UNIVERSITE DE BRETAGNE OCCIDENTALE

CENTRE DE DROIT ET D'ECONOMIE DE LA MER

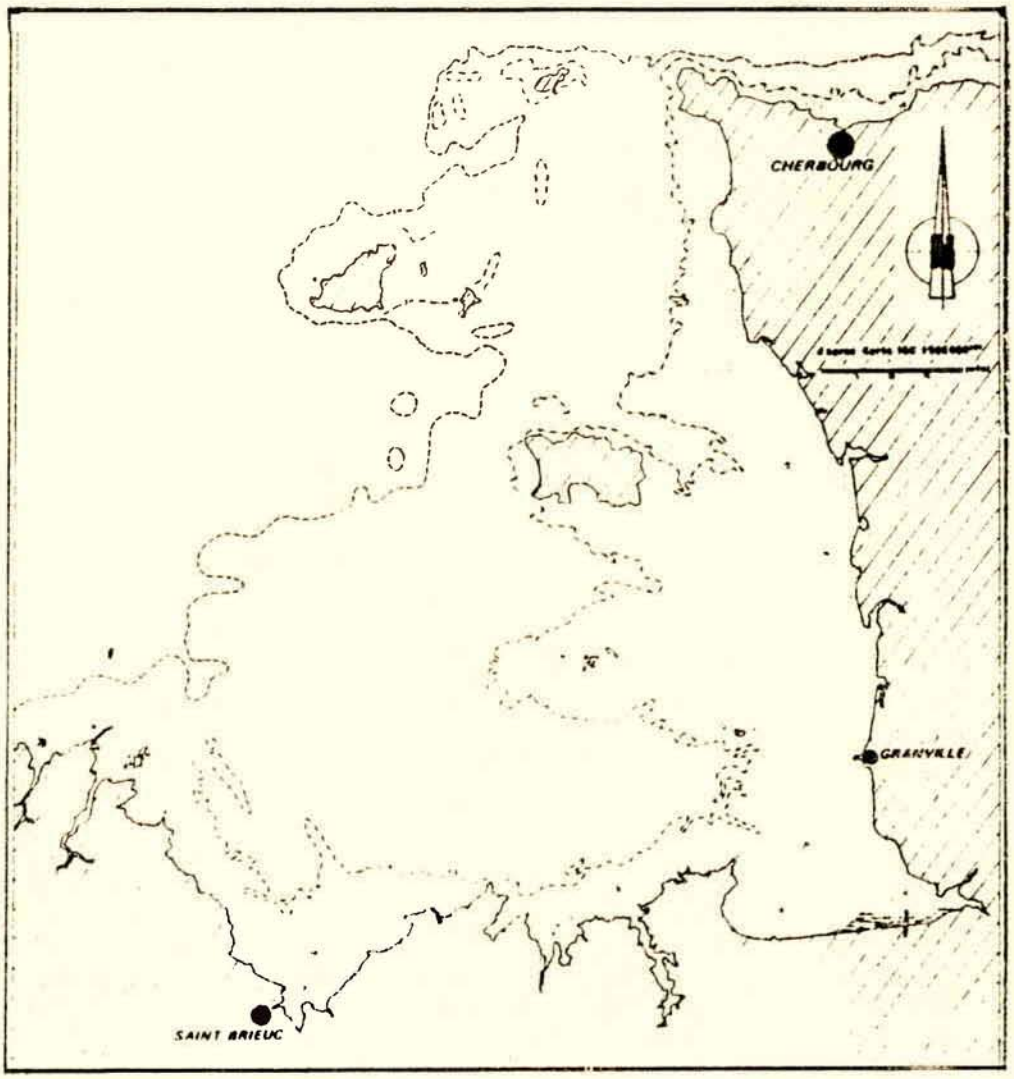
SOCIETE FRANCAISE POUR LE DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

ETUDE DES FACTEURS JURIDIQUES DU GOLFE NORMANO - BRETON

TOME II

par

Jean-Claude COIC
Cyrille GUERNALEC
Danielle LE BIHAN
Annie LE BOZEC
Didier LE MORVAN
Jean MALLEIN
Doris PONZONI
Jean-Luc PRAT



Sous la Direction de
Jean-Pierre BEURIER

Contrat I F R E M E R

Etude des facteurs juridiques du golfe Normano Breton

Tome II

Ce second rapport est présenté en exécution du Contrat de recherches (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 deuxième partie de l'étude des facteurs juridiques spécifiques de la zone soit :

(1) Le cadre territorial (golfe à Polyrégimes)

- cadre international = . délimitation entre la France et la Grande Bretagne
- cadre national = . étude de la mer territoriale
  . des eaux intérieures
  . du domaine public maritime (lais et relais, zones humides)
  . étude du droit foncier littoral
  . impact du projet marémoteur

(2) La protection de l'environnement

- étude du régime des îles clausey et des projets de parcs et réserves marines.

L'exécution de ce contrat a été confiéeau "Centre de Droit et d'Economie de la mer" (CEDEM) de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Brest, laboratoire rattaché à l'Institut d'Etudes Marines de l'U.B.O.

ont collaboré à cette étude :

J.P. BEURIER, Docteur d'Etat, Directeur du CEDEM
D. LE MORVAN, Docteur d'Etat
D. LE BIHAN, Docteur d'Etat
J. MALLEIN, Docteur d'Etat
J.C. COIC, Chargé de recherche au CEDEM
C. GUENALEC, Chargé de recherche au CEDEM
A. LE BOZEC, Chargé de recherche au CEDEM
D. PONZONI Chargée de recherche au CEDEM
J.L. PRAT, Chargé de recherche au CEDEM.

Le tome 2 de l'étude des facteurs juridiques du golfe normano-breton porte essentiellement sur les problèmes du zonage juridique aussi bien en droit international qu'en droit interne.

En droit international, il convenait d'étudier les conséquences des accords franco-britanniques et de la jurisprudence internationale sur le partage des zones exploitables par les communautés de côtiers.

En droit interne, il fallait énoncer les contraintes juridiques affectant le domaine public maritime de la zone ainsi que les problèmes de délimitation de ce domaine.

Ce zonage entraîne des conséquences non négligeables sur le droit foncier du littoral, ainsi que sur la protection de l'environnement marin.

La mise en évidence des particularismes juridiques dus à ce zonage suppose la présentation de l'étude suivant le plan ci-dessous :

titre 1° : Le cadre juridique international d'un golfe à polyrégimes.

titre 2° : Le cadre juridique national d'un golfe à polyrégimes.

Titre Ier

LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL D'UN GOLFE A POLYREGIMES

Envisagée sous l'angle du droit international, la zone de la Manche située entre la France et la Grande-Bretagne apparaît tout d'abord comme un espace de concurrence sinon de conflits.

Cette concurrence s'est cristallisée notamment autour de la question de la souveraineté sur les îles des groupes Minquiers et des Ecréhous et, par suite, de celle de la délimitation des plateaux continentaux respectifs de la France et de la Grande-Bretagne.

Le droit international est également un droit de résolution des conflits. Et cette fonction "a paisante" du droit est particulièrement soulignée ici dans la mesure où les Etats s'en sont remis aux décisions de juridictions internationales en l'occurence la Cour Internationale justice (pour les Minquiers et Ecréhous), et un tribunal arbitral ad hoc (pour la délimitation du Plateau Continental).

Cette clarification juridictionnelle accompagne désormais le processus conventionnel engagé entre la France et la Grande-Bretagne sur les zones de pêche.

Châpitre Ier : L'affaire des Minquiers et des Ecrehous

Par un compromis signé le 29/12/1950, entre le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement français, les deux Etats ont décidé de soumettre à la Cour Internationale de Justice leur différend relatif à la souveraineté sur les îles des groupes des Minquiers et des Ecréhous. Ces groupes sont situés dans la Manche entre l'île britannique de Jersey et la côte de France.

Bien que les parties aient été depuis longtemps en désaccord à propos du droit exclusif à la pêche des huîtres autour de ces îlots, ce n'est qu'en 1886 et 1888 que la France a pour la première fois revendiqué la souveraineté respectivement sur les Ecréhous puis les Minquiers.

Après plusieurs années d'incertitude, les deux gouvernements ont demandé à la Cour Internationale de Justice de décider si ces groupes appartiennent soit à la France soit au Royaume-Uni.

D'après leurs conclusions finales, les deux parties soutiennent qu'elles ont chacune un titre ancien ou originel sur ces îlots et rochers, confirmé par une possession effective qui s'est traduite par l'accomplissement d'actes de souveraineté à travers les siècles. Il ne s'agit donc pas d'un différend relatif à l'acquisition de la souveraineté sur un territoire sans maître.

La Cour, avant d'examiner les preuves apportées par chaque partie, a traité certaines questions communes aux deux groupes d'îles.

Ainsi, la France a prétendu, dans ses conclusions, que la convention du 2 août 1839, concernant la pêche des huîtres entre Jersey et les côtes de France, avait des effets sur le présent litige. Selon ce gouvernement, les groupes des Minquiers et des Ecréhous sont situés dans la zone conventionnelle de pêche commune. Cela implique donc un usage commun du territoire de ces îles à fin de pêche, et par conséquent, empêche les parties d'invoquer des actes postérieurs à 1839, impliquant manifestation de souveraineté à l'égard des îlots. Ceux-ci appartiennent donc à celle des parties à qui ils appartenaient avant 1839.

Cette thèse a été écartéepar la Cour aux motifs qu'une telle zone conventionnelle de pêche commune n'implique pas un usage commun du territoire, puisqu'il s'agit uniquement de pêche et que les parties auraient pu, soit établir une zone commune de pêche si les groupes avaient été sous la souveraineté exclusive de l'une d'elles ou, soit acquérir ou revendiquer la souveraineté sur ces îlots après 1839, nonobstant cette zone commune de pêche.

Au surplus, la thèse française est incompatible avec l'attitude postérieure de ce gouvernement, qui a notamment réclamé la souveraineté sur ces îlots en 1886 et 1888.

Les parties se sont également opposées sur la question relative au choix d'une date critique pour l'admission des preuves en l'espèce. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le différend s'est cristallisé au moment de la signature du compromis le 29|12|1950. Cette date devant être considérée comme la date critique. Le gouvernement français, quant à lui, a soutenu le choix de la date de la convention de 1839.

La Cour a rappelé que le différend relatif à la souveraineté sur les îlots litigieux est né en 1886 et 1888, et que de plus l'activité des deux parties à l'égard de ces groupes s'est développée graduellement bien avant ces dates pour continuer sans interruption jusqu'à 1950. Ce qui explique le choix de cette date limite par la Cour.

Un 3ème point doit également être évoqué. Le gouvernement britannique a voulu démontrer que les groupes d'îles qui nous intéressent doivent être considérés comme des dépendances de Jersey.

Cependant, la Cour n'a pas pu déduire des textes cités, une conclusion favorable à cette thèse.

Voyons maintenant les preuves des parties relatives au titre ancien sur les Minquiers et les Ecréhous.

Il est incontesté que Guillaume, duc de Normandie, fit la conquête de l'Angleterre en 1066. Ce qui entraîna l'union de l'Angleterre avec le duché de Normandie, lequel englobait les îles de la Manche.
Donc la Normandie tout entière, y compris ces îles, fut tenue par le roi d'Angleterre en sa qualité de duc de Normandie jusqu'en 1204.

En effet, à cette date le roi de France Philippe Auguste, a occupé la Normandie continentale, éliminant par là même, les forces anglo normandes de ces terres.

Qu'advint-il des îles après le démembrement du duché de Normandie ?
C'est là que les opinions divergent.
Selon le gouvernement du Royaume-Uni, le roi de France ne put jamais occuper les îles de la Manche, sauf pendant de courtes périodes. Donc ces dernières, y compris les Minquiers et les Ecréhous, sont restées unies à l'Angleterre. Le gouvernement français, lui, soutient qu'après 1204, le roi de France tenait ces deux groupes ainsi que d'autres îles situées près du continent, tout en reconnaissant que les îles de Jersey, Guernesey, Aurigny, Serk, Herm et Jethou appartenaient toujours au roi d'Angleterre.

Pour appuyer leur thèse, les deux parties se réfèrent aux mêmes traités du moyen âge. Cependant, ces traités conclus entre le roi d'Angleterre et celui de France, ne précisent pas quelles îles étaient tenues par le Ier ou par le 2ème, la cour n'a donc pas pu en tirer une conclusion quant à l'appartenance des îlots litigieux.

D'autres documents ont été invoqués par les parties, notamment une charte du 14|1|1200 par laquelle le roi Jean d'Angleterre concède à Pierre des Préaux, un de ses barons, les îles de Jersey, Guernesey et Aurigny; et une charte de 1203 signalant le don par ce baron, de l'île d'Ecréhou à l'abbaye de Val-Richer et indiquant qu'il tenait les îles du roi d'Angleterre. ce qui prouverait que les Ecréhous faisaient partie du fief des îles de la Manche tenu par le roi d'Angleterre.
De ce document et d'autres lettres postérieures traitant de la garde des îles, le gouvernement britannique en déduit que les îles de la Manche formaient au moyen âge une entité distincte de la Normandie continentale, et que le fait que le nom de certaines des îles ne soient pas mentionné dans un document n'implique pas que celles-ci soient en dehors de l'entité.
La Cour y a vu une forte présomption en faveur de la thèse anglaise.
De son côté, le gouvernement français souligne le lien féodal qui unissait les ducs de Normandie aux rois de France et précise que les rois d'Angleterre, en leur qualité de ducs de Normandie vassaux des rois de France, leur rendaient hommage pour la Normandie toute entière y compris les îles.
Il se réfère également à un arrêt de la Cour de France du 28 avril 1202 qui a condamné le roi Jean d'Angleterre à la commise de toutes les terres qu'il tenait en fief du roi de France, y compris l'ensemble de la Normandie. D'où une forte présomption en faveur de la prétention française actuelle à la souveraineté sur les Minquiers et les Ecréhous.

De ces interprétations divergentes d'évènements du moyen âge, la Cour, estimant inutile de résoudre des controverses historiques, n'a pas pu tirer une conclusion définitive quant à la souveraineté sur les îlots litigieux.
Par contre, elle a accordé une importance décisive aux preuves se rapportant directement à la possession des groupes d'îles.

