (3) Etude des politiques d'Investissement des Sociétés d'Armement, des restructurations possible des flottes de certaines compagnies ou des applications économiques du nouveau statut juridique de SAINT-PIERRE et MIQUELON.
 - (4) en 1985, Règlement judiciaire du principal agent de Transaction Malouin.
 - (5) ex : un secrétariat, une section navigation, matricules ou Gens de Mer une section E.N.I.M., une section " Affaires économiques " dans le domaine des Pêches Maritimes et dans les Quartiers plus importants une section " Pêche et " domanialité " (autonome dans les régions conchylicoles).

navigation ⁽¹⁾ ou du service médical, ou encore de la surveillance et de la police des Pêches Maritimes ⁽²⁾.

Pour comprendre l'importance de l'activité de ces services les données de la Direction Départementale des Affaires Maritimes et du Quartier de SAINT-MALO sont révélatrices. L'action s'est concrétisée en 1985 d'un point de vue administratif par 70 études économiques ou instructions de données économiques ⁽³⁾, 4 conciliations en matière de litiges individuels entre armateurs et marins ; par la délivrance dans le cadre de la gestion des marins de 1.207 autorisations diverses de pêche (ex.: sous-marine), de 1.435 relevés de navigation individuels et 3.275 signalements d'état-matricules ; par l'intervention dans le cadre de la gestion des navires, au titre de 6 immatriculations nouvelles en pêche, 12 au commerce, ou de 1.381 mutations de propriétés, du recensement de 24.769 unités de plaisance dont 5.786 jaugeant plus de 2 Tonneaux ... ⁽⁴⁾. L'intervention au titre de la sécurité de la navigation permettait de dénombrer les visites de sécurité à bord des navires français de commerce (50) de pêche (204) et de plaisance (524) ⁽⁵⁾. On peut y ajouter enfin 401 opérations diverses effectuées au titre de l'Administration des Etablissements de Pêche Maritime (création, agrandissement, réduction de surface). D'un point de vue réglementaire, la réglementation intéressant les Affaires Maritimes est restée à cette époque exclusivement Ministérielle ou déconcentrée au niveau du COREP. de Région en matière de Pêches Maritimes, le chef de Quartier n'ayant que le pouvoir de simple décision sur des problèmes précis.

-
- (1) Contrôle et application des lois et règlements relatifs à la sécurité des navires en mer, à l'hygiène et l'organisation du travail à bord.
- (2) - Personnel de surveillance civil embarqué des Affaires Maritimes ou militaire (gendarmes maritimes chargés plus particulièrement de la police et de la sûreté des Ports mais concourant, quand ils sont détachés près des Administrateurs des Affaires Maritimes, Chefs de Quartier à l'exécution des lois et règlements concernant les Affaires Maritimes, la police de la navigation ou des Pêches).
- (3) dont 60 ont fait l'objet de subventions croisées.
- (4) ... 35 armements au commerce pour 114 hommes d'équipage, 213 à la pêche pour 668 hommes d'équipage.
- (5) 24 visites sur les navires étrangers.

Du point de vue des actions de contrôle et de police, qui peuvent concerner entre autres les Pêches Maritimes, la salubrité des coquillages, ou des Etablissements de Pêche Maritime ⁽¹⁾ on dénombre notamment 116 P.V. pour les pêches et 24 pour les Etablissements des Pêches Maritimes auxquels s'ajoutaient les sanctions administratives pour infraction aux décisions de l'organisation professionnelle des pêches.

Les services locaux apportent de plus un concours technique à la Préfecture Maritime de la 2ème Région dans le cadre de l'information nautique ou des opérations de déminage, au Conseil Général d'Ille et Vilaine pour une information économique systématique, et à la municipalité de SAINT-MALO pour le suivi de la politique en faveur de la pêche artisanale, ainsi qu'à la Chambre de Commerce et d'Industrie, et aux professionnels de la conchyliculture.

3) L'état global des pouvoirs d'instruction et de consultation des Services des Affaires Marines.

Si les anciennes compétences réglementaires des Affaires Maritimes appartiennent désormais aux deux Commissaires de la République des régions Bretagne et Basse-Normandie en matière de Pêches et de Cultures Marines, et aux trois COREP. des Départements Manche, Ille et Vilaine, et Côtes du Nord pour les autres attributions, et malgré les délégations de signature intervenues au niveau des deux Directions Régionales correspondantes, et des trois Directions Départementales, les quatre Quartiers des Affaires Maritimes n'en continuent pas moins à jouer sur le littoral du Golfe un rôle déterminant en tant que circonscription de base chargée, notamment dans le cadre des Pêches et des Cultures Marines mais aussi dans la gestion du Domaine Public Maritime à un degré moindre, de l'instruction des dossiers. Ils constituent à ce titre un point de passage obligé.

(1) Contrôle effectué par des inspecteurs de la navigation, des techniciens du contrôle des Etablissements de Pêche Maritime ...

a) Importance du pouvoir Instructeur des Affaires Maritimes
en matière de Cultures Marines

Les services locaux des Affaires Maritimes interviennent en dehors du niveau règlementaire qui appartient aux Commissaires de la République, à tous les stades de la procédure d'autorisation d'exploitation de Cultures Marines. Ils sont dans ce domaine le service administratif d'action privilégiée. Les concessions sont en effet accordées théoriquement par les COREP. de Département sur la proposition du Directeur des Affaires Maritimes. La majorité des décisions préfectorales sont prises sur proposition de ce dernier notamment les modifications concernant les conditions d'occupation en cours de concession (1).

Ce sont les chefs de Quartiers qui reçoivent les demandes de concessions (2). Celles-ci font ensuite l'objet à l'initiative du COREP. de Département intéressé mais sur proposition du chef de Quartier, d'une enquête publique et administrative. Au cours de l'enquête administrative, ils sont chargés de communiquer les demandes en même temps pour assentiment au Préfet Maritime concerné et au Chef du Service Maritime de la Direction Départementale de l'Équipement, et pour avis à différentes administrations (3).

Les Chefs de Quartiers ouvrent également 15 jours à l'avance l'enquête publique dans les communes des lieux considérés et l'annoncent par affichage au Quartier dans les stations maritimes et les mairies intéressées.

Conjointement au chef des stations maritimes et aux maires ils mettent à la disposition du public un cahier d'observation motivée.

(1) Art. 2 du Décret du 22/7/83 modifié, op. cit.

(2) Article 8 du Décret du 22/7/83 modifié,

(3) Direction des Services fiscaux, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales, Direction Départementale de la Concurrence et de la Consommation ... et représentant local de l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

Les Directeurs des Affaires Maritimes sont ensuite chargés de la notification des décisions préfectorales motivées de rejet de demande ou d'annulation d'acte de concession.

Les chefs de Quartiers sont obligatoirement tenus informés par les professionnels des modifications intervenant dans les sociétés concessionnaires et doivent vérifier que les conditions statutaires sont remplies, à défaut ils sont habilités à mettre en demeure les sociétaires de satisfaire aux conditions fixées ou de dissoudre la société ⁽¹⁾. La déclaration des vacances de concessions leur incombe dans certains cas ⁽²⁾.

Leur intervention est semblable au cours des procédures d'autorisations de prise d'eau de mer et de vivier flottant. Les Services des Affaires Maritimes au niveau des Directions Départementales mais surtout des Quartiers constituent donc l'administration de terrain coordinatrice et directrice de l'Instruction des dossiers.

b) Restriction d'un pouvoir d'instruction : le pouvoir consultatif des Affaires Maritimes en matière d'extractions d'agrégats et d'amendements marins.