Tout d'abord, elle a examiné les prétentions respectives des parties sur les Ecréhous.
Les preuves invoquées par le gouvernement britannique sont de deux ordres. Il s'agit d'une part de documents du moyen âge dont la signification fait l'objet de controverses, et d'autre part, de faits du 19ème et du 20ème siècle.

Ainsi, selon le gouvernement du Royaume-Uni, les chartes de 1200 et 1203 citées plus haut , montrent bien l'appartenance des Ecréhous au fief des îles de la Manche.
Tandis que le gouvernement français prétend que la donation des Ecréhous à l'abbaye de Val-Richer, qui est une donation en franche aumône, a pour effet de rompre le lien féodal entre le donateur et l'abbaye. Il en résulte que les îles sont restées soumises au duc de Normandie par l'intermédiaire de l'abbaye. Ainsi, quand le roi de France a succédé aux droits de ce duc en 1204, l'abbaye est passée sous sa garde ainsi que l'île.
Il semblerait, après examen du Grand Coutumier de Normandie du 13ème siècle, qu'une donation en franche aumône à une institution ecclésiastique n'a pas pour effet de rompre les liens féodaux . Ce qui confirmerait la thèse britannique quant à l'appartenance des Ecréhous au fief des îles de la Manche.

Le gouvernement britannique a également invoqué le plaid de Quo Warranto de 1309, par lequel, l'abbé de Val-Richer fut convoqué devant les juges du roi d'Angleterre à Jersey, pour répondre au sujet de l'advocatio au prieuré des Ecréhous.
Selon l'ancienne coutume normande, ce droit de présentation à un office ecclésiastique était considéré comme inhérent au sol et inséparable du territoire du fief auquel il se rattachait. On peut en déduire que les Ecréhous faisaient partie du domaine du roi d'Angleterre.

De plus, pour démontrer l'existence de relations étroites entre Jersey et les Ecréhous durant le 14ème siècle, le gouvernement du Royaume-Uni a fait part de la participation du prieur des Ecréhous à trois autres plaids, et a cité des lettres de protection accordées par le roi d'Angleterre à dix prieurs de Jersey et Guernesey, dont celui des Ecréhous. Il est également rappelé que ces îles ont reçu des dons et rentes des habitants de Jersey, qui ont été confisquées par la suite pour des raisons dont les parties ont tiré des conclusions opposées sur le statut des Ecréhous. La Cour ne les a pas acceptées, faute de preuves suffisantes.

A partir de ce moment, le prieuré a été abandonné, ne recevant que la visite occasionnelle de pêcheurs jersiais.

A part quelques faits intervenus au 18ème siècle et jugés ambigus par la Cour,ce n'est qu'au 19ème siècle que les liens entre Jersey et les Ecréhous redevinrent étroits en raison de l'importance grandissante de la pêche des huîtres autour des îlots.

Les autorités de Jersey prirent de nombreuses mesures au sujet de ceux-ci; dont certaines ont été considérées comme ayant valeur probante par la Cour.
Notamment, des procédures judiciaires furent ouvertes à Jersey, à propos d'infractions pénales commises aux Ecréhous.

De plus, il a été prouvé que les tribunaux de Jersey n'ont pas compétence à l'égard d'infractions pénales commises hors du bailliage de Jersey, donc les Ecréhous étaient considérés comme faisant partie de ce dernier.
Par ailleurs, le droit jersiais a trouvé application à propos d'enquêtes sur cadavres trouvés aux Ecréhous.
Le gouvernement du Royaume-Uni a également invoqué des faits indiquant l'exercice par les autorités jersiaises d'une administration locale ordinaire aux Ecréhous.
Ainsi, des taxes ont été payées à la paroisse de Saint Martin à Jersey par des Jersiais possèdant des maisons ou cabanes habitables sur les Ecréhous servant pendant la saison de pêche. Il a été démontré que le bateau de pêche d'un pêcheur jersiais, vivant en permanence sur un îlot des E créhous, était inscrit en 1872 au registre des bateaux de pêche du port de Jersey avec comme port d'attache les Ecréhous.
Des contrats de vente se rapportant à des immeubles situés sur les Ecréhous ont été passés devant les autorités jersiaises.
Un poste de douane fut même installé sur ces îlots.
Enfin, un recensement opéré par les autorités jersiaises a compris les îlots des Ecréhous.

En 1875 une ordonnance du Trésor britannique, faisant de Jersey un port des îles de la Manche, a englobé les Ecréhous dans les limites de celui-ci. Cette ordonnance donna lieu à protestations de la part du gouvernement français parce que cette loi dérogeait à la convention de pêche de 1839.
Plus récemment, c'est-à-dire à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème siècle les autorités jersiaires ont effectué des visites périodiques officielles aux Ecréhous, et y ont éxécuté divers travaux et constructions.
En second lieu, la Cour s'est penchée sur les preuves fournies par le gouvernement français et se rapportant à la possession des Ecréhous.

Celui-ci, après avoir invoqué son titre féodal originaire, examiné plus haut, a rappelé que les Etats de Jersey ont, en 1646, interdit à leurshabitants de pêcher sans autorisation spéciale aux Ecréhous et Chausey et, en 1692, ont limité les visites aux Ecréhous à cause de l'état de guerre entre la France et l'Angleterre.
Il en résulterait donc que les Ecréhous n'étaient pas considérés comme territoire britannique. Thèse rejetée par la Cour.

Celle-ci a ensuite consulté les échanges diplomatiques intervenus entre les deux parties au 19ème siècle.

Le gouvernement français, dans une note envoyée au Foreign Office en 1820, a considéré les Minquiers comme anglais et les Ecréhous comme res nullius.
Plus tard en 1876, il a protesté contre l'ordonnance du Trésor britannique de 1875, et a contesté la souveraineté britannique sur les Ecréhous, en continuant à les traiter comme res nullius.
En 1884, il est suggéré d'interdire aux pêcheurs français de se rendre aux Ecréhous.
Ce n'est qu'en 1886, que le gouvernement français a pour la première fois revendiqué la souveraineté sur ces îlots.

A la lumière des preuves apportées et discutées par les parties, la Cour a jugé que la souveraineté sur les Ecréhous appartient au Royaume-Uni aux motifs suivants:

d'une part, au début du 13ème siècle, les Ecréhous faisaient partie intégrante du fief des îles de la Manche tenu par le roi d'Angleterre, et ont continué à faire partie du domaine de ce roi, qui y exerçait sa juridiction au début du 14ème siècle;

d'autre part, au 19ème et au 20ème siècles, les autorités britanniques ont exercé des fonctions étatiques à l'égard des Ecréhous;

Enfin, le gouvernement français n'a pas apporté la preuve d'un titre valable sur ce groupe.

En ce qui concerne les prétentions respectives des parties sur les Minquiers, la Cour a d'abord examiné les preuves invoquées par le gouvernement britannique.

Les rôles de la Cour seigneuriale du fief de Noirmont à Jersey mentionnent à trois reprises au 17ème siècle des affaires concernant des épaves trouvées aus Minquiers. Ces mentions selon le gouvernement du Royaume-Uni démontreraient l'appartenance des Minquiers au fief de Noirmont. Déduction contestée par le gouvernement français.
Selon la Cour, qui s'est référée au Grand Coutumier de Normandie, la compétence d'une juridiction locale était strictement territoriale donc limitée aux épaves trouvées sur le territoire de son ressort. La thèse anglaise se trouve donc confirmée.

Par ailleurs, la Cour a écarté d'autres documents produits par le Royaume-Uni, puisqu'elle ne pouvait pas en tirer une conclusion en faveur de la réclamation britannique sur les Minquiers. Il s'agit d'une part, d'un arrêt de 1692 de la Cour royale de Jersey concernant le partage d'épaves échouées aux Minquiers et, d'autre part des ordonnances et arrêts se rapportant à des services de sauvetage rendus par des Jersiais à des navires naufragés aux Minquiers.

Les autres preuves produites par le gouvernement britannique sont du même ordre que celles qui ont été examinées à propos des Ecréhous.
En effet, ce gouvernement a démontré que les autorités de Jersey ont exercé une administration locale ordinaire aux Minquiers, et que le droit pénal jersiais a trouvé application à propos d'enquêtes menées aux Minquiers. Ceci durant tout le 19ème siècle et le début du 20ème siècle.
De plus, les autorités jersiaises ont effectué de nombreuses visites officielles aux Minquiers depuis 1888 et y ont exécuté divers travaux de construction.

Le gouvernement français, quant à lui, soutient que les Minquiers ont été une dépendance des îles Chausey, lesquelles ont toujours appartenu à la France.
Il cite à l'appui de sa thèse une bulle papale de 1179.
Cependant, la Cour n'a rien pu en conclure quant au statut des Minquiers. Il en est de même de plusieurs autres faits mentionnés par cette partie.
Par ailleurs, celle-ci a rappelé que son gouvernement a assumé seul le balisage et l'éclairage des Minquiers pendant plus de 75 ans, sans avoir rencontré d'objections britanniques, et que le Président du Conseil français accompagné du Ministre de l'air, se sont rendus sur ces îlots en 1938 pour inspecter le balisage.
De plus, en 1939, un français a construit une maison sur l'un des îlots avec un subside du maire de Granville.
La Cour n'a pas estimé que ces faits suffisaient à démontrer l'existence pour la France d'un titre valable aux Minquiers. En ce qui concerne notamment les actes du 19ème et du 20ème siècles, elle ne les a pas considérés comme une preuve suffisante de l'intention de la France de se comporter en souverain, ni même comme des manifestations de l'autorité étatique sur ces îlots.

La Cour a également étayé sa décision par l'analyse des échanges diplomatiques intervenus entre les deux parties à partir du début du 19ème siècle.
Ainsi, dans une note française de 1820, les Minquiers sont indiqués possédés par l'Angleterre.
En 1888, la France a revendiqué la souveraineté sur ce groupe d'îlots.
En 1929, un ressortissant français qui y avait entrepris la construction d'une maison, muni d'un bail délivré par l'administration française, a interrompu ses travaux à la suite d'une protestation du gouvernement britannique . D'ailleurs, une note de 1937 rappelle que le gouvernement français a empêché ses ressortissants d'acquerir des terrains sur les îles litigieuses.

En conclusion, la Cour a jugé que la souveraineté sur les Minquiers appartient au Royaume-Uni, considerant qu'il a demontré :

> d'une part, qu'au début du 17ème siècle, les Minquiers faisaient partie du fief de Noirmont à Jersey ;
>
> et que d'autre part, les autorites britanniques ont exercé au 19ème et au 20ème siècles des fonctions étatiques à l'égard des Minquiers.

Ainsi, la souveraineté sur les îlots et rochers des groupes des Minquiers et des Ecréhous, dans la mesure où ils sont susceptibles d'appropriation, appartient au Royaume-Uni.

Châpitre II : Décisions du tribunal arbitral pour la délimitation du Plateau Continental Franco-Britannique.

L'étude des facteurs juridiques du golfe normano-breton serait incomplète si elle ne tenait pas compte des deux décisions rendues le 30 juin 1977 et le 14 mars 1978 par un tribunal arbitral chargé par la France et le Royaume-Uni de régler la question de la délimitation d'une partie de leurs plateaux continentaux respectifs dans la Manche. Pour en mesurer l'importance, il suffit de rappeler que les décisions - et sentences - d'un tribunal arbitral revêtent un caractère obligatoire pour les parties; et que le droit international public confère à l'Etat cotier des droits et obligations importants sur le plateau continental.

Conscients de l'enjeu que représente le plateau continental de la Manche, la France et le Royaume-Uni avaient engagé des négociations officieuses en 1964, puis officielles en octobre 1970, afin de s'entendre par la voie diplomatique sur la délimitation de ce plateau. Un accord de principe était intervenu pour la zone située à l'est de la longitude 30 minutes ouest du méridien de Greenwich. Mais les deux Etats n'étaient pas parvenus à s'entendre sur la délimitation des parties du plateau continental de la Manche situées à l'ouest de la longitude 30 minutes ouest dudit méridien, qui relevaient de chacun d'eux. Ayant constaté l'impossibilité de parvenir à un accord négocié, leurs gouvernements résolurent de soumettre leur différend à un tribunal arbitral. Le 10 juillet 1975, un compromis d'arbitrage était signé à Paris. Les deux Etats s'engageaient à accepter comme définitive et obligatoire la décision que le tribunal rendrait " conformément aux normes du droit international applicables en la matière " sur " le tracé de la ligne (ou des lignes) délimitant les parties du plateau continental qui relèvent respectivement du Royaume-Uni ainsi que des îles Anglo-Normandes et de la République Française, à l'ouest de la longitude 30 minutes ouest du méridien de Greerwich et jusqu'à l'isobathe 1.000 mètres"; étant entendu que le choix de cet isobathe ne préjugeait pas " la position de l'un ou l'autre des deux gouvernements en ce qui concerne la limite extérieure du plateau continental " [1].

---

(1) Article 2 du compromis d'arbitrage.

Pour comprendre l'importance du différend Franco-Britannique, il faut rappeler à quoi correspond le plateau continental, et quels sont les droits et obligations de chaque Etat côtier sur le sien.

Selon l'article premier de la Convention de Genève du 29 avril 1958 sur le plateau continental, entrée en vigueur le 10 juin 1964, l'expression désigne " a) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines adjacentes aux côtes, mais situées en dehors de la mer territoriale, jusqu'à une profondeur de 200 mètres ou, au delà de cette limite, jusqu'à un point où la profondeur des eaux permet l'exploitation des ressources naturelles des dites régions ; b) le lit de la mer et le sous-sol des régions sous-marines analogues qui sont adjacentes aux côtes des îles ". La définition qu'en donne la Convention de Montego Bay sur le droit de la mer le 10 décembre 1982 est sensiblement différente. Son article 76 § 1 précise que " Le plateau continental d'un Etat côtier comprend les fonds marins et leur sous-sol au delà de sa mer territoriale, sur toute l'étendue du prolongement naturel du territoire terrestre de cet Etat jusqu'au rebord externe de la marge continentale ou jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale, lorsque le rebord externe de la marge continentale se trouve à une distance inférieure ". Lorsque la marge continentale s'étend au delà de 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale son rebord externe est défini par une ligne tracée " par référence aux points fixes extrêmes où l'épaisseur des roches sédimentaires est égale au centième au moins de la distance entre le point considéré et le pied du talus continental " ou par une ligne tracée " par référence à des points fixes situés à 60 milles marins au plus du pied du talus continental " (article 76 § 4,a). En outre, l'article 76 § 5 stipule que la limite extérieure du plateau continental ne peut être située à plus de " 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale" ou " à une distance n'excédant pas 100 milles marins de l'isobathe de 2.500 mètres,

qui est la ligne reliant les points de 2.500 mètres de profondeur " [2].

La définition que le droit international public donne du plateau continental ne se confond donc pas avec sa réalité géologique, quand bien même elle fait référence à des notions géologiques, tel que le " prolongement naturel ", la " marge continentale " et son " rebord externe ". Il va de soi que lorsque deux Etats ont des côtes adjacentes ou se font face à peu de distance, leurs plateaux continentaux respectifs sont le plus souvent réduits par rapport à la réalité géologique, de façon que chaque Etat puisse exercer les droits qui s'y attachent.

Pour être souverains, ces droits ne sont pas tout-à-fait identiques à ceux qu'un Etat exerce sur son territoire, y compris sa mer territoriale. Ils ont une finalité économique. Cela explique qu'ils soient " indépendants de l'occupation effective ou fictive, aussi bien que de toute proclamation expresse ", comme le précise l'article 77 § 3 de la Convention du 10 décembre 1982. Tout Etat côtier les exerce pour explorer et exploiter les ressources naturelles de son plateau continental : ressources minérales, autres ressources non biologiques des fonds marins et de leur sous-sol, espèces sédentaires pouvant y être péchées : c'est-à-dire organismes vivants qui sont " soit immobiles sur le fond ou au-dessous du fond, soit incapables de se déplacer autrement qu'en restant constamment en contact avec le fond ou le sous-sol ". L'Etat côtier a aussi un droit exclusif de construire, de réglementer et d'autoriser la construction d'îles artificielles, d'installations et d'ouvrages affectés à des fins économiques ou scientifiques. Ce droit s'étend à l'autorisation et à la réglementation des forages sur le plateau continental, quelles que soient les fins. Sans doute un autre Etat peut y entreprendre de telles activités, mais à condition d'y être expressement autorisé par l'Etat côtier. En clair, ce dernier est seul maître d'user ou non de ces droits sur le plateau continental.

---

(2) L'article 76 § 6 précise encore que " Nonobstant l'article 5, sur une dorsale sous-marine, la limite extérieure du plateau continental ne dépasse pas une ligne tracée à 350 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale. Le présent paragraphe ne s'applique pas aux hauts fonds qui constituent des éléments naturels de la marge continentale, tels que les plateaux, seuils, crêtes, bancs ou éperons qu'elle comporte ".

Ces droits n'en connaissent pas moins des limites. Outre leur finalité économique qui les différencie des compétences plénières qui sont l'essence même de la souveraineté étatique, leur exercice ne peut se faire que dans le respect de certaines obligations internationales. En particulier dans le respect de l'obligation générale de protéger et de préserver le milieu marin ; et plus encore dans le respect du principe de la liberté de la Haute mer. Ainsi les droits de l'Etat côtier sur le plateau continental ne peuvent-ils affecter le régime juridique des eaux surjacentes et de l'espace aérien situé au-dessus de ces eaux. Dans ces eaux, qui sont aussi celles de la zone économique exclusive - au delà de la limite de la mer territoriale -, l'Etat côtier ne peut exercer ces droits de telle manière qu'il porterait atteinte à la navigation ou aux autres droits et libertés reconnus aux autres Etats par la Convention du 10 décembre 1982, " ni en gêner l'exercice de manière injustifiable " (article 78 § 2 de la Convention).

*

* *

On mesure donc l'importance de la délimitation du plateau continental entre la France et le Royaume-Uni, compte tenu de la présence des îles Anglo-Normandes dans le golfe normano-breton.

Après avoir vainement négocié, les deux Etats ont recouru à la procédure juridictionnelle, conformément aux règles du droit international public en matière de règlement pacifique de différends internationaux. Ils pouvaient soit saisir la Cour Internationale de Justice, soit constituer un tribunal d'arbitrage [(3)]. L'une et l'autre rendent des décisions qui ont un

---

(3) La Convention du 10 décembre 1982 prévoit qu'à l'avenir, les Etats pourront aussi porter leur différend, non solutionné par les voies diplomatiques, devant le " Tribunal International du droit de la mer " à constituer. Cf. partie XV de la Convention.

caractère obligatoire et définitif. Leur caractère définitif n'exclut cependant pas qu'elles puissent être revisées à certaines conditions, ou interprétées. C'est ce qui s'est d'ailleurs produit : la décision du 30 juin 1977 a fait l'objet d'une demande d'interprétation au tribunal arbitral de la part du Royaume-Uni, aboutissant à la décision d'interprétation du 14 mars 1978.

Prévue par l'article 2 du compromis d'arbitrage, la possibilité que le Tribunal ait à tracer non pas une, mais plusieurs lignes de délimitation traduisait le désaccord de la France et du Royaume-Uni sur l'essentiel. Les deux Etats convenaient sans doute que leurs plateaux continentaux devaient être séparés juridiquement par une ligne médiane, déterminée selon la méthode de l'équidistance. Mais les points que les deux Etats proposaient comme bases de tracé différaient le plus souvent. Surtout, ils soutenaient des points de vue opposés sur les conséquences que la situation géographique et la réalité géologique des îles Anglo-Normandes entraînaient sur le caractère continu ou non de la ligne de délimitation des plateaux continentaux.

Pour le Royaume-Uni, les îles Anglo-Normandes constituaient sa côte dans cette partie de la Manche. Elles avaient certes leur propre plateau continental, distinct à la fois de celui de la France et de celui de la côte méridionale de l'Angleterre. Mais il rejoignait ce dernier au milieu de la Manche. Selon le Royaume-Uni, la ligne médiane devait ainsi faire une large boucle dans le golfe normano-breton.

La France affirmait au contraire que les côtes qu'il fallait prendre en considération pour le tracé intégral de la ligne médiane étaient celles des " territoires terrestres " des deux Etats ; les îles Anglo-Normandes devant être considérées comme un territoire séparé, situé sur le plateau continental Français. Elles constituaient une " circonstance spéciale " justifiant que la délimitation soit faite sur la base de l'équité et impliquant qu'il y ait deux délimitations distinctes dans la région du golfe normano-breton.

Dans sa décision du 30 juin 1977, le tribunal a considéré qu'il convenait en effet de tracer deux lignes de délimitations distinctes. D'une part, une ligne principale, qui est une médiane tracée d'un bout à l'autre de la zone de la Manche faisant l'objet de l'arbitrage. Elle sépare dorénavant les deux plateaux continentaux des territoires terrestres de la France et du Royaume-Uni, sans tenir compte des îles Anglo-Normandes (4). Le tribunal a jugé en effet que le plateau continental de celles-ci devait faire l'objet d'une délimitation distincte. D'autre part, il a tracé une deuxième ligne, à une distance de douze milles (marins) à partir des lignes de base existantes de la mer territoriale des îles Anglo-Normandes,dont la largeur revendiquée par le Royaume-Uni était de trois milles, mais qu'il se réservait de porter à douze milles.

L'avantage de ce tracé est double. Il laisse aux îles Anglo-Normandes une zone de lit de la mer et de sous-sol, en évitant que la France empiète sur leur zone de pêches, également fixée à douze milles marins par le Royaume-Uni. Pour la France, cette ligne a pour effet de lui accorder une bande de plateau continental au milieu de la Manche. Ainsi cette ligne dessine-t-elle l'enclave des îles Anglo-Normandes au nord et à l'ouest du golfe normano-breton.

Au nord et à l'ouest seulement de ce golfe, car la décision du tribunal ne précise pas quelle est la limite des plateaux continentaux là où les îles Anglo-Normandes font face à la Normandie et à la Bretagne. Il s'est en effet déclaré incompétent pour trancher le litige opposant la France et le Royaume-Uni à l'est au sud et au sud-ouest des îles Anglo-

---

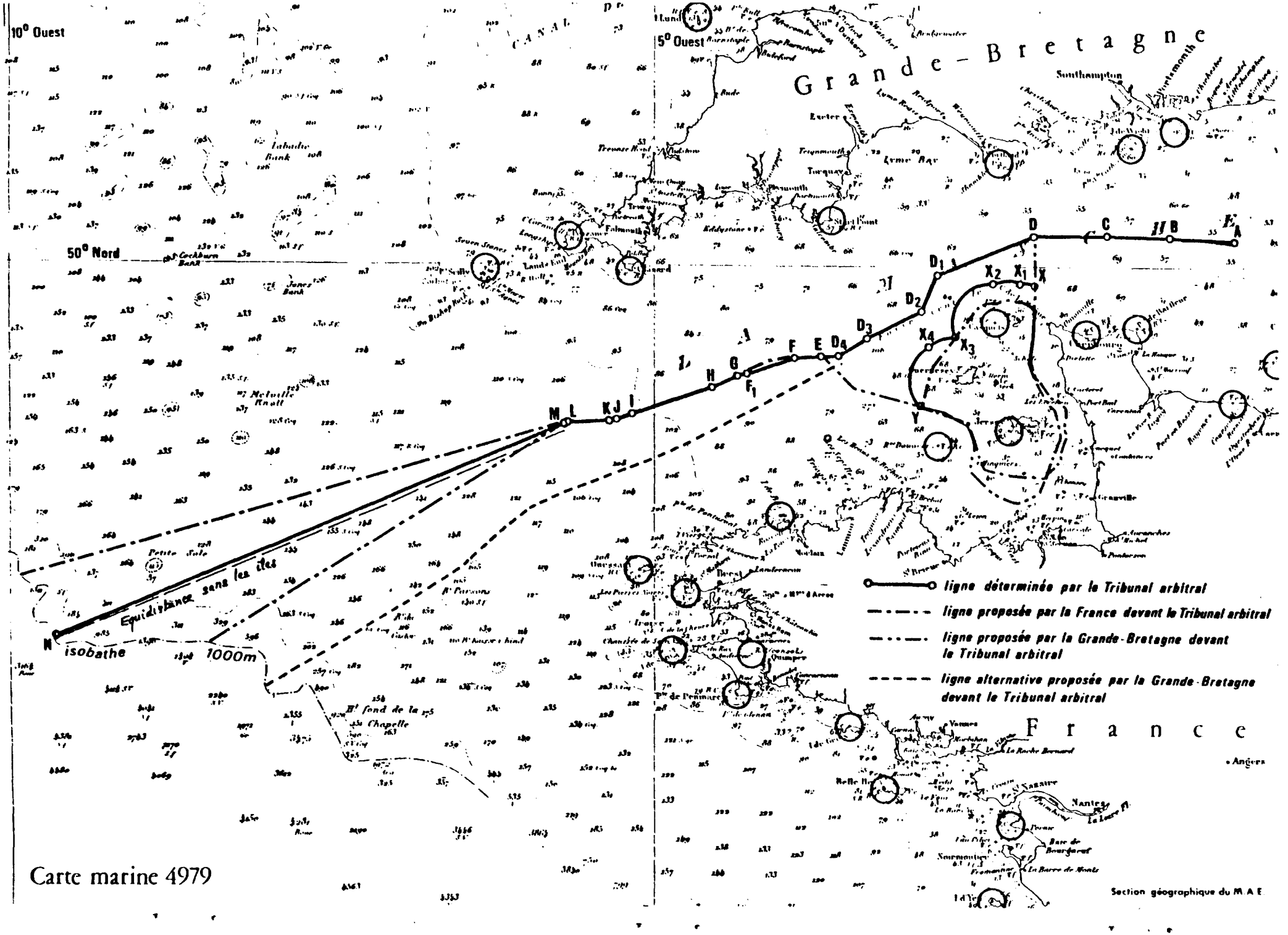
(4) Une partie du tracé de la ligne principale - qui va des points A à N sur la carte annexée - a toutefois été modifiée, suite à la requête introduite par le Royaume-Uni. Par sa décision du 14 mars 1978, le tribunal a jugé que cette ligne devait être rectifiée de manière à suivre la ligne de segments d'arcs de cercle d'un rayon de 12 milles construits à partir des points de base A à M qui sont situés sur les lignes de base du Baillage de Guernesey... cette ligne reliera les 12 points d'intersection de ces arcs de cercle ... ". Le tribunal a en outre précisé que " de même que toutes les coordonnées indiquées dans la Décision du 30 juin 1977, les coordonnées des points de base A à M et des 12 points d'intersection d'arcs de cercle... doivent être considérées comme étant basées sur le système Europe 50 ".

Normandes, à raison de l'absence du consentement de la France pour qu'il y procède. Il a considéré que la France pouvait " raisonnablement soutenir " que tout tracé d'une ligne dans ces espaces emporterait inévitablement la délimitation des mers territoriales, alors que son mandat ne portait que sur la délimitation des plateaux continentaux ; lesquels, en droit, ne peuvent commencer que là où finissent les lits et sous-sols des mers territoriales. Or, en raison de l'étroitesse des passages des eaux,la ligne de délimitation des plateaux continentaux à l'est, au sud et au sud-ouest des îles Anglo-Normandes ne peut que traverser la mer territoriale de la France, large de douze milles, ou celle du Royaume-Uni, large de trois milles autour des îles Anglo-Normandes - mais que le Royaume-Uni se réserver de porter à douze milles -, ou encore la zone de pêche de ces îles, large de douze milles marins.

*

* *

Il faut donc mesurer les limites de l'apport des deux décisions rendues par le tribunal arbitral, s'agissant de l'étude des facteurs juridiques du golfe normano-breton. Conformément à la compétence attribuée au tribunal arbitral par l'article 2 du compromis d'arbitrage, la décision ne porte que sur la seule délimitation des plateaux continentaux des deux parties. Encore faut-il ajouter que le tribunal n'en a pas établi une délimitation complète ; et que c'est précisément dans le golfe normano-breton que cette délimitation fait en partie défaut. En outre, et à raison même de son mandat, le tribunal ne s'est prononcé sur aucune des questions en suspens entre les deux Etats portant sur les limites de leurs mers territoriales dans le golfe et sur celles de leurs zones de pêches respectives ainsi que sur la limite de la zone économique exclusive française fixée par la loi du 16 juillet 1976. Il n'en demeure pas moins que les deux décisions arbitrales constituent un élément indispensable à l'étude des facteurs juridiques du golfe normano-breton.