Alors qu'avant 1980 on pouvait distinguer plusieurs administrations différentes, compétentes pour l'instruction des dossiers de demande d'extraction d'agrégats et d'amendements à savoir, respectivement la Direction Départementale de l'Équipement ⁽³⁾ et la Direction Interdépartementale de l'Industrie et de la Recherche d'une part, et d'autre part les services

(1) Art. 11. Décret du 22/7/83 modifié op. cit.

(2) décès du concessionnaire, refus de substitution ...

(3) pour l'autorisation domaniale.

des Quartiers des Affaires Maritimes ⁽¹⁾, une unité de la compétence d'Instruction au profit de la Direction des Ports et de la Navigation Maritime, c'est-à-dire aux Services de la Direction Départementale de l'Équipement à l'échelon local, a été instaurée à cette date afin de clarifier les compétences et éviter la dispersion des dossiers portant sur le Domaine Public Maritime. ⁽²⁾ Les extractions d'agrégats et d'amendements sont instruites par la Administration de l'Équipement qui déjà chargée des demandes concernant les agrégats ont vu s'élargir leur compétence aux amendements sur désaisissement des Quartiers des Affaires Maritimes. Ces derniers restaient néanmoins associés à l'Instruction pour l'autorisation et l'établissement du calendrier d'extraction et continuaient à recevoir en fait les demandes d'autorisations.

Cette répartition des compétences a une nouvelle fois été perturbée en 1982 par le transfert des compétences précédemment dévolues aux Directeurs des Affaires Maritimes aux COREP. de Région ⁽³⁾ et de Départements ⁽⁴⁾, puis en 1984 ⁽⁵⁾, par l'affirmation que toutes extractions de matériaux sur le Domaine Public Maritime sont subordonnées à une autorisation domaniale dont les demandes sont adressées aux COREP. de Départements qui autorisent les occupations temporaires, le stationnement sur les dépendances du Domaine Public Maritime et prennent toutes décisions relatives à

-
- (1) - Agrégats : Prospection, recherche et exploitation sur le Domaine Public Maritime soumis au régime des Mines depuis la loi du 16/7/76 et le Décret du 11/3/80 (op.cit.). (Compétence réglementaire du COREP. de Département/ les Affaires Maritimes n'interviennent pas.)
 - Amendements : sur rivage (produits domaniaux)/ demande aux Services des Affaires Maritimes,
: en mer/ (produits de pêche)/ pas d'autorisation nécessaire, (mais réglementation du Directeur des Affaires Maritimes sur époque et zones).
 - (2) Circulaire du 11/3/80 (op.cit.) n° 1138- D 80.
 - (3) Réglementation des Pêches et en conséquence extractions d'amendements en mer. (Décrets du 21/7/82).
 - (4) Réglementation des extractions sur rivages.
 - (5) Décret du 13/4/84 (op.cit.)

l'administration de ce dernier ⁽¹⁾ ; leur service instructeur sont les Directions Départementales de l'Equipement. Les Services des Affaires Maritimes restent consultés pour avis en cas de demande d'occupation du Domaine Public Maritime par concession ⁽²⁾.

Les " Affaires Maritimes " ont donc en cette matière, été déssaisies de la compétence règlementaire et du pouvoir directeur de l'instruction transféré aux Services Maritimes des Directions Départementales de l'Equipement. Ils restent en fait dans les faits et pour le moment, largement présents dans les procédures concernant l'occupation du Domaine Public Maritime et les extractions ; la lenteur à intégrer les changements d'habitudes administratives n'y sont pas étrangères. Les Services Maritimes des Directions Départementales de l'Equipement et les Quartiers sont en contact permanent dans ce domaine, pour cette raison. Mais là encore, il semble qu'une clarification règlementaire soit nécessaire.

c) L'action inégale des Affaires Maritimes au sein des procédures relatives à l'occupation du Domaine Public Maritime et à l'aménagement du littoral.

Si en majorité, les Services de l'Etat chargés localement de conduire l'instruction des dossiers relatifs aux occupations du Domaine Public Maritime (excepté dans le cas de Cultures Marines) sont les Directions Départementales de l'Equipement, les Directions Départementales des Affaires Maritimes et les Quartiers sont néanmoins des intervenants consultés de manière systématique.

(1) Art. R. 53 du Code du Domaine de l'Etat.

(2) Art. R. 145-1.

C'est le cas en matière de demande de mouillages de corps-morts sur le littoral des départements côtiers ⁽¹⁾; si la demande est adressée à une Direction Départementale de l'Équipement ⁽²⁾ elle est ensuite transmise par cette dernière au chef de Quartier intéressé en ce qui concerne la décision relative à l'occupation du plan d'eau pour le Préfet Maritime, et en référence à la réglementation générale établie par lui en ce domaine ⁽³⁾.

C'est le cas également en matière de concession d'endigage ; au cours de l'Instruction menée par les Directions Départementales de l'Équipement, l'assentiment du Préfet Maritime et du Directeur des Affaires Maritimes concernés doit être recueilli; à défaut la convention doit être approuvée au niveau ministériel ⁽⁴⁾.

A défaut d'être exhaustif on citera enfin le travail d'études réalisé par les Quartiers et Directions Départementales des Affaires Maritimes des trois départements du Golfe Normano-Breton dans le cadre de l'élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la Mer, conjointement à celui effectué par différentes administrations que les Directions Départementales de l'Équipement sont chargées de coordonner.

On rappellera en conclusion que l'action des services chargés " des affaires de la mer " est parmi celles des autres administrations intervenantes, la plus diversifiée sur le littoral. Elle s'étend aussi bien à l'intervention directe en mer qu'à l'intervention au titre de la

(1) cf. : Arrêté Préfectoral des Côtes du Nord 2 et 24 Nov. 1981, op. cit.

(2) pour l'Instruction de l'occupation du Domaine Public Maritime.

(3) cf. Infra. § I.

(4) Art. 3. Décret n° 79-518 du 29/6/79 relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du Domaine Public Maritime, maintenus dans ce domaine en dehors des ports (op. cit.)

règlementation ou de l'instruction sous l'autorité des deux Préfets Maritimes ou des Commissaires de la République des deux Régions et des trois Départements, chargés de tâches administratives générales respectivement en mer et à terre sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

Leur intervention directe en mer, sur les espaces maritimes du Golfe Normano-Breton est effectuée aux titres variés de la Police des Pêches, des Etablissements de pêche, de la salubrité des coquillages, de la sécurité de la navigation et du sauvetage ⁽¹⁾ avec des moyens qui leur sont propres mais qui sont généralement insuffisants ⁽²⁾ et des moyens mis à leur disposition par d'autres administrations ⁽³⁾.