10° Ouest
5° Ouest
50° Nord
Grande-Bretagne
France
Southampton
Exeter
Falmouth
Nantes
Angers
Equidistance sans les îles
isobathe 1000m
ligne déterminée par le Tribunal arbitral
ligne proposée par la France devant le Tribunal arbitral
ligne proposée par la Grande-Bretagne devant le Tribunal arbitral
ligne alternative proposée par la Grande-Bretagne devant le Tribunal arbitral
Carte marine 4979
Section géographique du M.A.E

Châpitre III : Accords conventionnels entre la France et la Grande-Bretagne sur les zones de pêche.

Les eaux du golfe normano-breton sont réparties en différentes zones de pêche[1] dont l'explcitation est soit réservée aux pêcheurs des Iles Anglo-normandes, soit réservée aux pêcheurs français, soit ouverte aux uns et aux autres [2].

Relativement banale en elle-même, cette répartition se révèle toutefois à l'analyse particulièrement originale. Originale elle l'est en effet tout d'abord par son ancienneté, remontant à la première moitié du XXème siècle. Originale elle l'est ensuite par le caractère sinusoïdal du découpage réalisé et, partant, par l'absence d'homogénéité existant entre la délimitation des zones de pêche et la limite des eaux territoriales, celle-ci chevauchant celle-là. Originale elle l'est enfin du fait de la sédimentation des textes ayant opéré par voie bilatérale. Cette délimitation (§1 : La délimitation des zones de pêches par convention bilatérale) comme de ceux ayant maintenu dans un contexte juridique modifié, les zones de pêches initialement déterminées (§2 : le maintien des zones de pêches dans un contexte juridique modifié).

(1) Sur la notion de zone de pêche cf. notamment :

BEURIER (J.P.) : "Ressources halieutiques et Droit International" C.N.E.X.O. - Rapports économiques et juridiques n° 8 - 1979 (168 p.)

O'CONNELL (D.P.) : "The International Law of the Sea" Vol. 1 Edited by I.A. Shearer - Clarendon Press - Oxford. University Press New-York 1982 (p. 510-551).

QUENEUDEC (J.P.) : "Les problèmes de l'exploitation des ressources biologiques de la mer" in Droit de la Mer I.H.E.I. 1976/1977 Pedone Paris 1977 (p. 145-179).

(2) cf. carte en annexe.

§1 : La délimitation des zones de pêches par convention bilatérale :

Au début du XIXème siècle il n'existait aucune délimitation spéciale en matière de pêche dans la zone. La mer territoriale elle-même ne faisait pas l'objet de délimitation, aucun texte de droit français n'ayant fixé d'une manière uniforme l'étendue des eaux territoriales. Cette situation devait toutefois évoluer sous la pression des multiples conflits opposant à cette époque les pêcheurs français à ceux de Jersey -notamment les pêcheurs d'huîtres [1]- dans certaines parties du Golfe. Pour y mettre un terme des négociations se sont en effet déroulées à partir des années 1820 entre la France et la Grande-Bretagne. Elles aboutissent à la conclusion le 2 août 1839 d'une Convention Franco Britannique qui établi des zones de pêches réservées [2]. La délimitation des zones de pêches opérées par cette Convention (A) a été confirmé par les Conventions bilatérales ultérieures (B).

(1) Sur l'historique de ces conflits cf. FULTON (T.W.) "The sovereignty of the Sea" 1912, p. 607 et s. ; O'CONNELL (D.P.) op. cit. p. 515-519. Cette pêche a été particulièrement importante dans la baie du Mont St Michel lors de la première moitié du XIXème siècle. Elle a été à l'origine de conflits non seulement entre pêcheurs français et étrangers mais également entre pêcheurs français eux-mêmes, plus précisément entre les pêcheurs de Granville et de Cancale. cf. MORANDIERE (ch. de la) : "Histoire de Granville" 2ed. Ed. F.E.R.N. Avallon 1966.

(2) Convention pour la délimitation des pêcheries sur les côtes respectives des deux pays. Paris 2 août 1839 (B.O.L. 27 août 1839 ; Receuil Basdevant Paris, Imprimerie Nationale, 1919, T. II, p. 268-272). cf. GIDEL (4) : "Le droit international public de la mer" T.1 Reimp. Verlag/Duchemin 1981 p. 489 et s.

A - L'établissement des zones de pêches par la Convention du 2 août 1839 :

Le système de la Convention du 2 août 1839 repose sur un principe (1) assorti d'une exception (2).

1. Le principe est posé par l'art. 9. Selon cet article les pêcheurs français jouissent du droit exclusif de pêche dans un rayon de trois milles à partir de la laisse de basse mer de la côte française. Les pêcheurs britanniques jouissent du même droit dans un rayon de trois milles à partir de la laisse de basse mer des côtes des Iles britanniques.

2. Ce principe est toutefois assorti d'une exception en ce qui concerne la pêche des huîtres, qui fait l'objet de l'établissement d'une zone de pêche spéciale. L'art. 1er de la Convention indique, en effet, que la pêche des huîtres sera exclusivement réservée aux sujets français à l'intérieur d'une partie du Golfe Normano-Breton déterminée par des lignes tracées entre des points ABCDEFGHIJK, lignes déterminées conventionnellement (1). L'art. 2 précise que cette pêche en dedans des trois milles calculés à partir de la laisse de basse mer de l'Ile de Jersey sera exclusivement réservée aux sujets britanniques. L'art. 3 enfin déclare que sera commune aux ressortissants des deux Etats la pêche des huîtres entre les limites fixées aux art. 1 et 2.

La délimitation ainsi opérée aboutit au tracé d'une ligne brisée qui chevauche la limite des trois milles de la laisse de basse-mer, empiétant parfois sur les espaces en-deçà de cette ligne , mordant parfois sur les espaces au-delà.

(1) cf. Carte.

B - La confirmation des zones de pêche par les conventions bilatérales ultérieures :

Le système établi par la Convention du 2 août 1839 a été par la suite d'une part repris quant aux délimitations qu'il opérait (1) et d'autre part étendu quant aux types de pêches concernés (2) par conventions ultérieures.

1. Il a été repris par des conventions ultérieures en ce qui concerne la ligne AK.

Il l'a tout d'abord été de manière identique par le règlement de Londres du 24 mai 1843 (1) qui reprend mot pour mot les limites prescrites par les articles 1er et 9 §2 de la Convention du 2 août 1839.

Il l'a été ensuite par la Convention de Paris du 11 novembre 1867 (2) qui reproduit quasiment mot pour mot la définition de la ligne AK.

Il a enfin été repris, mais d'une façon "revue et corrigée" par l'Accord de Londres du 20 décembre 1928 (3) qui trace à nouveau les alignements servant à déterminer les différents sommets de la ligne AK. Cette révision des alignements qui ne modifie pas toutefois l'équilibre général du système a été confirmée ultérieurement par l'Accord de Londres du 30 janvier 1951 (4).

(1) Règlement général sur les devoirs et obligations des pêcheurs dans les mers situées entre les côtes des deux pays, signé à Londres le 24 mai 1843 (Receuil Bas devant précité p. 273-274) art. 4.

(2) Convention au sujet de l'exercice de la pêche dans les mers situées entre les deux pays, signée à Paris le 11 novembre 1867 (De Clercq (M) : "Receuil des Traités de la France T. 9 p. 773-784).

(3) Accord concernant les limites de la zone réservée à la pêche dans la baie de Granville, signé à Londres le 20 décembre 1928 (JORF 5 février 1929 p. 1538).

(4) Accord concernant les droits de pêche dans les parages des Ecrehous et des Minquiers, signé à Londres le 30 janvier 1951 (JORF 20 octobre 1951 p. 10542).

2. Ce dernier accord a, en outre, également étendu le système. Il ne vise plus, en effet, uniquement la pêche des huîtres mais l'ensemble des types de pêche. Ainsi à partir de 1951 la ligne brisée AK a servi de base de délimitation des zones de pêche pour tous les types de pêche.

Depuis, cette délimitation n'a plus subi de modifications expresses. Plusieurs évolutions, tant internes qu'internationales, intervenues ultérieurement conduisent toutefois à s'interroger sur l'existence de modifications implicites et donc sur la validité contemporaine de la délimitation traditionnelle.

§2 : Le maintien des zones de pêche dans un contexte juridique modifié :

Le contexte juridique s'est, d'un côté, transformé au plan interne. En effet, d'une part le tracé des lignes de bases droites a été modifié par décret en 1967 (1), d'autre part la mer territoriale a été étendu à 12 milles en 1972 (2), enfin la France a créé en 1977, sur la base d'une loi de 1976, une zone économique de 188 milles (3). Aucune de ces modifications purement internes, qui certes complique la perception des textes applicables, n'a toutefois eu de répercussions sur la délimitation conventionnelle existante.

Plus délicate est l'analyse des implications de la Convention sur la pêche de 1964 et de l'échange de lettres franco-britannique qui l'a suivi (A) ainsi que du droit communautaire (B).

(1) (2) (3) précitées supra.

A - La Convention de Londres et l'échange de lettre de 1964 :

Le 26 avril 1963 le Royaume-Uni dénonça le Règlement sur les pêcheries de 1843 pris en vertu de la Convention du 2 août 1839. Cette dénonciation motiva, entres autres, la convocation de la Conférence européenne sur la pêche tenue à Londres de décembre 1963 à mars 1964, conférence qui s'est traduite par la conclusion de la Convention sur la pêche signée à Londres le 9 mars 1964 entre treize Etats, dont la France et la Grande-Bretagne.

Cette convention consacre la "légitimité" des zones de pêche réservé au-delà de la mer territoriale (1). Elle a été suivi d'un échange de lettre entre la France et la Grande-Bretagne relatif au maintien d'un régime de pêche particulier dans la zone du golfe normano-breton (2).

1. La convention (1) consacre la "légitimité" des zones de pêche réservée au-delà de la mer territoriale jusqu'à une distance de 12 milles marins des lignes de base.

Selon son article 2, l'Etat riverain a le droit exclusif de pêche et juridiction exclusive en matière de pêche dans la zone de six milles mesurée à partir de la ligne de base de la mer territoriale, la Convention procédant toutefois à un aménagement des droits historiques de 3 à 6 milles à titre temporaire. Dans la zone comprise entre 6 et 12 milles l'article 3 réserve le droit de pêche à l'Etat riverain et aux autres Etats parties à la Convention dont les pêcheurs ont habituellement fréquenté cette zone entre 1953 et 1962.

L'application pure et simple de ces dispositions aurait donc mis fin à l'existence du régime particulier de pêche dans la zone du golfe normano-breton. Il n'en a toutefois pas été ainsi. La Convention précise en effet que la modification du régime général de la pêche ne porte pas atteinte à certains régimes particuliers préexistants. Or l'article 10 indique qu'"aucune disposition de la présente convention ne peut faire obstacle au maintien ou à l'institution d'un régime particulier en matière de pêche : ... b) entre la France et le Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord en ce qui concerne la baie de Granville et les Iles Minquiers et Ecrehous".

(1) Texte in JORF 5 juin 1966 p. 4486
VIGNES (D.) : "La conférence européenne sur la pêche et le droit de la Mer" AFDI 1964 (p. 670-688).

2. Pour assurer le régime particulier de la baie de Granville, qui en matière de délimitation constitue une exception au régime de droit commun, un échange de lettres a été conclu entre la France et la Grande-Bretagne le 10 avril 1964. Cette échange de lettre confirme la validité des anciens accords Il précise en effet, après avoir rappelé l'évolution du régime de la pêche dans ce secteur que :

"Les dispositions de la Convention du 2 août 1839, du Règlement général du 24 mai 1843 et de l'Accord franco-britannique du 20 décembre 1928 relatives au régime particulier de la pêche dans la baie de Granville, ainsi que les dispositions de l'Accord franco-britannique du 30 janvier 1981, continuent à être applicables aux pêcheurs français et britanniques".

Ainsi à la lecture de ce point il apparait de manière claire que le régime spécial de pêche dans cette zone demeure, nonobstant les modifications radicales apportées, d'une manière générale par la Convention de 1964. La situation juridique se révèle toutefois, à la lecture du 3°, un peu plus complexe. Le 3° indique en effet que "les dispositions des actes visés au paragraphe 2 ci-dessus (précité) concernant le régime particulier de la pêche seront reprises dans un arrangement bilatéral qui sera conclu le plus rapidement possible entre les deux Gouvernements". Or, si des échanges de vues se sont poursuivis entre les deux gouvernements de 1964 à 1970, cette négociation n'a jamais abouti. Dès lors comment interpréter cette inertie ? Faute de la conclusion d'un accord bilatéral doit-on déduire le maintien du régime initial ou doit-on au contraire estimer qu'il a été implicitement abrogé ? Au plan juridique la clarté de rédaction du 2° et le fait qu'il ne pose aucune limite dans le temps à l'application des dispositions spéciales antérieures milite dans le sens du maintien du régime antérieur. En outre, c'est l'interprétation du ministre français des transports et en pratique c'est le régime antérieur qui continue d'être appliqué et à servir de référence [1].

(1) Cf. la réponse faite en 1979 par M. le Theule, ministre des Transports, à Mr. Baudoin, député de la Manche, à propos du régime juridique de la pêche dans la zone (reproduite in Le Marin n° 1666 - Vendredi 1er juin 1979 p. 15).

B - Le droit communautaire

La politique agricole commune prévue par le Traité de Rome s'applique aux produits de la pêcherie (art. 38). Sur cette base une politique commune des pêches, portant à la fois sur les aspects structurels et sur l'organisation des marchés a été progressivement développée. Le volet structurel est lui-même divisé en un aspect accés à la ressource et un aspect conservation et gestion de la ressource, le principe dominant la législation communautaire étant le principe d'égalité d'accès (1). Ce principe affirmé dès 1970 par le R/CEE 2141/70 (2) a été codifié en 1976 par le R/CEE 101/76 (3). Dès lors se pose la question de savoir si le régime spécial existant dans le golfe normano-breton, régime basé sur la réservation de certaines zones à certains pêcheurs, et partant postulant la discrimination dans l'accès est compatible avec le droit communautaire.