L'importance de l'action des Services Extérieurs des Affaires Maritimes en matière réglementaire est liée aujourd'hui sur le littoral du Golfe Normano-Breton à la volonté préfectorale détentrice des pouvoirs en ce domaine à déléguer sa signature au niveau des Directions Régionales et Départementales. Qu'il s'agisse des pouvoirs de règlementation, sur délégation de signature, ou d'instruction et de consultation, les services des Affaires Maritimes malgré la perte de leur autonomie en certaines matières, restent néanmoins à titre principal l'administration privilégiée de synthèse, de contact ⁽⁴⁾ et de " terrain " pour la préparation des règlementations

- (1) Présence sur le littoral Ouest-Cotentin (pointe Nord-Ouest) du Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage des Affaires Maritimes : le C.R.O.S.S. - JOBOURG (Manche) chargés de diriger et coordonner les opérations de sauvetage en mer (sur délégation des Préfets Maritimes : cf. Infra § I) , d'un rôle de police de la navigation commerciale (surveillance du dispositif de séparation du trafic obligatoire depuis 1979), de surveillance des pollutions, de prévention des accidents de mer (diffusion des avis de tempête ou d'obstacles à la navigation) et de surveillance des pêches. Dirigé par un Administrateur des Affaires Maritimes le CROSS est placé sous l'autorité organique des Directions Régionales des Affaires Maritimes et sous l'autorité opérationnelle du Préfet Maritime de 1ère Région.
- (2) Notamment dans le cadre de la surveillance des Pêches et le contrôle des journaux de bord communautaires (déclaration aux Affaires Maritimes du port de débarquement).
- (3) concours IFREMER pour le contrôle du milieu et des produits marins....
- (4) - avec les professionnels de la mer (tutelle des organisations professionnelles)
- avec les collectivités territoriales (Conventions de Mise à disposition).

locales, (1) les instructions, études et rapports relatifs à la gestion des ressources vivantes (Pêches et Cultures marines).

Leur intervention au sein des procédures relatives à la gestion des ressources non vivantes et à la gestion du Domaine Public Maritime a été restreinte au profit des Directions Départementales de l'Équipement qui réunissent actuellement en ce domaine la majorité des compétences d'instruction.

(1) Les rapports quotidiens avec les professionnels, la mission concrète des situations économiques, sont à l'origine de la pratique des dérogations.

§ II. LES SERVICES DE "L'EQUIPEMENT" : PREDOMINANCE
DES COMPETENCES LITTORALES RELATIVES A LA GESTION
DU SOL ET DE SES RESSOURCES

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton ce sont les Directions Départementales de l'Equipement qui constituent l'armature côtière d'un Service Extérieur spécialisé dont l'action privilégiée dans cette zone a trait principalement à la gestion des sols notamment dans le cadre de ses compétences relatives à l'aménagement et à l'urbanisme et à la gestion du domaine Public Maritime. Leur action relève également de réglementations relatives au contrôle de la qualité du milieu marin.

Bien qu'encombre très étendues, les compétences des Trois Directions Départementales de l'Equipement du Golfe Normano-Breton ont été largement diminuées par les transferts effectués au profit des collectivités territoriales par la décentralisation. Celle-ci a de plus entraîné l'éclatement de certains services directement compétents sur le littoral. L'organisation qui en résulte n'est pas homogène et diffère suivant les départements. En effet contrairement aux Services des Affaires Maritimes qui en raison du renforcement de la déconcentration entre les mains des Commissaires de la République de Département et de Région ont perdu en partie leur autonomie, les Directions Départementales de l'Equipement, traditionnellement placées sous l'autorité des COREP, ont quant à elles, été directement touchées par la décentralisation qui, en transférant certaines compétences relatives à l'urbanisme ou aux ports maritimes, aux collectivités territoriales dépourvues de services techniques spécialisés, a eu pour conséquence le transfert ou les mises à disposition de certaines parties des services de l'Equipement.

I. L'ECLATEMENT DE L'ORGANISATION TRADITIONNELLE
DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT
LITTORALES

1) Les traits généraux de la réorganisation, facteur
de déstabilisation des services à compétences maritimes

C'est en application de l'Article 8 de la Loi du 7 Janvier 1983 (1) qu'un Décret du 31 Juillet 1985 (2) relatif aux " modalités du transfert aux départements et à celles de la mise à disposition de ceux-ci, des Services Extérieurs du Ministère de l'Urbanisme du Logement et des Transports, Directions Départementales de l'Equipement et Services Spécialisés Maritimes," est venu concrétiser la décentralisation sur les services des Directions Départementales de l'Equipement chargés d'intervenir sur le littoral.

Cet article disposait en effet que les Services Extérieurs de l'Etat, ou " partie de ceux-ci chargés à titre principal de la mise en oeuvre soit d'une compétence attribuée au Département ou à la Région " par la loi de Janvier 1983 ou la Loi du 26 Janvier 1984, " soit d'une compétence relevant actuellement du Département ou de la Région," devaient être réorganisés dans un délai de deux ans à compter de la publication d'une loi relative aux garanties statutaires accordées au personnel des collectivités territoriales, pour permettre leur transfert à l'autorité territoriale concernée (3).

Les Directions Départementales de l'Equipement littorales en raison du poids et de la nature de leurs activités et de l'importance de leurs services administratifs et techniques ont connu quelques problèmes particuliers dans la perspective de leur division.

(1) relative à la répartition des compétences entre Département, Commune, Région et Etat (op. cit.).

(2) n° 85-812 (J.O. du 1/8/85) et circulaire d'application (J.O. du 4/8/85).

(3) Art. 1. Loi n° 82-213 du 2/3/82 (op.cit.). Transfert devant être réalisé avant le 26/1/86 (opéré pour les D.D.A.S.S. chargées du contrôle des " eaux de baignade " sur le littoral " en 1985).

a) Description générale d'une Direction Départementale
de l'Équipement

Les Directions Départementales de l'Équipement sont les Services Extérieurs du Ministère de l'Urbanisme, du Logement, des Transports et de l'Aménagement du territoire qui connaît au niveau national de fréquentes modifications de structures. La structure territoriale connaît par contre une certaine stabilité. Ces services recouvrent de nombreuses compétences basées sur le concept d'équipement notamment la construction et l'entretien de la voirie, l'urbanisme, le domaine public maritime, mais aussi l'habitat, les réseaux divers en milieu urbain, ou les cours d'eau domaniaux ... Leur taille ⁽¹⁾ et leur structure est variable suivant les départements mais qu'ils aient ou non un littoral, on y distingue généralement une structure centrale comprenant un groupe " Administratif Central " ⁽²⁾, un groupe " d'Études et de Programmation " ⁽³⁾, un groupe " d'Urbanisme opérationnel et de Construction " ⁽⁴⁾ et un arrondissement fonctionnel ⁽⁵⁾ ; on y distingue ensuite les structures territorialisées locales avec les arrondissements territoriaux ⁽⁶⁾ puis les subdivisions, services de proximité situés généralement au niveau des cantons et compétents depuis peu en matière d'autorisation d'occupation des sols ⁽⁷⁾, enfin les subdivisions maritimes ⁽⁸⁾ qui nous intéressent

(1) Les D.D.E. sont composées en majorité d'ingénieurs issus du corps des Ponts et Chaussées.

(2) Chargé des problèmes administratifs.

(3) pour les études d'urbanisme principalement.

(4) pour les actes d'urbanisme, l'habitat, les constructions publiques.

(5) pour les études et l'exploitation routière.

(6) essentiellement pour la voirie.

(7) et l'entretien du réseau routier.

(8) généralement mixte (compétence maritime routière).

plus particulièrement et spécifiquement chargées des problèmes portuaires et de Domaine Public Maritime. Il convient d'ajouter à cette structure traditionnelle des " services spécialisés maritimes compétents sur certains ports maritimes ".

b) Les opérations de transferts ou de mise à disposition de certaines parties des services des Directions Départementales de l'Equipement littorales

* L'origine : les transferts d'attributions

La Loi de Janvier 1983 prévoyait on l'a vu, la réorganisation des services de l'Etat chargés d'attributions transférées aux collectivités territoriales, ou chargées de la mise en oeuvre de compétences appartenant déjà aux départements ⁽¹⁾. Ces attributions en ce qui concerne les Directions Départementales de l'Equipement portaient notamment sur la gestion de l'ensemble du Patrimoine Départemental, ⁽²⁾ et pour les compétences transférées aux Départements par la décentralisation portaient notamment en matière littorale sur les ports maritimes de commerce et de pêche ⁽³⁾.