En réalité ce régime apparait compatible. On peut en effet observer que d'une part l'égalité d'accès n'a jamais été pure et simple (1) et d'autre part que les textes les plus récent prévoient l'hypothèse de régimes d'accès particuliers (2).

(1) Sur l'ensemble de la question cf.
APOLLIS (G.) "Le régime communautaire d'accès aux lieux de pêche et aux stocks halieutiques" AFDI 1983 (p. 646-673)
GUERNALEC (C.) "L'accès à la ressource de pêche entre Etats membres dans les "eaux communautaires" de 0 à 200 milles".
Mémoire DESS Droit des Activités Maritimes Brest 1983 (138 p.)

(2) art. 2

(3) art. 2.

1. Si le principe d'égalité d'accès est à la base du système communautaire des dérogations ont toujours été prévues et maintenues.

Ainsi le R/CEE 2141/70 admettait lui-même une exception provisoire au principe de l'accès égal "pour certains types de pêche en faveur des populations locales dont l'activité dépend étroitement de la pêche côtière". Cet assouplissement se traduisait par la possibilité de limiter l'accès à certaines zones comprises en deça d'une limite de trois milles marins calculés à partir des lignes de base pour certains types d'exploitations (1).

Cette dérogation fut suivie de dérogations de portée plus importante lors de l'Adhésion de la Grande-Bretagne, de l'Irlande et du Danemark à la CEE en 1972. L'art. 101 §1 de l'Acte d'Adhésion autorisait en effet les Etats de la CEE, jusqu'au 31 décembre 1982, à limiter l'exercice de la pêche dans une zone large de six milles marins comptés à partir des lignes de base aux seuls "navires dont l'activité de pêche s'exerce traditionnellement dans ces eaux et à partir des ports de la zone géographique riveraine". L'art. 101 indique en outre que cette bande côtière dérogatoire est étendue à 12 milles dans certaines régions sensibles, les côtes des départements de la Manche, de l'Ile et Vilaine et des Côtes du Nord étant, entre autres, considérées comme des zones sensibles.

Enfin le R/CEE 170/83 autorise (1) les Etats membres à généraliser jusqu'à 12 milles marins la pratique des zones côtières reservées aux pêcheurs nationaux issues de l'Acte d'Adhésion.

(1) R/CEE 2141/70 art. 4

(2) art. 6

2. Toutefois cela n'entraine pas la caducité du régime spécial d'accès existant dans le golfe normano-breton.

En effet, l'art 6 du R/CEE 170/83 réserve dans son alinéa 2 l'hypothèse des "activités exercées au titre des relations de voisinage entre les Etats membres". Dans cette hypothèse le droit communautaire s'est donc employé à garantir l'accès traditionnel des pêcheurs des Etats Membres concernés.

En conclusion deux points particuliers méritent d'être soulignés. D'une part, c'est en réalité une situation de statu quo "favorable aux pêcheurs français qui prévaut quant à l'accès aux zones de pêche dans le golfe (1). D'autre part, au delà d'un certain nombre de conflits ponctuels une concertation entre professionels français et des îles anglo-normandes se développe tant en ce qui concerne l'élaboration d'une réglementation commune des pêches (2) qu'en ce qui concerne la surveillance de la pêche dans la zone (3). La coopération tend donc à se substituer aux affrontements et limite les répercussions conflictuelles de la répartition en zones de pêches réservés. On est ainsi en présence d'une illustration dans le domaine maritime de l'évolution de la "frontière-séparation" à la "frontière-coopération" (4).

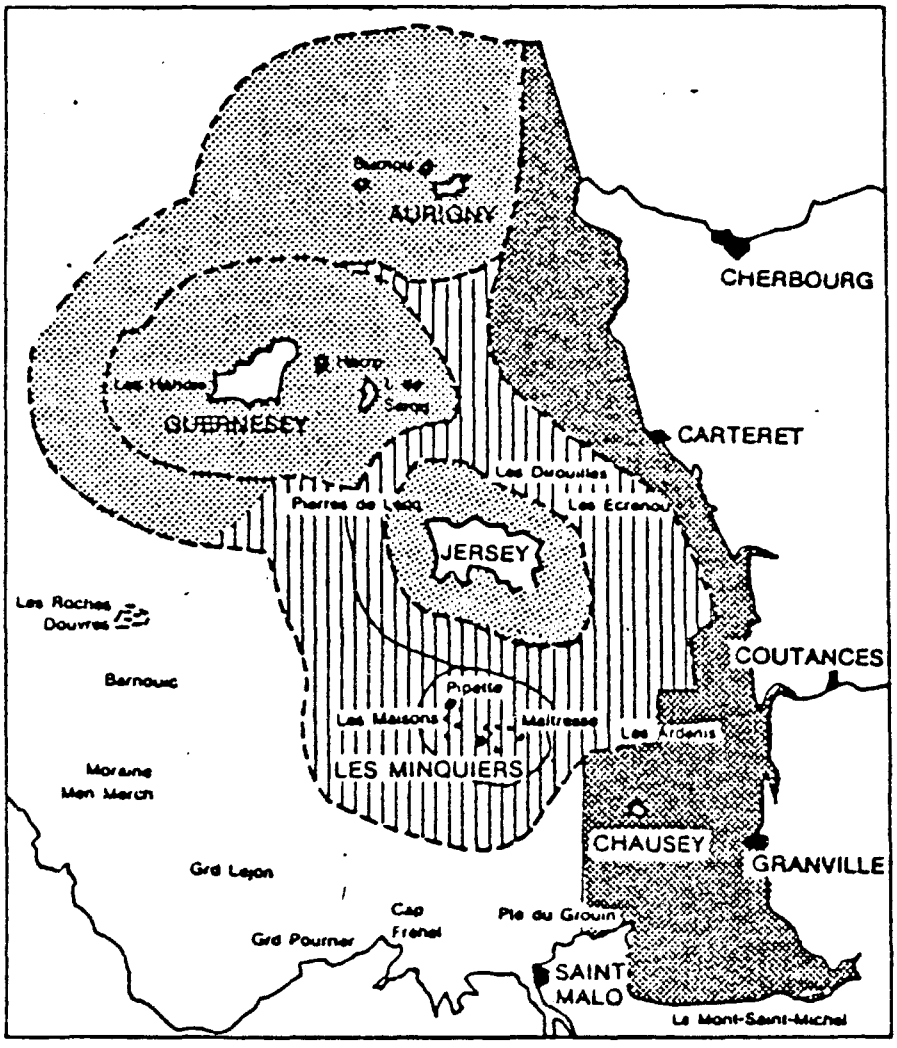
(1) cf. le Marin précité

(2) cf. France-Pêche n° 271 Juin 1982 p. 74

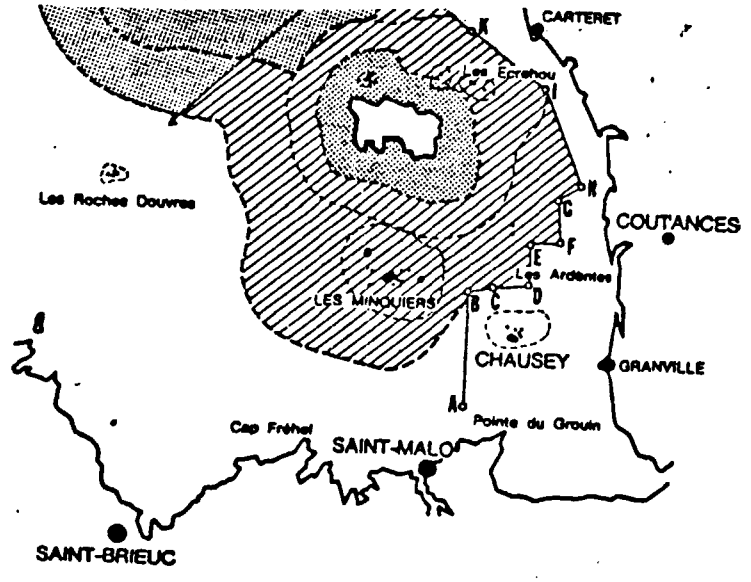
(3) cf. par Ouest France 6 décembre 1984.

(4) cf. "La frontière" Colloque de Poitiers SFDI Pedone-Paris 1980 (304 p.)

Les zones de pêche : en grisé foncé, les eaux réservées françaises ; en hachuré, les eaux sous juridiction britannique dans lesquelles les pêcheurs français ont des droits ; en grisé clair, les eaux réservées britanniques.



Les eaux réservées britanniques sont figurées en grisé sur cette carte tandis que sont hachurées les eaux britanniques dans lesquelles les pêcheurs français ont des droits.



Titre IIème

LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL D'UN GOLFE A POLYREGIMES

Le golfe Normano-Breton se présente comme une vaste échancrure maritime ouverte sur la Manche délimitée par les Héaux de Bréhat à l'Ouest et le Cap de la Hague au Nord-Est. Entre ces deux points, que 120 kms. seulement séparent à vol d'oiseaux, le littoral rassemble, sur 450 kms de linéaire côtier, une extraordinaire variété de paysages.

Dans sa partie bretonne, le golfe est une succession de falaises hautes et escarpées entrecoupées de cordons sableux et de baies remarquables par les larges estrans qu'elles découvrent à marée basse (Anse d'YFFINIAC, baies de la FRESNAIE, de l'ARGUENON, et de LANCIEUX). La baie du MONT SAINT-MICHEL, qui s'ouvre depuis CANCALE jusqu'aux falaises de CHAMPEAUX sur une immense zone de balancement des marées de 22.000 ha, soit les 3/5 de la surface totale de la baie, constitue le point de raccordement avec la Normandie et la presqu'île du Cotentin dont le littoral dans sa partie ouest (longs cordons dunaires, nombreux havres,) offre un aspect peu tourmenté jusqu'à CARTERET où la côte, jusqu'à la HAGUE présente après une suite de caps rocheux (FLANANVILLE) et de dunes élevées (BEAUBIGHY, anse de VAUVILLE).

L'ensemble de la côte ouest du Cotentin est très exposée aux vents dominants d'ouest et aux courants, phénomènes heureusement atténués par la présence des îles anglo-normandes (JERSEY-GUERNESEY) et des îles CHAUSEY, qui, associées aux hauts-fonds (plateaux des MINQUIERS et des ECREHOUS), forment une barrière naturelle protectrice, mais toutefois insuffisante, contre l'importante érosion que subit l'ensemble de ce littoral. Ainsi, à PORT-BAIL, les dunes d'une hauteur de dix mètres, reculent-elles de plus de un mètre par an sous l'action conjuguée des éléments naturels (vents, courants, marées, mais aussi selon l'association de défense [1], en raison des prélèvements de sables alimentant les chantiers nucléaires de FLANANVILLE et de la HAGUE.

---

(1) Ouest-France du 17/04/1985.

Ce phénomène d'érosion des massifs dunaires de la côte Ouest du Cotentin se traduit par un mouvement Nord-Sud d'engraissement de la baie du MONT SAINT-MICHEL, notamment dans sa partie Est, en raison de l'apport de nombreux sédiments que les rivières de la SEE, de la SELUNE et du COUESNON qui s'y jettent, n'arrivent plus à repousser suffisamment vers le large. L'ensablement de la baie [1] est une des particularités de la zone, connue aussi pour les larges estrans de sable vaseux, de tangue qu'elle découvrent à marée basse et qui s'achèvent sur une étendue importante de schorres et de polders. Les schorres, encore appelés " près salés " ou " herbus ", couverts seulement périodiquement à l'occasion des grandes marées et des tempêtes sont peuplés d'une végétation dense qui constitue un excellent paturage pour les moutons de " prés salés ". Ces " herbus " couvrent une superficie importante de la baie (27 km²) ; on en trouve également dans les fonds des baies de SAINT-BRIEUC (1,04 km²), de LANCIEUX, de la FRESNAIE, par exemple, ainsi que sur les bords des estuaires et des havres . En arrière de ces " herbus " se trouve la ligne des polders de part et d'autre du MONT SAINT-MICHEL. Ces terrains agricoles ont été conquis sur la mer à la suite d'endigages successifs au cours des siècles. Les premières digues furent construites en 1024, ; Le phénomène de poldérisation a connu son essor au milieu du XIXè siècle (1850-1880) pour s'achever quasiment vers 1934. Aujourd'hui, ce sont quelques 15.000 hectares de terrains exploitables et faisant l'objet d'une polyculture intensive (carottes, oignons, céréales, pommes de terre etc...) qui ont été pris sur le domaine public maritime.

Cette présentation sommaire des particularismes géographiques et physiques du littoral longeant le golfe Normano-Breton ne serait cependant pas complète si elle omettait de signaler l'importance du phénomène des marées dont le côté le plus spectaculaire est mis en évidence par un marnage parfois impressionnant : (16 mètres dans la baie du MONT SAINT-MICHEL, 12,5 mètres aux Iles CHAUSEY et dans l'estuaire de la RANCE. De plus, de nombreux courants de marée traversent la zone d'Ouest en Est en action montante à des vitesses moyennes de 3,5 noeuds pouvant atteindre parfois plus de 10 noeuds comme le long du Cap de la HAGUE.

---

(1) 1 million de m³ par an.

Au delà de ces particularismes géographiques, le golfe Normano-Breton couvre un espace maritime largement soumis à l'exercice de la souveraineté et de la juridiction françaises ; espace sur lequel il conviendra du point de vue du droit, de déterminer avec le maximum de précision les limites spatiales de compétences de l'Etat français sur le domaine public maritime.

A ce sujet, des incertitudes subsistent en raison de la présence des îles anglo-normandes qui viennent hanter et limiter l'exercice d'une souveraineté nationale pleine et entière sur l'ensemble du Golfe. Ainsi, comme nous le verrons, si une certaine équivoque apparaît en ce qui concerne la définition, vers le large, des limites concurrentes de juridiction de la France et du Royaume-Uni, de par l'existence de cette enclave britannique des îles de JERSEY et de GUERNESEY, et s'il est nécessaire de faire appel au droit international pour établir les limites en mer de la juridiction française, la règle de droit interne suffit, quant à elle, pour définir les limites " terrestres " du territoire maritime du Golfe. Celles-ci s'identifient en réalité avec les limites " hautes " du domaine public maritime, empruntant l'essentiel au droit de la domaniabilité publique.