* L'impact : les transferts ou mises à disposition de parties de services concernés par ces attributions

- Les services susceptibles d'être concernés par les transferts

Le Décret du 31 Juillet 1985 fixait la liste des services devant être transférés ou mis à disposition et se basait directement sur les compétences antérieurement exercées par les Directions Départementales de

(1) Départements bénéficiaires de transferts de services contrairement aux communes.

(2) avec le réseau routier.

(3) Loi du 22/7/83 (op. cit.) Cf. Titre I, CH. I. Section II). Compétence départementale: création, extension (en cas d'existence de S.M.V.M.), gestion, entretien, police, contrôle des concessions gestion du D.P.M. portuaire).

L'Équipement pour le compte des Départements ou transférées depuis la décentralisation. Parmi les six catégories de services destinés à être transférés on retiendra particulièrement ceux ayant des répercussions littorales à savoir : les parties de services chargés de la programmation des études, du contrôle administratif et financier, des acquisitions foncières, et du contentieux en matière de voirie départementale ; les parties de services chargés de compétences transférées en matière de ports maritimes de commerce et de pêche, soit au niveau de la direction départementale, soit dans les services spécialisés maritimes, soit dans les subdivisions spécialisées maritimes ⁽¹⁾ ; les parties de services chargés de toute autre tâche assurée pour le compte du Département et variables suivant les départements et concernant par exemple les mises en oeuvre de la politique foncière et la gestion de la politique des périmètres sensibles ⁽²⁾ ; enfin les parties de services chargés de la gestion du personnel relevant du Département, et de la gestion des locaux et matériels nécessaires aux services précités.

La majorité de ces services susceptibles de transfert fonctionnaient soit au siège d'une Direction Départementale de l'Équipement soit dans les services spécialisés maritimes, ou dans les arrondissements territoriaux. Leur division souvent mal perçue par le personnel ⁽³⁾ pouvait affecter leur précédent caractère opérationnel en les plaçant sous l'autorité entière du Président du Conseil Général, mais avec semble-t-il moins de préjudice que dans le cas des services pour lesquels l'Etat devait préférer une mise à disposition.

(1) Subdivisions mixtes devant être mises à disposition.

(2) Concours accordé à leur demande aux collectivités locales qui peuvent utiliser d'autres prestataires de services.

(3) Identification dans chaque D.D.E. du personnel à transférer par Convention entre le COREP. de Département et Le Président du Conseil Général après négociation.

- Les services susceptibles d'être mis à disposition.

Certains services à vocation directement opérationnelle notamment en matière de gestion du réseau routier ⁽¹⁾ risquaient une trop grande destabilisation. Il s'agit du " Parc " ⁽²⁾, et des subdivisions territoriales qu'elles présentent un caractère uniquement routier, ou qu'elles soient mixtes c'est-à-dire routière et maritime. Le Gouvernement estimait préjudiciable leur division, et devait préférer le principe de simple mise à disposition au profit du Président du Conseil Général ⁽³⁾.

Les problèmes de coordination et d'autorité devaient être réglés d'une part par l'envoi par chaque Président de Conseil Général, directement au Directeur Départemental de l'Equipement, de toutes instructions nécessaires pour l'exercice de missions accomplies pour le compte du Département par les services mis à disposition ⁽⁴⁾; d'autre part, par l'envoi directement au Président du Conseil Général, en provenance de chaque Directeur Départemental, de tous rapports, informations, études, statistiques, et documents relatifs à ces missions ; enfin la convention de mise à disposition devant définir les modalités d'établissement du programme annuel des actions que les services mis à disposition du département accomplissent pour le compte de ce dernier.

- La mise en oeuvre des transferts et mises à disposition ;

Ils ont été mis en oeuvre après négociations préparée par les Directions Départementales de l'Equipement, portant sur la définition du nombre d'agents, de locaux et de matériels à transférer, et soumises à des

(1) Les D.D.E. gèrent les réseaux routiers, national, départemental, et communal.

(2) Moyens terrestres et maritimes.

(3) choix opéré entre le transfert d'un service au Département et son maintien en tant que service " d'Etat " mis à disposition du Département, Art. 2 Décret du 31/7/85 précité.

(4) Art. 4 Décret du 31/7/85 : la convention de mise à disposition détermine les modalités et les domaines concernés par les instructions aux chefs de subdivisions territoriales.

Commissions administratives paritaires mises en place par le COREP. du Département intéressé ⁽¹⁾. Ils se sont concrétisés par l'approbation des Conventions intervenues entre COREP. de Département et Président de Conseil Général, du Ministre de l'Urbanisme, Logement, Transport, et du Ministre de l'Intérieur. Ils devaient prendre effet au 1er Janvier 1986 ⁽²⁾.

En fait, les négociations ont été difficiles. Les difficultés sont nées à la fois de la réticence des personnels concernés par les transferts, à passer sous l'autorité d'un élu, mais aussi de l'hostilité des Présidents de Conseil Général à cette formule de " mise à disposition," qui voyaient dans le fait que les subdivisions demeurent des structures d'Etat, une atteinte au principe de clarification des pouvoirs ⁽³⁾. Certains Présidents de Conseils Généraux ont marqué leur opposition en refusant de signer les conventions de mise à disposition ⁽⁴⁾.

La situation qui en résulte sur le littoral du Golfe Normanno-Breton au sein des trois Directions Départementales de l'Equipement est très variée. Elle révèle la lenteur de la mise en place des modifications imposées et les craintes encore actuelles de démantèlement des services.

c) Les enjeux et les conséquences de mises à disposition de parties de services

* La limitation des risques de démantèlement des Directions Départementales de l'Equipement.

Ils ont été écartés partiellement par ce système de " prêt " de services. En effet la partition des subdivisions mixtes ou spécialisées "maritimes" et du " Parc " , aurait pu se traduire par la mise en place de nouvelles sections dues à l'amputation de certaines parties de services.

-
- (1) Instance de concertation tripartite : représentant de l'Etat, du Département et des organisations syndicales des Directions Départementales de l'Equipement.
 - (2) pour celles notifiées avant cette date. A défaut la liste des parties de services transférés ou mis à disposition devait être fixée par arrêté ministériel conjoint.
 - (3) Par les transferts/Souhaits des Présidents de Conseil Général de se voir transférer les subdivisions et le " Parc " (les services au profit de l'Etat et des Communes étant assurés par voie conventionnelle
 - (4) (Art.3 Décret du 31/7/85)/Association des Présidents de Conseils Généraux/
Cf. R.A. 1985 p. 385 : " Le transfert des D.D.E. " A. BOUZELY.

Les subdivisions qui travaillent pour le compte de l'Etat et des Départements et apportent leur concours aux communes ont ainsi été maintenues sous l'autorité de l'Etat. Les Directions Départementales de l'Equipement ont conservé leur autonomie en jouant avec " les mécanismes de double autorité ".

Sur le littoral, les personnels concernés désirant maintenir l'unité des structures ont marqué leur préférence pour cette procédure.

* Les risques de rétablissement d'une forme de tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales estimaient nécessaires de bénéficier d'une certaine autorité sur les services ⁽¹⁾ destinés à exercer les compétences qui leur étaient nouvellement attribuées en matière d'urbanisme littoral pour les communes littorales, de gestion des ports de commerce de pêche et de plaisance pour les départements et les communes. La formule des mises à disposition allait à l'encontre de cette préférence ⁽²⁾. Bien que les services des Directions Départementales de l'Equipement n'aient pas de véritables pouvoirs de décisions, les Présidents de Conseils Généraux conscients du poids du rôle et de la puissance des Directions Départementales de l'Equipement au niveau local, en ce qu'elles possèdent le quasi monopole de compétence et de technicité sur le littoral, ont révélé leur crainte de voir s'exercer sur la collectivité départementale ce traditionnel pouvoir tutélaire des Directions Départementales de l'Equipement par le biais des mises à disposition. La cohabitation sur certaines parties du littoral entre les services de l'Etat et le Département s'est montrée parfois difficile.

* La limitation du risque de tutelle entre collectivités territoriales, départements, et communes du littoral.

Les transferts de compétence ne pouvaient autoriser une des

(1) cas des services à transférer.

(2) Art. 72 de la Constitution / art. 1 Loi du 2/3/82 : principe de libre administration des collectivités territoriales.

collectivités à établir ou exercer une tutelle sous quelque forme que ce soit ⁽¹⁾ sur une autre. Les communes ont été pourvues d'importants pouvoirs en matière d'urbanisme mais, dépourvues des services techniques nécessaires à leur mise en oeuvre et ne pouvant bénéficier d'un transfert de services de l'Etat contrairement aux départements. Préférant s'adresser aux Directions Départementales de l'Equipement, services d'Etat qui exercent à leur profit de nombreuses missions sous l'autorité du COREP. qu' à des services ayant fait l'objet de transferts aux départements sous l'autorité du Président du Conseil Général, les communes se sont montrées favorables aux mises à disposition. La " tutelle " ⁽²⁾ de l'Etat a donc été préférée à celle des Départements, par les Communes ⁽³⁾ qui ne possèdent aucun service compétent pour les opérations de gestion, d'aménagement, d'instruction des documents d'urbanisme.

2) Les situations différenciées des Directions Départementales de l'Equipement sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

La taille et l'organisation des trois Directions Départementales de l'Equipement des Départements de la Manche de l'Ille et Vilaine et des Côtes du Nord dépendent directement des mesures prises à la suite de la décentralisation qui ont ajouté certaines difficultés à la compréhension du partage des compétences administratives sur le littoral, déjà étendu du fait de la multitude d'administrations intervenantes. Ces mesures placent les Directions Départementales de l'Equipement face à deux autorités différentes, les COREP. de Département et les Présidents de Conseils Généraux.

(1) Art. 2 Loi du 7/1/83 (op. cit.)

(2) indirecte par la mise à disposition des moyens des Directions Départementales de l'Equipement aux communes.

(3) après un premier mouvement de désaffectation (cf. Titre I, Ch. I. Sect. III. § II.)

a) La Direction Départementale de l'Équipement sur le littoral
du Département de la Manche.

Cette Direction Départementale de l'Équipement qui emploie au total environ 1.200 agents ⁽¹⁾ intervient sur l'ensemble du Département de la Manche. Elle comprend outre la Direction, le groupe administratif central et le groupe " d'études et de programmation " notamment chargé d'études d'urbanisme ⁽²⁾, un arrondissement fonctionnel, un arrondissement mixte opérationnel de CHERBOURG au sein duquel on distingue les subdivisions " Etudes et Travaux " (16 personnes), " Phares et Balises " (16 personnes), " Littoral " (14 personnes), un bureau d'études maritimes (8 personnes), et un arrondissement mixte opérationnel de SAINT-LO au sein duquel on distinguera principalement la subdivision maritime de GRANVILLE (26 personnes) ⁽³⁾. On peut ajouter à cette liste un arrondissement de gestion et un Service " urbanisme opérationnel et construction " comprenant notamment une section chargée du droit des sols (10 personnes) et une section chargée de la politique d'aménagement et du foncier (6 personnes).

Enfin, il convient de ne pas oublier la " cellule anti-pollution marine " ou CIPOLMAR de CHERBOURG qui disposant de deux postes n'en compte qu'un effectif ⁽⁴⁾. Aucun transfert de services ⁽⁵⁾ n'était intervenu jusqu'au début 1987 à la Direction Départementale de l'Équipement de la Manche ⁽⁶⁾; c'est par le moyen d'une délégation de signature du Président du Conseil Général ⁽⁷⁾ que le Directeur Départemental de l'Équipement de la

(1) au 1/4/86.

(2) # Services : observatoire du Foncier et du Logement " (4 personnes), " Etudes d'Urbanisme et générales " (6 personnes) " Etudes d'urbanisme " (6 personnes), " Etudes d'urbanisme et paysagères " (2 personnes).

(3) plus un bureau d'études routières, d'études hydrauliques, d'équipement urbain.

(4) un ingénieur et deux agents avec un véhicule, deux zodiacs, une vedette de 6,30 mètres.

(5) Refus d'un transfert par la D.D.E., et réticence départementale à une mise à disposition de services.

(6) Projet de transfert au Département de 7 agents du service " exploitation " (agents de l'écluse du port) de la subdivision maritime de GRANVILLE.

(7) base : - Arrêté Préfectoral Manche du 24/3/82 mettant le Directeur Départemental de l'Équipement à la disposition du Président du Conseil Général pour continuer à exercer les compétences départementales qui lui étaient dévolues par le Préfet.

- Décret n° 83-1068 du 8/12/83 (transferts portuaires) et Arrêté Préfectoral du 3/1/84.

. Délégation du Président du Conseil Général à la D.D.E. du 16/1/87.

Manche ⁽¹⁾ est habilité dans le cadre de ses attributions à instruire en vue de la présentation d'un rapport au bureau du Conseil Général les affaires relatives notamment à l'administration générale, la gestion financière, les routes et la circulation routière ⁽²⁾ mais surtout celles relatives aux ports maritimes de commerce et de pêche concernant les autorisations d'outillage privé avec obligation de Service Public ⁽³⁾, les autorisations individuelles d'extractions de matériaux (et leur retrait) ⁽⁴⁾, les actes d'administration du Domaine Public Maritime, la délivrance des arrêtés d'alignement sur le Domaine Public, et des Autorisations d'Occupations Temporaires (A.O.T.) enfin les règlements particuliers de police à l'intérieur des limites administratives des ports transférés au Département de la Manche.

Pour le compte de l'Etat et sur délégation de signature du COREP. de Département, le Directeur Départemental est habilité à signer dans le cadre de ses attributions et compétences certaines décisions ; il s'agit, outre les pouvoirs relatifs à l'administration générale et aux routes nationales des compétences " Directions Départementales de l'Equipement " ⁽⁵⁾ sur les ports maritimes et voies navigables de l'Etat pour la gestion et la conservation du Domaine Public Maritime ⁽⁶⁾, la police des voies navigables ⁽⁷⁾, l'autorisation de travaux et de protection contre les eaux ⁽⁸⁾, et la lutte contre la pollution ⁽⁹⁾.

(1) sur sa proposition.

(2) routes départementales/A.O.T./Gestion et Conservation du Domaine Public Routier, travaux routiers / Suivi des opérations domaniales autorisées par le bureau du Conseil Général/ Notification aux propriétaires des actes relatifs aux acquisitions foncières.