Parmi les problèmes posés à l'Administration chargée de la matérialisation des délimitations du domaine public maritime dans le Golfe Normano-Breton, l'insuffisance de la notion juridique de rivage résultant d'une trop stricte interprétation de l'Ordonnance de COLBERT d'août 1681 selon laquelle la limite " haute " du rivage correspond à la laisse de haute-mer, constitue, de ce fait, une source non négligeable d'incertitudes, notamment en ce qui concerne les plages et les dunes qu'aucun texte ne rattache au domaine public maritime, et dont le statut juridique reste encore mal défini. L'existence de lais et relais de la mer en certains points du littoral du Golfe Normano-Breton et la volonté de leur incorporation au domaine public maritime ont également conduit l'Administration à engager des procédures de délimitation de ces terrains abandonnés par la

mer, par rapport aux terres riveraines. D'autres cas de délimitation seront également traités puisque présentant des solutions originales, comme notamment la question de la délimitation des rivages de la mer à l'embouchure des rivières et des fleuves.

En 1963, l'incorporation au domaine public maritime du sol et du sous-sol de la mer territoriale a remis en évidence, pour sa part, la question de la détermination des limites des espaces maritimes surjacents dans le Golfe Normano-Breton (eaux maritimes intérieures, mer territoriales...). Aujourd'hui encore, l'absence du tracé de la ligne de base droite entre GRANVILLE et PLANANVILLE illustre bien les difficultés rencontrées à ce sujet.

La détermination de la sphère d'applicabilité des règles relatives à l'occupation du domaine public maritime revêt une grande importance dans l'optique de la réservation des sîtes pour de futures exploitations sur les bords du Golfe Normano-Breton ou en pleine mer. Il nous faut pourtant constater que sur la majeure partie du littoral du Golfe Normano-Breton, les limites du domaine public maritime ne sont pas formellement connues, puisque l'administration ne procède aux opérations de délimitation que lorsqu'un intérêt s'y fait sentir. Mais il est cependant évident que les textes s'appliquent même en l'absence de délimitation administrative. La limite " haute " présumée du domaine public maritime correspond en tout état de cause avec l'avancée extrême de la mer sur les rivages dans des conditions météorologiques normales. Encore le tracé administratif des limites des rivages de la mer n'offre-t-il qu'une garantie relative : Essentiellement contingent et ne valant que pour le moment où il est effectué, il peut en effet être remis en question à tout moment et notamment lorsque des phénomènes d'érosion, ou, au contraire, d'engraissement du littoral viennent modifier l'assiette normale du domaine public maritime. Il nous faut aussi insister sur l'opportunité d'une délimitation régulière des rivages et des lais et relais de la mer au droit des propriétés privées et par rapport aux dépendances du domaine privé des

collectivités territoriales, afin de gommer au maximum les éventuels conflits devant les tribunaux ou entre les administrations. Partout où l'exploitation de sites potentiels pour l'aquaculture ou la conchyliculture, par exemple, est possible ou envisageable, il s'agira de déterminer exactement où commencent et où s'arrêtent les limites du domaine public maritime. De la nature du lieu de l'activité proposée dépend en fait le corps des règles applicables aux installations surjacentes.

- * - * - * -

L'étude du cadre territorial du Golfe Normano-Breton a travers son domaine public maritime suppose donc à la fois :

- Une Connaissance théorique approfondie des contraintes juridiques affectant le domaine public maritime dans la zone. (CHAPITRE I).; ce qui implique, d'une part, la mise en évidence de ses caractères généraux empruntés au domaine public tout court (notion générale, principe de l'inaliénabilité) (SECTION I) ; et, d'autre part, la détermination de sa consistance, de son assiette juridique réelle (rivages de la mer, lais et relais, sol et sous-sol de la mer territoriale (SECTION II).

- Une Approche pratique des problèmes juridiques de délimitation du domaine public maritime dans la zone. (CHAPITRE II.) La nature des problèmes rencontrés à ce niveau par l'Administration résulte tant de la mise en oeuvre des procédures de délimitation du domaine public maritime sur le littoral du Golfe Normano-Breton (délimitation des rivages, des lais et relais...) (SECTION 1), que de la difficulté à déterminer, vers le large, l'étendue du domaine public immergé, en raison de la présence des îles anglo-normandes. Le fait que les limites extérieures et intérieures

du sol et du sous-sol de la mer territoriale coïncident par définition avec celle de la mer territoriale elle même, nous oblige donc à traiter également de l'étendue des zones de juridiction nationale dans le Golfe (SECTION II).

- * - * - * - * -

CHAPITRE I. CONTRAINTES JURIDIQUES AFFECTANT LE DOMAINE PUBLIC MARITIME DANS LE GOLFE NORMANO - BRETON

S'agissant d'étudier le cadre territorial du Golfe Normano-Breton à travers son domaine public maritime et les dépendances qui le composent, il comprendra tout d'abord de rapporter un certain nombre de principes relatifs au domaine public en général dont le Domaine Public Maritime ne forme qu'un des éléments constitutifs (SECTION I). Mais loin de la recherche hypothétique d'une définition synthétique de la domaniabilité publique maritime que trop de particularismes rendraient d'ailleurs difficiles à émettre, il nous suffira ensuite, à travers l'étude des diverses composantes du domaine public maritime, de déterminer le plus exactement possible la consistance et l'assiette juridique que recouvre cette expression appliquée au Golfe Normano-Breton (SECTION I).

SECTION I. Un élément du Domaine Public : Le Domaine Public Maritime

Au même titre que le domaine public routier, fluvial, ferroviaire, aéronautique ou militaire, le Domaine Public Maritime constitue un élément à part entière du domaine public dont il s'agira de cerner tout d'abord la notion juridique (§1),

et - auquel d'autre part, il emprunte un certain nombre de règles et de caractères généraux parmi lesquels le principe de l'inaliénabilité, notamment en ce qu'il tend à assurer l'intégrité et la protection juridique du domaine, mérite une attention toute particulière (§ 2).

§ 1. La notion de Domaine Public Maritime.

Le Domaine Public Maritime est parfaitement connu et répertorié par notre droit à travers les éléments qui le constituent : rivages de la mer, lais et relais de la mer, ports maritimes, sol et sous-sol de la mer territoriale... ; pour ne citer que les dépendances les plus importantes. Mais la notion en elle-même est difficile à cerner et à établir juridiquement sans qu'il soit nécessaire de devoir faire appel à celle, plus large, de domaine public (A).

Par sa présence permanente, par ses spécificités propres à son caractère d'élément liquide, et les phénomènes physiques dont elle est l'objet, la mer exerce sur les dépendances terrestres qu'elle borde, ses influences naturelles (incursions marines, retraits de la mer), dont les répercussions juridiques, par leurs particularismes, confèrent au domaine public maritime une certaine originalité par rapport aux règles applicables au domaine terrestre (B).

A) Les difficultés d'une définition propre.

" Le domaine public maritime n'est pas toute partie du domaine public qui par son voisinage et sa destination peut présenter un caractère plus ou moins maritime, c'est un domaine défini de manière précise par la loi et par la jurisprudence et qui se compose exclusivement de la mer et des espaces qu'elle baigne. Les mots " domaine public maritime " forment une expression juridique certaine dont on n'a pas plus le droit de restreindre que d'étendre la portée ".

C'est en ces termes en forme de mise au point que s'exprimait E. BARBEY, Ministre de la Marine de la fin du XIXè siècle, (1) pour

---

(1) Circulaire du 22 janvier 1891, " relative à la consistance du D.P.M. notamment du point de vue des ports de commerce. (citée par SALMON) ". " La compétence du domaine public maritime français " thèse RENNES, 1956 p. 68.

rappeler à ses services que le domaine public maritime ne saurait en aucun cas être assimilé à ce que beaucoup identifiait à la zone littorale, au bord de mer. Nombre d'auteurs [1] ont déjà dénoncé le caractère incertain et fragmentaire de la notion de littoral, dont il n'existe, au demeurant aucune définition juridique. Mais bien peu d'ouvrages ont été consacrés à l'étude spécifique du domaine public maritime [2]. Cette matière est généralement traitée à travers l'étude plus globale du domaine public en général, dont elle constitue une des composantes les plus importantes et les plus originales.

1) Absence de définition légale de la domaniabilité publique

L'expression " Domaine Public Maritime " entre pour la première fois dans notre droit positif avec la publication du décret du 21 février 1852 concernant la pêche et la domaniabilité publique maritime "[3]. Bien que de nombreux textes plus anciens se soient intéressés au domaine maritime, et notamment la célèbre Ordonnance de la Marine d'Août 1681, force est de constater au préalable, la Centa maturation juridique de la notion en elle-même avant son assimilation et son intégration définitive par notre droit.

Le Domaine Public Maritime n'est pas le fruit d'une création spontanée et contingente de la norme juridique, mais se résume avant tout aux éléments constitutifs qui le composent et en définissent les contours (rivages, lais et relais de la mer, ports maritimes etc...). D'où l'absence de définition synthétique de la notion de domaniabilité publique maritime.

---

(1) Cf. le dossier consacré au " Statut Juridique du littoral " A.J.D.A. décembre 1978, et notamment les articles suivants :
" Pour un statut du littoral " J. LANVERSIN p. 596
" Vers une politique du littoral " Y. PRATS p. 601.
cf. " Le littoral, les normes de protection et de mise en valeur "
E. LANGAVANT : R.A. 1975 p. 586 à 595
R.A. 1976 p. 15 à 35.

(2) " Le domaine public maritime " P.M. JURET 1964 Ed. Dalloz. PARIS.
Thèse G. SALMON précité
Thèse Y. LAUNAY " Le rivage de la mer " PARIS 1968. 619 p.

(3) BOMM vol 28 p. 34.

En tant qu'élément à part entière du domaine public, le domaine public maritime est largement soumis aux règles générales qui régissent la domaniabilité publique dans son ensemble. Ici également, il faut remarquer l'absence de définition légale de la notion de domaine public qui fasse autorité. Les définitions générales que le législateur en a données ne paraissent pas être satisfaisantes. Aussi, l'article L 2 du Code du Domaine de l'Etat nous présente-t-il le domaine public comme une suite de biens mobiliers et immobiliers " non susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée ". Une autre base légale, l'article 438 du Code Civil, quant à lui, range parmi les dépendances du Domaine Public, " les chemins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves et rivières navigables et flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée ".

Ainsi donc, ces deux textes font-ils de cette impossibilité d'appropriation privative des biens ou dépendances du domaine public, le critère déterminant, fondement de la domaniabilité publique. Cependant,bien qu'elles tombent sous le sens commun, en suggérant que les biens du domaine public sont ouverts à l'usage collectif, ces définitions sont aujourd'hui totalement inopérante dans les faits, car comme le remarque J. DUFAU " pourqu'un bien fasse partie du domaine public, il n'est nullement nécessaire qu'il soit insusceptible de propriété privée [1] ". Il existe en effet de nombreux biens composant le domaine public et qui peuvent faire l'objet d'une telle appropriation privée. Ainsi, pour rester dans le domaine maritime, trouve-t-on dans ce cas, les lais et relais de la mer. Ceux-ci, même après avoir été incorporés au domaine public maritime, en vertu de la loi du 18 novembre 1963 [2], peuvent ensuite être l'objet d'une procédure de déclassement [3] et entrer dans le domaine privé de l'Etat pour devenir alors aliénables et prescriptibles.

---

(1) J. DUFAU " Le Domaine Public " 2d. du Moniteur. PARIS 1977 p. 35.

(2) Loi n° 63-1178 du 28/11/1963 relative au domaine public maritime, J.O. 29/11/1963 p. 10643.

(3) Il faut pour cela un arrêté conjoint publié au Journal Officiel du Ministre chargé de l'Equipement et du Ministre des Finances. (Art. 9 du décret n° 72-819 du 19/09/1972, portant modification de la loi du 28/11/1961. J.O. 29/09/2972 p. 10285).

La Loi ayant montré son impossibilité à définir de manière générale la domaniabilité publique, il nous faut nous tourner vers la Jurisprudence pour mesurer son apport dans ce domaine.

2) L'apport Jurisprudentiel : les critères de la domaniabilité publique

Les caractéristiques essentielles de la domaniabilité publique ont été mises à jour par la Jurisprudence et la doctrine au cours du XIXè siècle et du début du XXè . De là, à partir de l'analyse de la doctrine et des nombreux cas d'espèce tirés de la Jurisprudence de l'époque, la Commission de réforme du Code Civil met au point, le 6 novembre 1947, une définition concise et précise du domaine public : " Sauf dispositions contraires de la loi, les biens des collectivités administratives et des établissements publics ne sont compris dans le domaine public qu'à la condition : - soit d'être mis ou placés à la disposition directe du public usager ;

- soit d'être affectés à un service public, pourvu qu'en ce cas, ils soient par nature ou par des aménagements particuliers, adaptés exclusivement ou essentiellement aux besoins particuliers de ces services ".

Cette définition a été confirmée peu après par les juridictions civiles et administratives [1] ; elle met en évidence deux critères essentiels de la domaniabilité publique :

a) L'appartenance à une collectivité publique.

L'article L. 1 du Code du Domaine de l'Etat range dans le domaine public " tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat ". L'idée d'un droit de propriété de l'Administration

---

(1). Arrêt Chambre Civile Cour de Cassation (7 novembre 1950, S 1952.1. 173).
. C.E. 30 mai 1951 SEMPE Rec. Lebon p. 297 : refus de la domaniabilité publique à des terrains situés sur le port autonome de BORDEAUX du fait qu'ils n'avaient pas reçu d'affectation publique (Cf. G.A.J.A. éd. 78 p. 462).

sur le domaine public n'a pas toujours été universellement admise par la doctrine et la Jurisprudence car elle heurtait un autre principe général selon lequel les biens du domaine public sont ouverts à la jouissance collective et à l'usage commun du public. Mais depuis le début du siècle, l'évolution du droit marque une tendance constante vers l'affirmation de l'appartenance des biens ou dépendances du domaine public à une collectivité publique (1).