(3) Décret n° 82-3893 du 10/5/82 Art. 17.

(4) Art. A 40 et A 48 du Code du Domaine de l'Etat.

(5) Délégation du 8/1/87.

(6) Délimitation portuaire, actes d'administration du Domaine Public Maritime, délivrance des arrêtés d'alignements sur le Domaine Public de l'Etat, permissions de voirie, A.O.T., autorisation d'exécution de travaux urgents de voies ferrées des ports, incorporation au Domaine Public des lais et relais de mer, désignation de terrains réservés (loi n° 63-1178 du 28/11/63 relative au D.P.M.) approbations d'opérations domaniales et autorisations individuelles d'extractions de matériaux.

(7) interruption de la navigation ...

(8) Prise en considération et autorisation de travaux de défense des lieux habités contre la mer.

(9) Instruction et mise à l'enquête des demandes d'autorisation de rejet en mer (Loi n° 64-1245 du 16/12/64 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre la pollution).

b) La Direction Départementale de l'Équipement sur le littoral
du Département d'Ille et Vilaine

- Une organisation marquée par l'importance de l'arrondissement malouin

Le service départemental de l'Équipement d'Ille et Vilaine est un service d'État chargé de diverses missions touchant à l'aménagement du territoire notamment au titre des infrastructures de transports, de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement mais c'est aussi un service mis à disposition des collectivités locales dans ce département.

La structure est stratifiée en trois niveaux comme en Manche, avec une direction à RENNES, des services spécialisés ou arrondissements territoriaux et les subdivisions, bureaux en cellules.

Son implantation territoriale dans ce département est forte ; on y distingue trois arrondissements territoriaux à vocation polyvalente regroupant dix huit subdivisions territoriales avec notamment pour ce qui concerne le littoral du Golfe Normano Breton l'arrondissement territorial et maritime de SAINT-MALO compétent sur le littoral d'Ille et Vilaine jusqu'à ses limites géographiques ⁽¹⁾. Les arrondissements et les subdivisions territoriales polyvalentes ont en charge en plus des problèmes d'infrastructures, l'instruction des permis de construire pour les communes non dotées de Plan d'Occupation du Sol depuis plus de six mois et apportent leur concours pour l'étude des documents d'urbanisme aux communes qui en font la demande et pour l'application du droit des sols ⁽²⁾ aux communes dotées de Plan d'Occupation du Sol depuis plus de six mois et qui en font la demande.

(1) 1000 agents environ au total à la D.D.E. d'Ille et Vilaine.

(2) Depuis le 1/4/84.

L'implantation territoriale composée de " généralistes " est donc relayée et coordonnée par des " spécialistes " regroupés dans des services fonctionnels couvrant différents secteurs d'intervention des Directions Départementales de l'Équipement ⁽¹⁾.

Le premier arrondissement " territorial " est celui de RENNES ⁽²⁾, le second, le plus étendu en superficie, est l'arrondissement " d'Aménagement territorial " comprenant douze subdivisions ⁽³⁾ mais dont les compétences sont moins étendues par rapport au 3ème arrondissement " territorial et maritime " de SAINT-MALO. Ce dernier englobe quatre subdivisions territoriales : SAINT-MALO ⁽⁴⁾, DINARD, COMBOURG ⁽⁵⁾ et DOL DE BRETAGNE ; il comprend la subdivision " Exploitation Maritime ", la capitainerie du port, la Subdivision " SAINT-MALO Maritime " et la subdivision " Urbanisme et Aménagement ". Il est chargé sur le littoral de la représentation territoriale de la Direction Départementale de l'Équipement auprès des Collectivités locales et usagers de l'arrondissement, notamment dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, de l'aménagement, de la gestion du littoral, de l'exploitation du port de SAINT-MALO, de la signalisation maritime, de la lutte anti-pollution, de l'instruction des demandes de permis de construire et des certificats d'urbanisme à certaines conditions ⁽⁶⁾.

(1) Services d'urbanisme, de construction, de voirie départementale/ les domaines spécifiques tels que les transports ou les ports maritimes sont pris en charge par des unités spécialisées rattachées à un arrondissement ou une subdivision.

(2) comprenant deux subdivisions.

(3) vers l'intérieur du département.

(4) polyvalentes pour les cantons de SAINT-MALO, DINARD, CANCALE, CHATEAUNEUF..

(5) polyvalentes pour les cantons de COMBOURG et TINTENIAC.

(6) autres missions : entretien et gestion de la voirie, aide technique aux communes, aménagement et entretien des espaces verts départementaux ...

Parmi les neuf services de la Direction Départementale de l'Équipement centrale, certains intéressent également plus ou moins directement l'intervention littorale ; on peut retenir à ce titre le service d'urbanisme (S.U.) chargé des politiques en cette matière, de l'urbanisme réglementaire ⁽¹⁾, du contrôle de légalité pour le compte du COREP. ⁽²⁾ ; le service de l'Aménagement et de l'Environnement (S.A.E.) chargé de la protection des sites et de la nature, de la politique des espaces naturels sensibles, des études générales ; le Service des Grands Travaux (S.G.T.) chargé des problèmes de l'eau de l'assainissement, de la navigation intérieure et de la police des eaux et doté d'un laboratoire départemental à RENNES.

Enfin, il convient de ne pas oublier au sein du Service Maritime de SAINT-MALO ⁽³⁾ la CIPOLMAR, chargée d'intervenir sur l'ensemble du littoral du Département du Couesnon au Frémur sur 160 km de côtes et sur la Rance maritime ⁽⁴⁾. Elle dispose d'un technicien à temps complet pour les missions administratives et de terrain, d'un zodiac et d'un fourgon aménagé. Cette cellule est habilitée à observer et contrôler le milieu marin, à réaliser des études particulières ⁽⁵⁾ et à intervenir ponctuellement.

- Des compétences élargies en raison de la présence d'un port maritime d'intérêt national.

Cette Direction Départementale agit à la fois pour le compte du Département par le biais d'une mise à disposition de ses services au

(1) Coordination avec les Commissions Départementales.

(2) Cf. Titre I. CH. I. Section III. § II.

(3) Arrondissement de SAINT-MALO / Subdivision d'exploitation Maritime.

(4) jusqu'à l'écluse de Châtelier / 195 kms. de côtes au total.

(5) ex. : résolution de problèmes globaux, définition de zones optimales de rejet par des émissaires et détermination de la capacité d'absorption d'eaux polluées par la mer.

Président du Cons. Gén. ⁽¹⁾ et pour le compte de l'Etat et sur délégation de signature du COREP. de Département.

. Au profit du Département, la Direction Départementale de l'Equipement est donc mise globalement, en tant que de besoin, à la disposition du Président du Conseil Général d'Ille et Vilaine pour préparer et exécuter les délibérations du Conseil Général dans les domaines respectifs de ses compétences propres.

Une annexe à l'article 2 de cette convention définit les compétences concernées par la mise à disposition. A défaut de ne pouvoir être exhaustif on se limitera à citer les principales missions applicables à ce littoral ;

La Direction Départementale de l'Equipement est chargée pour le compte du Département de la conception, des acquisitions, de l'aménagement du réseau routier départemental dont une partie longe le littoral, et des espaces naturels départementaux ⁽²⁾ ; des études générales et des travaux préparatoires pour la définition et le suivi de la politique départementale dans les domaines de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme, de l'action foncière, du tourisme, des transports, de l'aide aux communes ... ; de l'aide au montage administratif et financier d'opérations d'investissements de toute catégorie ; de la mise en oeuvre des politiques d'aides au Conseil Général ; en matière d'eau et d'assainissement en liaison avec la Direction Départementale de l'Agriculture, de voirie communale, de lotissement communal, de zones d'activité ...

Depuis 1983 ⁽³⁾ la Direction Départementale de l'Equipement exerce de plus, d'une part le Secrétariat du Conseil de Synthèse pour la mise en oeuvre et le suivi de la politique de la collectivité dans le

(1) Convention du 1/12/82. Convention globale concernant en Ille et Vilaine les services de la D.D.E., de la D.D.A.S.S., de la D.D. des Services Vétérinaires, le Service Départemental de l'Architecture ...

(2) cf. Titre I., CH. I., Section II. § II.

(3) Avenant à la Convention du 31/5/83.

domaine des " Périètres Sensibles ", d'autre part pour le pilotage technique de la mise en oeuvre d'un Programme d'action foncière départementale (1).

Depuis 1984 (2) la Direction Départementale de l'Equipement exerce pour le compte du Département d'Ille et Vilaine les missions relatives aux ports Départementaux (3) ... Dans ce cadre, le Directeur Départemental de l'Equipement dispose d'une délégation de signature du Président du Conseil Général qui lui permet de signer dans le domaine des ports départementaux en rapport avec ses attributions et compétences certains actes et décisions concernant l'administration et la gestion portuaire (4), la police (5), la comptabilité et les marchés (6) imputés sur les crédits de fonctionnement et d'investissement générés par la Direction Départementale de l'Equipement.

. Pour le compte de l'Etat et sur délégation, la subdivision maritime de SAINT-MALO continue à exercer les actes de gestion de ce port maritime déclaré d'intérêt national.

c) La Direction Départementale de l'Equipement sur le littoral du Département des Côtes du Nord :
un service restructuré

On se limitera ici à l'étude des services maritimes implantés à SAINT-BRIEUC siège également de la Direction Départementale. Celle-ci a

-
- (1) Programmation, et suivi, Instruction des dossiers, assistance technique.
 - (2) avenant à la Convention du 20/4/84.
 - (3) conception, construction, aménagement, réparation, entretien, gestion, exploitation, sécurité, police.
 - (4) actes de gestion et de contrôle des concessions portuaires à l'exclusion des actes de concession, convocation et secrétariat des conseils portuaire mesures particulières d'administration du Domaine Public Portuaire non concédé.
 - (5) mesures prises en application des règlements de police.
 - (6) notification auprès des entreprises titulaires de marchés, avenants...

fait l'objet contrairement à celles de la Manche et de l'Ille et Vilaine d'une restructuration après la décentralisation qui faisait appel au volontariat du personnel afin de passer sous l'autorité directe du Président du Conseil Général des Côtes du Nord (1).

Ainsi trois personnes du service maritime ont été affectées au Département à la fin de l'année 1985, et soixante dix personnes des Services techniques du chef-lieu ont été affectées au Département dans le cadre des nouvelles missions (2). L'ensemble de la Direction Départementale de l'Équipement a fait l'objet d'une mise à disposition globale et gratuite pour les tâches transférées (3). Depuis, la Direction Départementale de l'Équipement d'Ille et Vilaine qui était à la fois service Instructeur et Constructeur n'est plus que service Constructeur notamment dans le cadre des ports de commerce et de pêche. Ce service extérieur semble craindre à long terme la naissance de divergences évitées jusqu'à aujourd'hui du fait que les personnel se connaissent et semblent noter depuis la déconcentration en faveur du COREP. de Département, une plus grande rigueur dans l'application des textes mais une démarche plus lourde avec deux niveaux de courrier et une prolongation de délais dans le règlement des dossiers.

Le Service Maritime de SAINT-BRIEUC ou cellule maritime comprend : outre la Direction et le Secrétariat, trois services ; le service chargé de la gestion du Domaine Public Maritime et des questions portuaires (trois personnes), dont les principaux interlocuteurs sont les subdivisions la Préfecture, les Communes et la Chambre de Commerce et d'Industrie,

(1) Très peu de D.D.D.E. en France ont accepté la partition des services, (10 départements environ).

(2) Programmation, études, comptabilité, ports, chemins départementaux, transports.

(3) seulement les moyens de la D.D.E. en faveur des communes.

intervient sur le littoral dans les domaines portuaires ⁽¹⁾ et extra-portuaires ⁽²⁾; Le service Programmation, Etudes et Travaux (une personne) et le bureau de dessin, est chargé de l'assistance aux subdivisions par des avis techniques aux dossiers d'appels d'offres, et de la programmation des programmes de l'Etat ; enfin le service du contrôle de la qualité des eaux et des études d'environnement maritime, c'est-à-dire la CIPOLMAR de SAINT-BRIEU est concerné par les autorisations de rejet en mer et leur contrôle, le suivi de l'environnement marin, les études d'impact de rejet en milieu marin, l'hydraulique marine et la sédimentologie, et l'environnement maritime littoral.

II. LA PREDOMINANCE DES COMPETENCES RELATIVES A LA GESTION DES SOLS LITTORAUX ET DE LEURS RESSOURCES, ET AU CONTROLE DES EAUX COTIERES

Organismes chargés d'études et de travaux, les Directions Départementales de l'Équipement sont surtout investies sur le littoral d'un pouvoir d'instruction et de gestion en matière d'urbanisme et d'aménagement littoral, de gestion du Domaine Public Maritime et de ses ressources, et en matière de suivi de la qualité du milieu marin.

1) L'urbanisme et l'aménagement littoral : un domaine de compétence restreint en théorie, recouvré en pratique

Les compétences décisives appartiennent on l'a vu, d'une part aux COREP. De Départements et de Régions chargés de l'aménagement du littoral, d'autre part principalement aux communes chargées de la planification

(1) à la demande du département et des communes, puisqu'il n'y a pas de port national sur ce littoral.

(2) Pour les concessions, les transferts de gestion, les A.O.T., les extractions de matériaux et amendements marins.

locale. Les Directions Départementales de l'Équipement agissent en conséquence surtout en termes de gestion, sur délégation préfectorale, ou à la demande des communes investies de pouvoirs de décisions ⁽¹⁾.

a) L'action des Directions Départementales de l'Équipement littorales dans le cadre de la planification locale

* Situation théorique : Les communes littorales disposent du pouvoir de décision en ce qui concerne l'élaboration des documents d'urbanisme et la délivrance des actes et autorisations liés à l'utilisation des sols ⁽²⁾. Mais l'autonomie communale est liée à l'existence d'un Plan d'Occupation des Sols approuvé ⁽³⁾ ; les trois Directions Départementales de l'Équipement compétentes sur le littoral du Golfe Normano-Breton continuent dans le cas contraire à être en même temps service instructeur et constructeur, ce qui paraît être le cas dans une majorité des communes.

* Situation concrète : Sur la majorité du littoral du Golfe Normano-Breton, les Directions Départementales de l'Équipement restent associées à l'élaboration des Plans d'Occupation des sols et des Schémas directeurs c'est-à-dire aux instruments de planification locale, sous l'autorité du Commissaire de la République. Elles exercent notamment pour le compte de ce dernier le contrôle de légalité et de conformité de ceux-ci à la réglementation nationale. Mais surtout, ces services extérieurs continuent à maîtriser techniquement les études et l'instruction des Plans d'Occupation des Sols en raison de l'absence de services spécialisés dans la majorité des communes littorales. Les Directions Départementales de l'Équipement sont mises gratuitement à la disposition de celles-ci dans ce but : ⁽⁴⁾

(1) Pourvues d'un P.O.S.