Le Conseil d'Etat, dans l'Arrêt PICCIOLI (2) consacrera le droit de propriété de l'Etat sur le domaine public maritime en affirmant que les terrains dépendant d'un port maritime appartiennent à l'Etat ". En l'espèce, les sieurs PICCIOLI ont été condamnés pour avoir extrait du charbon à partir de déblais occasionnés par des travaux effectués par eux dans le port d'ORAN, c'est-à-dire " dans des terrains appartenant à l'Etat ". Depuis cet arrêt, le fond d'un port maritime fait partie du domaine public maritime.

Il est intéressant de noter que seul l'Etat est propriétaire du domaine public maritime à la différence du domaine public terrestre. Les autres collectivités territoriales comme les communes et les départements ne disposent d'aucun droit de cette nature sur les rivages de la mer et autres dépendances du domaine public maritime.

L'appartenance d'un bien au domaine public lui fait bénéficier d'un régime spécial de protection juridique formant un ensemble de règles originales et distinctes du droit privé. Parmi celles-ci on trouve, tout particulièrement applicables au domaine maritime, la règle de l'inaliénabilité et les procédures de fixation unilatérales des limites du Domaine public maritime (3). Toutefois, l'applicabilité de ces règles exorbitantes du droit commun de la propriété privée suppose la mise en oeuvre du deuxième critère constitutif de la domaniabilité publique : l'affectation à une destination particulière.

---

(1) par exemple : - pour les voies publiques : CE : 22/11/1901 Ville de St-ETIENNE.
- pour les voies ferrées : Cassation: Chambre Civile 15/05/1861 D. 1861-I-225.

(2) C.E. 17/01/1923 Rec. Lebon p. 44.

(3) Cf. infra - § 2 - p. 21 à 35.

b) L'affectation à une destination particulière.

L'entrée d'un bien ou d'une dépendance dans le Domaine public n'obéit pas aux mêmes règles selon qu'elle concerne le domaine public naturel ou le domaine public artificiel.

. Dans le premier cas, et à fortiori en ce qui concerne le domaine public naturel, la domaniabilité publique résulte d'évènements naturels : ce sont les forces de la nature qui en façonnent les limites et la consistance même comme le fait remarquer J.M. JURET (1) " le domaine naturel s'impose ". Sa composante principale, les rivages de la mer, à vocation normale a être destinée à l'usage direct et collectif du public. En application d'une liberté publique fondamentale - celle d'aller et de venir -, tout le monde à le droit " d'accéder librement et gratuitement aux rivages de la mer ", (2) et, plus théoriquement, aux autres dépendances du domaine public maritime naturel. Celui-ci est naturellement affecté à la satisfaction des besoins du public en matière de circulation des personnes, de pêche, de navigation et d'accostage de navires (3).

Il s'agit là d'utilisations communes et donc, en principe , normales du domaine public maritime, elles ne nécessitent ni autorisations, ni opérations de classement préalables, en vue de l'affectation de telle ou telle destination. Est anormal tout usage du domaine qui n'est pas conforme à sa destination. S'agissant des rivages de la mer, le Conseil d'Etat a estimé que ces derniers n'avaient pas vocation à servir de voies de passage pour les propriétés riveraines (4).

---

(1) J.M. JURET. précité p. 16.

(2) C.E. 30 avril 1863 Ville de BOULOGNE, Rec. Lebon p. 405.

(3) C.E. 19 mai 1958 VERNES , Rec. Lebon p. 399.

C.E. 3 mai 1963 C^{ne} de SAINT-BREVIN LES PINS A.J.D.A. 1963 pp.343 & 356. où le Conseil d'Etat se prononce sur " un domaine public maritime entièrement affecté à l'usage, conforme à sa destination, que le public est normalement en droit d'y exercer ".

(4) C.E. 14 décembre 1921 Préfet des Côtes du Nord R.D.P. 1922 p. 90.

Indépendamment du principe de son utilisation collective, conformément à sa destination, le domaine public maritime naturel peut faire l'objet de diverses formes d'usages privatifs à des fins souvent économiques. Ces formes d'utilisation sont fortement réglementées et l'Administration dispose en la matière d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation (1) quant à la compatibilité de l'activité envisagée avec les droits du public sur la dépendance concernée du domaine public maritime. Plusieurs textes assez récents ont rappelé aux administrations compétentes les principes directeurs de l'utilisation du domaine public maritime, " qui doit être orientée vers la satisfaction des besoins collectifs " (...) ; " les seuls équipements qui pourront y être réalisés devront être à usage collectif " (2). Ces circulaires dépourvues de caractère réglementaire, n'obligent pas l'Administration, qui peut toujours y déroger pour notamment des " considérations d'intérêt général " (3) ou en raison de la " particularité " (4) d'un projet.

. Dans le second cas, s'agissant du domaine public maritime artificiel, l'incorporation d'un bien résulte, outre de son appartenance à l'autorité administrative, de son affectation à un usage public ou à un service public. Celle-ci peut être formelle ou matérielle, mais seule la matérialité de l'affectation est indispensable pour conférer la domaniabilité publique. L'acte juridique de classement, qui détermine la destination d'un bien à telle ou telle finalité d'utilité publique ne produit en lui même aucun effet. Il n'intervient le plus souvent que pour officialiser une situation de fait en constatant l'adéquation de l'utilisation d'un bien ou d'une dépendance avec un but d'utilité publique.

---

(1) C.E. 18 novembre 1977 S.A. MARCHAND. R.D.P. 1978 p. 1164.

(2) -Circulaire du 3/01/1973 relative à l'utilisation du D.P.M. en dehors des ports de commerce et de pêche (J.O. 9/01/1973 p. 448/- Instruction du 04/08/1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral (...) (J.O.6/08/1976 p. 4753).

(3) Arrêt C.E. S.A. MARCHAND précité (ci-dessus n° 1).

Si certains biens ou dépendances sont affectés, par leur nature même, à une destination publique [1], il en est d'autres qui nécessitent des aménagements particuliers les rendant propres à remplir leur fonction.

Ainsi, en ce qui concerne le domaine maritime, l'exploitation d'une plage correspond-elle à une forme d'exploitation d'un service public [2]. Mais la partie de plage qui n'est pas recouverte par le plus haut flot ne relève pas, par nature, du domaine public maritime. Elle peut toutefois y être intégrée à la suite d'un aménagement spécial (C.E. Dame GOZZOLI 30 mai 1975) [3]. En l'espèce, cette notion peut s'entendre de manière très large puisque l'entretien et le nettoyage de la plage ouverte au public ont suffit pour faire entrer cette parcelle dans le domaine public [4].

Il est relativement difficile de vouloir cerner la notion de domaine public maritime en faisant abstraction de ce qui le caractérise le plus à savoir : l'élément marin, l'océan, celui-ci, par sa nature même et son influence permanente au contact des dépendances " terrestres " qu'il borde, confère particularismes et originalités aux règles relatives à la formation du Domaine public maritime.

---

(1) C.E. 19/10/56. Sté LE BETON rec. p. 375.
il en est ainsi du service public portuaire : Des terrains dépendant d'un port et loués à une entreprise privée ont été inclus dans le domaine public portuaire " dès lors qu'il est dans leur nature même de concourir sous cette forme au fonctionnement de l'ensemble du port ".

(2) C.E. 1936 PRADE Rec. p. 1124.

(3) C.E. 30 mai 1975 Dame GOZZOLI rec. p. 325.

(4) Le C.E. a estimé qu'elle fait l'objet d'un entretien dans des conditions telles qu'elle doit être regardée comme bénéficiant d'un aménagement spécial à cet effet ".

B) Les particularismes de la domaniabilité publique maritime

Ces particularismes se cristallisent autour d'un principe de base applicable au domaine public naturel uniquement, selon lequel le fait naturel, seul, est constitutif de la domaniabilité publique. Ce principe, facile à exprimer, se traduit juridiquement de manière plus complexe dans la mesure où il s'applique à la mer, élément fluide et changeant par excellence et qui impose en certains points du littoral, des changements d'assiette importants au domaine public maritime.

1) Le fait naturel constitutif de la domaniabilité publique

Lorsqu'elle concerne le domaine public artificiel, la domaniabilité publique est le fruit de la mise en oeuvre de la règle de droit. La construction des ports maritimes sur le littoral, l'exondation des terrains gagnés sur la mer, l'élévation de digues, de jetées ou de phares à partir ou aux abords des côtes, sont le résultat d'un travail de transformation de la nature par l'homme et exigent le respect de règles particulièrement contraignantes.

Au contraire, la formation du domaine public maritime naturel est étrangère à toute activité humaine et indépendante de la règle de droit. L'océan dictant sa propre loi, celle qu'imposent les phénomènes naturels qui le traversent, la constitution au domaine public maritime naturel découle simplement de l'oeuvre de la nature et ne nécessite aucune décision administrative d'incorporation ou de délimitation. En la matière, le droit ne fait que constater et reconnaître une situation de fait, toujours préexistante, indépendante et supérieure à la volonté humaine. L'autorité publique ne peut imposer sa volonté aux éléments naturels ; ici, la loi ne prévaut pas contre la nature, elle tire les conséquences de ses agissements.

C'est pourquoi les arrêtés de délimitation, lorsqu'ils existent, ne fixent jamais les limites du domaine public maritime naturel, mais, dans une forme toute déclarative, se contentent de préciser : " à la date du (...), la mer avait pour limites ... "

Ces principes illustrent parfaitement la théorie des rivages de la mer, dépendances du domaine public maritime.

D'un point de vue juridique, le rivage de la mer correspond à la zone de balancement des marées (1). Aussi, en application de la théorie du fait naturel constitutif de la domaniabilité publique, dès qu'un terrain est soumis à l'action du flot, au mouvement périodique de la marée, il devient, ipso-facto, une dépendance du domaine public maritime. La domaniabilité publique est attribuée de manière immédiate, et sans condition, par le simple jeu d'un phénomène naturel : l'incursion maritime. A l'inverse, les bords de mer qui ne subissent pas (ou plus) l'action de la mer, soit en raison de leur configuration naturelle (2), soit à la suite d'une concession d'endigage de type ancien (3) par exemple, ne dépendent pas en principe du domaine public maritime (4).

---

(1) Cf. : infra SECTION II (§1.A)

(2) C.E. 1er octobre 1971 Sté Nouvelle du Cap Ferret. Rec. Lebon p. 576 ; une dalle en béton surplombant une plage ne fait pas partie du D.P.M. car elle n'est pas atteinte par le flot.

(3) Article 41 loi du 16 septembre 1807 (actuel article 64 du Code du Domaine de l'Etat). Ce type de concession opère un transfert de propriété des terrains exondés au profit du concessionnaire.
cf. : aussi C.E. : FONTAINE ; 30 novembre 1979.

(4) La situation des lais et relais de la mer qui, par définition, émergent au dessus du plus haut flot, bénéficie d'un statut particulier qui sera étudié en infra

Cette particularité qu'" en matière de domaine public naturel, le fait seul est constitutif du droit " [1], que ce fait se rattache à la mer, élément liquide en proie à diverses influences de vents, de courants ou de marées, constitue un facteur supplémentaire d'incertitude et de complexité venant, par son action sur les côtes, perturber voire modifier en certains cas, l'assiette du domaine public maritime lui-même.

2) Les modifications de l'assiette du domaine public maritime [2].

A la différence des dépendances du domaine public artificiel, la configuration du domaine naturel n'a pas un caractère immuable. Placés au contact direct et permanent des éléments marins, les rivages de la mer notamment connaissent parfois des modifications d'assiette importantes en certains endroits. Le littoral du Golfe Normano-Breton illustre parfaitement cette situation. Ainsi, sur la côte ouest du Cotentin, face aux vents et courants dominants, la côte forme une suite de cordons littoraux et de havres particulièrement sensibles à l'érosion, et les incursions marines menacent de plus en plus les terres et les propriétés riveraines [3]. Ailleurs, on assiste au phénomène inverse de la sédimentation du littoral comme on atteste le comblement de la baie du MONT SAINT-MICHEL en deux endroits [4]. En d'autres points du Golfe ; (Côtes-du-Nord notamment, le phénomène est moins spectaculaire mais se traduit parfois par la formation ponctuelle de lais ou relais de mer de faible importance.

---

(1) R. de RECY " Traité du domaine public " 1892 p. 238.

(2) Sur ce point : cf. " Domaine public maritime et caprice des flots " note sous l'arrêt société civile agricole du They de Roustan. Cass. Ass. Plénière. 23 juin 1972, G. LIET - VEAUX. R.A. 1972 p. 383 à 384.

(3) cf. Ouest-France 17/04/85 et 18/04/85.

(4) tout particulièrement en fond de baie, à l'embouchure de la SEE et de la SELUNE mais aussi à l'ouest de la baie.

Ces variations naturelles des rivages de la mer, qui prennent la forme, soit de gains de la mer, soit de retraits de celle-ci, emportent des conséquences juridiques originales sur la consistance du domaine public maritime.

a) Les gains de la mer.

En application du principe selon lequel en matière de domaine naturel, la domaniabilité publique résulte des seuls phénomènes physiques, lorsque des terrains privés sont soumis à l'action périodique des flots, ceux-ci sont ipso-facto incorporés aux rivages de la mer et donc au domaine public maritime, sans qu'aucune opération administrative de délimitation ou d'incorporation soit pour cela nécessaire. Facteur d'extension de l'assiette du domaine de l'Etat, la mise en oeuvre de cette règle générale pénalise les propriétaires riverains qui, devant l'avancement continuel de la mer sur leurs propriétés ne peuvent faire face à cet empiêtement qu'en construisant, des digues ou des murs par exemple, mais sur leur propre fond uniquement : c'est-à-dire au delà de la limite réelle du plus haut flot. Il leur est tout particulièrement interdit d'entreprendre de tels travaux sur la partie submergée de leur ancienne propriété (1).