(2) cf. Titre I. CH. I. Section III., § II.

(3) Dans ce cas par exemple un permis de construire peut être délivré et approuvé par le maire au nom de la commune, dans le cas contraire il est approuvé au nom de l'Etat.

(4) Le transfert de services des D.D.E. n'avait été envisagé qu'au profit des départements.

Elles ont en matière de planification et d'autorisation d'occupation des sols une mission d'information et de conseil ⁽¹⁾.

Les Directions Départementales de l'Equipement agissent par ailleurs pour le compte des départements ⁽²⁾ sur délégation, ou en tant que services d'études et d'information, et restent le service instructeur privilégié des Préfectures lorsque l'Etat est habilité à intervenir .

A titre d'exemple on rappellera que le Service d'Aménagement et d'Urbanisme de l'arrondissement maritime de SAINT-MALO en Ille et Vilaine élabore les Plans d'Occupation des Sols, en assure le suivi administratif, et la gestion. Dans ce département une convention a été signée avec chaque commune à part SAINT-MALO qui dispose de son propre service technique.

b) L'action des Directions Départementales de l'Equipement littorales dans le cadre de la planification et de l'aménagement " Littoral "

L'Etat au travers des COREP. de Départements exerce les compétences réglementaires relatives à l'aménagement et à la planification littorale par le biais des Schémas de Mise en Valeur de la Mer ⁽⁴⁾. Les Directions Départementales de l'Equipement constituent dans ce domaine le

(1) Fin 1985 on estimait que les communes avaient à 87 % confié aux D.D.E. l'élaboration ou la révision des P.O.S.

(2) Ex.: Gestion départementale des zones sensibles ; les C.G. gèrent l'utilisation de la taxe départementale d'espaces naturels sensibles (T.D.E.N.S.) prélevée sur les Périmètres Sensibles / Les D.D.E. assurent en général l'entretien et la surveillance de ces sites (ex.: l'anse de St COULOMB en Ille et Vilaine / Gestion par les D.D.E. en régie départementale financée par la T.D.E. des dunes, du port à St COULOMB.)

service spécialisé coordonnateur (1). Aucun Schéma de Mise en Valeur n'était approuvé début 1987 sur le littoral du Golfe Normano-Breton, mais quelques études préalables à l'élaboration technique de ces documents ayant pour base une étude approfondie de la situation littorale tant du point de vue de l'analyse du milieu marin et du littoral, que de ses perspectives d'évolution et de développement, étaient conduites par les Services Extérieurs de l'Etat dans le cadre d'une concertation avec les élus, les Organisations Professionnelles et les Associations, notamment dans les Côtes du Nord, et dans la Manche (2). Les Directions Départementales de l'Équipement concernées ont été en conséquence chargées des consultations locales afin notamment d'arrêter les limites de Schémas de Mise en Valeur de la Mer (en concertation avec les Services des Affaires Maritimes), rassembler les études déjà réalisées et procéder aux études physiques du littoral (3).

En dehors des Schémas de Mise en Valeur de la Mer, les Directions Départementales de l'Équipement interviennent au titre du contrôle administratif, et de légalité, dans les procédures d'élaboration et de mise en vigueur des documents de planification tels que les Schémas directeurs : les résultats de ces contrôles peuvent amener les COREP. de Départements à imposer certaines modifications. Elles interviennent également dans la mise en

(1) Etudes préalables entamées en 1986 par la D.D.E. des Côtes du Nord, avec consultation des services extérieurs intéressés (A.M.; D.D.A.S.S. ;D.R.A.C ...)

(2) S.M.V.M. à l'étude : baie du Mont Saint-Michel / Chausey.

(3) Dans les Côtes du Nord : préférence marquée (après le S.A.U.M. de la baie de SAINT-BRIEUC qui couvrait une zone trop étendue du Cap Fréhel à Plougrescant) pour quatre aires d'études compromises entre les limites administratives, les solidarités intercommunales littorales et les réflexions menées pour disposer de secteurs d'études de taille maîtrisable.

oeuvre de la servitude de passage des piétons en bordure du littoral ⁽¹⁾ et l'instruction administrative d'établissement de la servitude modifiée ⁽²⁾.

En ce qui concerne l'avenir des Directions Départementales de l'Équipement en matière d'urbanisme, on constate en fait qu'après un certain flottement local consécutif à la décentralisation et aux pertes de compétence, leur action, bien que diminuée, a été largement recouverte en raison de leur monopole de technicité et du contrôle administratif systématique qu'elles effectuent pour le compte du COREP. de Département sur les documents de planification et d'urbanisme littoraux.

2) La gestion du Domaine Public Maritime : un domaine d'action quasi-monopolitique des Directions Départementales de l'Équipement littorales

Les Directions Départementales de l'Équipement interviennent en tant que service instructeur dans le cadre des procédures relatives à l'utilisation du sol et du sous-sol littoral. Le monopole de leur action à ce titre connaît deux restrictions, d'une part, dans le cas des autorisations de cultures marines ⁽³⁾, d'autre part dans les ports départementaux et communaux.

(1) ex.: 5 kms. nouveaux de sorties littorales à CANCALE. (Source : Rapport annuel D.D.E. Ille et Vilaine 1985.)

(2) - Instruction terminée pour les communes de Saint-Samson / Langrolay sur Rance, Ploudihen et le Vicomté sur la Rance Maritime en 1985.

- En Manche : études conjointes en 1985 avec la D.R.A.E. sur le camping - caravaning sauvage (occupation durable des zones sensibles) et la servitude de passage des piétons (sur 20 kms. ; procédure préalable à la définition du tracé de la servitude / quatre nouvelles communes s'ajoutent aux trente cinq communes déjà concernées).

(3) Instruction par les services des Affaires Maritimes.

a) Dans les zones extra-portuaires.

* Le " fort" pouvoir consultatif des Directions
Départementales de l'Équipement en matière d'autorisation de
concession de cultures marines.

Le pouvoir d'instruction en ce domaine appartient aux Affaires Maritimes. Les trois Directions Départementales de l'Équipement du Golfe Normano-Breton interviennent dans la procédure à deux titres : d'une part, les trois chefs du service maritime ou leurs représentants sont membres des Commissions de Cultures Marines sous la présidence du COREP., d'autre part, ils sont obligatoirement consultés " dans le cadre de l'enquête administrative " . Chaque chef de Quartier des Affaires Maritimes est en effet tenu de communiquer simultanément la demande pour assentiment au Préfet Maritime et au chef du Service Maritime concerné (1).

Le Décret de 1983 prévoit l'accord des Directions Départementales de l'Équipement et non un simple avis qui ne lierait pas le service instructeur. Ce pouvoir d'assentiment marque l'importance du rôle joué par ces services maritimes qui sont ainsi placés au même rang que le Préfet Maritime (2). En cas de refus de ce dernier ou sur recours du chef du Service maritime, s'il y a refus d'assentiment de sa part, " l'abandon de l'instruction " doit être notifié, par avis motivé au demandeur et aux autorités consultées (3).

(1) celui-ci est chargé de consulter la commission permanente d'enquête quand la demande concerne un emplacement dans une zone portuaire.

(2) Art. 8 du Décret modifié (op.cit.).

(3) Pour l'année 1985, la D.D.E. des Côtes du Nord chiffrait à cent deux le nombre des demandes d'autorisations de cultures marines.