En la matière, l'Etat est le seul juge de l'opportunité de l'édification de ces travaux de défense des propriétés privées (2) particulièrement onéreux au regard de l'intérêt de la collectivité (3). Face à

---

(1) C.E. 16/01/35 Société des anciens établissements COURBET. Rec. Lebon p.63
Se fondant sur l'article 2 (Titre VII, livre IV) de l'Ordonnance de la Marine de 1681, le Conseil d'Etat rappelle dans cet arrêt " qu'il est défendu de faire sur le rivage de la mer tout ouvrage qui puisse porter préjudice à la navigation ". C'est pourquoi, il est interdit d'édifier des murs de protection en deça de la ligne du rivage : C.E. 17/10/34. DUPONT. Rec. Lebon p. 927.

(2) C.E. 17 mai 1946 Commune du Vieux Boucau. Rec. Lebon p. 135.

(3) 80 à 100 millions de francs sont dépensés chaque année en France pour la défense des zones habitées contre la mer soit 3 à 6 millions de francs par kilomètre protégé et 3.000 à 11.500 Frs le mètre d'ouvrage. Ouest-France 7 mai 1985.

une éventuelle carence des pouvoirs publics, les propriétaires riverains ont la possibilité de se regrouper en association syndicale [1] pour " l'exécution et l'entretien collectif de tous travaux de défense contre la mer " pour lesquels il leur est permis de recevoir des subventions [2] de la part des collectivités locales notamment.

Si toutefois aucune entreprise n'est réalisée pour s'opposer aux incursions de la mer, les propriétaires riverains peuvent toujours espérer une éventuelle remise en état des lieux consécutive à un retrait de la mer.

b) Les retraits de la mer.

Ce cas de figure est moins fréquemment rencontré que celui correspondant au cas ou c'est la mer qui gagne de plus en plus sur la terre. D'une manière générale, il se traduit par un engraissement du rivage au profit de l'extension du domaine public maritime. Ces retraits de la mer, qu'ils résultent de phénomènes naturels ou artificiels, (travaux par exemple), posent des problèmes d'une nature particulière dont les solutions, parfois complexes, accusent même quelquefois un certaine incohérence juridique.

Ainsi en est-il des terrains, initialement propriétés privées, devenus dépendances du domaine public maritime par submersion subséquente, et qui viendraient à émerger de nouveau. Cette hypothèse a été réglée par l'Arrêt du Conseil d'Etat " Société des Anciens Etablissements COURBET [3] qui proclame que : " la présente décision ne fait pas obstacle

---

(1) Loi du 21 juin 1865 : Ainsi dans la baie du MONT SAINT-MICHEL, se sont constituées sur cette base juridique :
"relative aux associations syndicales " . L'Association des Propriétaires des digues et marais de Dôl. (1859).
. L'Association des Propriétaires des polders de l'Est(1979)
. L'Association des Propriétaires des polders de l'Ouest.

(2) 13 à 14 millions de subventions d'Etat par an (Ouest-France du 7/5/1985.

(3) C.E. 16 janvier 1935 précité p. 18.

à ce que la dite société, au cas où les lieux reviendraient naturellement ou par suite de travaux régulièrement autorisés, à l'état où ils se trouvaient avant la tempête (...), fasse valoir devant l'autorité compétente, les droits de propriété qu'elle estimerait lui appartenir ". Cette jurisprudence peut surprendre dans la mesure où elle vient heurter les règles de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine public maritime. Elle est toutefois en accord total avec une autre règle générale selon laquelle ce sont les phénomènes naturels qui sont à la base de la domaniabilité publique naturelle. Dans cette optique évidemment, " l'incorporation au domaine ayant été automatique, on voit mal pourquoi la sortie du domaine ne le serait pas tout autant " (1). Plus récemment, cette théorie " matérialiste " qui confère aux anciens propriétaires de terrains submergés par les flots, un droit de propriété " potentiel " sur ces mêmes terrains au cas où ils viendraient à émerger de nouveau, a été consacrée par l'assemblée plénière de la Cour de Cassation (2) : Un étang incorporé sous l'action des flots au domaine public maritime en 1872 se trouve être, 70 ans plus tard, séparé de la mer suite à la reconstitution du cordon dunaire. La Cour réintègre les anciens propriétaires dans leurs droits car " l'incorporation de l'étang au domaine public avait été la conséquence d'un phénomène naturel et, qu'à la suite d'un phénomène inverse, l'étang avait retrouvé son état primitif ". Reste à régler l'équivoque quant à la durée du droit de réintégration des anciens propriétaires ... qui n'est levée par aucun texte et par aucune juridiction. Elle ne semble toutefois pas pouvoir être soumise à prescription (3).

---

(1) LIET-VEAUX, Chronique précitée p. 384.

(2) Cassation. 23 juin 1972 précité.

(3) Cf. sur ce point LIET-VEAUX, chronique précitée p. 384.

Les règles d'essence jurisprudentielle qui sont favorables à la propriété privée entrent en conflit avec la loi du 28 novembre 1963 (1) qui tend au contraire à élargir l'assiette du Domaine Public Maritime aux dépôts et alluvions divers qui se déposent progressivement sur le rivage (Article 1. - 6). Ces lais et relais, pour peu qu'ils soient formés après la promulgation de cette loi, appartiennent alors automatiquement au domaine public maritime naturel voire même artificiel si leur constitution résulte de l'exécution de travaux (2).

Plus simplement, si le retrait de la mer se manifeste sur des terrains qui ont toujours fait partie du rivage ou dont la constitution résulte d'apports de matériaux ces lais font partie soit du domaine privé de l'Etat soit du domaine public maritime selon qu'ils sont autérieurs ou postérieurs à la loi du 28 novembre 1963.

§ 2. Le principe de l'inaliénabilité du domaine public maritime

Le domaine public est inaliénable. Ce principe d'origine très ancienne a trouvé son acception actuelle au XIXème siècle . Le Code du Domaine de l'Etat réaffirme ce principe dans son article L 52 qui dispose en effet que " Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles ".

---

(1) Loi du 28/11/1963 relative au domaine public maritime, J.O. p. 10643.
" Sont incorporés sous réserve des droits des tiers, au domaine public maritime (...)
- les lais et relais futurs, et, sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot " (Article 1-b).

(2) C.E. 10 octobre 1980 BESSIERE A.J.D.A. 20 Mai 1981, II p. 259.
Les terrains en cause dans cette affaire ayant été exondés à la suite de travaux à partir de 1971 " doivent être regardés comme un relais de mer qui, (...) a le caractère d'un relais futur au sens de l'article 1er de la loi précitée " (loi du 28/11/1963).

A - La portée du principe de l'inaliénabilité appliqué au Domaine public maritime.

L'impossibilité de céder ou d'acquérir à titre soit onéreux, soit gratuit une dépendance du domaine public date de l'Edit de Moulins de 1566 (1).

La fonction reconnue à cette règle est de maintenir les biens qui composent le domaine public à la disposition du public ou des services publics auxquels ils ont été affectés. La règle de inaliénabilité du domaine public ne peut être envisagée sans la règle de l'affectation des biens du domaine public à l'usage du public ou d'un service public.

1) Contenu de la règle d'inaliénabilité du domaine public maritime

Les dépendances du domaine public maritime étant intégrées au domaine public elles sont également soumises au principe d'inaliénabilité.

- Les biens appartenant au domaine public maritime ne peuvent être vendus tant qu'ils restent affectés à l'usage du public ou d'un service public. La règle de l'affectation des biens du domaine public relativise la portée de la règle de l'inaliénabilité . L'intervention d'une mesure de

---

(1) Depuis la Révolution ces dépendances constituent le domaine public de l'Etat.

déclassement permettra l'aliénation du bien déclassé[1] .En fait la règle de l'inaliénabilité apparaît être une affirmation de principe, dont la force correspond à celle des barrières que constituent les différentes procédures de déclassement des dépendances du domaine public.

2) Conséquences de l'inaliénabilité des dépendances du domaine public maritime

- L'aliénation d'une dépendance du domaine public maritime est nulle. Dès lors, l'acquéreur même de bonne foi doit restituer le bien irrégulièrement vendu. Contrairement à la Cour de Cassation [2], le Conseil d'Etat a estimé que tout comme l'administration, le simple particulier a la possiblité d'invoquer la nullité des aliénations des dépendances du domaine public [3].

- Les dépendances du domaine public ne peuvent être soumises à la procédure d'expropriation. Elles ne peuvent être non plus grevées de servitudes de droit privé à moins qu'elles ne soient instituées par un texte spécial et qu'elles soient compatibles avec l'affectation des dépendances du domaine public concernées [4]. Le problème de savoir si les servitudes

---

(1) T.G.I. ROUEN, 13 Novembre 1961. Gazette du Palais 1962. I. 99.

(2) Cassation req. 25 mars 1942, S. 1942 I. 115.
Selon elle seule l'administration peut se prévaloir de cette nullité.

(3) C.E. CAZEAUX 13 octobre 1967 R.D.P. p. 887 note Waline.

(4) Sur ces questions voir J.M. DUFAU " Le Domaine Public " ouvrage précité p. 201 et suiv.

administratives seraient susceptibles de s'appliquer aux dépendances du domaine public a soulevé une controverse d'où il ressort que seules les servitudes administratives qui résultent d'un"acte administratif déterminant individuellement les assujettis , peuvent s'appliquer au domaine public après entente entre les personnes publiques intéressées " (1), à l'exclusion des servitudes établies par la loi d'une manière générale et s'appliquant à un nombre indéterminé d'assujettis. Les dépendances du domaine public maritime constitueraient-elles une exception à cette affirmation ? C'est ce qu'il ressort de l'analyse de l'Arrêt SCHWETZOFF (2) qui prévoit que les plans d'urbanisme ; et à fortiori les servitudes découlant de l'application de ces plans, s'appliquent aux dépendances du domaine public maritime. Il apparaît finalement que les charges découlant de la propriété ne sont pas, sauf exception, applicables aux dépendances du domaine public.

- L'art. L 52 du Code du Domaine de l'Etat prévoit qu'outre la règle d'inaliénabilité les dépendances du domaine public sont imprescriptibles. Plutôt que de présenter cette règle comme conséquence de la règle de l'inaliénabilité il conviendrait de préserver la juxtaposition de ces deux notions telle que l'a pratiquée l'article L 52 du Code du Domaine de l'Etat (3).

- L'imprescriptibilité des biens du domaine public empêche l'acquisition de la propriété ou de droits réels immobiliers sur ces biens de façon insidieuse, par prescription, c'est-à-dire par la possession prolongée. Cette règle ne souffre aucune exception. Il en découle que toute action

---

(1) J. DUFAU précité p. 205.

(2) C.E. 30 mars 1973, SCHWETZOFF A.J.D.A. 1973, II p. 366 note DUFAU.

(3) Cf. " L'imprescriptibilité du domaine public " Christian Lavialle, R.D.A. n° 1 janv. févr. 1985 p. 27.44.

possessoire engagée à l'encontre de l'administration est irrecevable [1]. L'action en réintégrande intentée contre l'administration peut cependant parfois être reçue pour des motifs d'ordre public [2].

- Le Conseil d'Etat a fait jouer la notion d'imprescriptibilité pour un contentieux presque uniquement consacré à des problèmes de contestations relatives à des dépendances du domaine public maritime. Il s'agit essentiellement de problèmes relatifs aux parcelles de terrains exondées au 19ème siècle à la suite d'utilisation abusive des concessions d'endigage. Le juge administratif sanctionna ces pratiques en réaffirmant l'appartenance de ces terres exondées au domaine public maritime [3].

- Le principe d'inaliénabilité destiné à protéger la consistance du domaine public ne supporte pratiquement aucune exception. Seuls des titres historiques intervenant dans des situations particulières permettent à l'administré de faire valoir son droit contre l'administration. Des enclaves de propriété privée subsistent ainsi dans l'étendue du domaine public.

B - Les exceptions au principe d'inaliénabilité du domaine public maritime

- Certaines dépendances du domaine public ont été aliénées et de ce fait appartiennent à des particuliers. Il n'y a actuellement quasiment plus de possibilité pour les administrés de s'approprier une telle dépendance.

---

(1) ex.: cf. Cass. Civ. 6 mars 1968. Bull. civ. I p. 71 n° 89.

(2) Cass. 9 oct. 1974 J.C.P. 1976 IV. p. 375.

(3) C.E. 13 oct. 1967 R.D.P. 1968 p.887 note Waline, 10/07/1970. Sté Civile du Domaine de Suroît, rec. p. 481. 5/11/1975, Consorts GOMYS. Rec.p.541 26/03/1982 Sté Marine Côte d'Argent. D.1983. 139 Note REZENTHEL.
cf. Olga Blanc-Uchan " Evolution de la législation relative aux concessions d'endigage ". R.D.P. 1983 p. 1623.

1) Les cas d'aliénation de dépendances du domaine public maritime

Depuis l'Ordonnance de Moulins de 1566 les dépendances du domaine public [1] sont considérées inaliénables, en conséquence seules les aliénations réalisées antérieurement sont irrévocables [2]. Sous la Révolution ces aliénations furent confirmées par la loi du 22 novembre, 1er décembre 1790 ainsi que par celle du 14 ventôse an VII. La reconnaissance de la propriété à un particulier n'est définitive que s'il peut produire un titre d'acquisition antérieur à 1566 qui soit suffisamment précis, ou une suite d'actes constatant les mutations successivement intervenues depuis l'acte original. Si les bénéficiaires de ces aliénations peuvent produire ces titres ; ils sont dits " fondés en titres ". La jurisprudence administrative a admis que confrontés à la difficulté de produire des titres parfois très anciens, les requérants peuvent établir la consistance et la véracité de leur droit de propriété par tout moyen, le juge administratif se réservant le droit d'interpréter ces titres.

- Les aliénations de dépendances du domaine public résultant de la vente des biens nationaux réalisés sous la Révolution, opérées au profit des particuliers sont irrévocables. Cette irrévocabilité résulte des lois qui les avaient ordonnées et des lois postérieures qui, pour des motifs de paix et d'ordre public les confirmèrent [3]. La jurisprudence ultérieure [4]

---

(1) De 1566 à 1789, ces biens inaliénables constituaient le domaine de la Couronne.

(2) En matière de pêcheries maritimes seules celles établies avant 1544 peuvent constituer des propriétés privées. CE 20 janvier 1933, MEUNIER. Lebon p. 97.

(3) Genatus-Consulte de l'an II, la Constitution du 22 frimaire an 8 ; la Charte de 1814 et la loi du 5 décembre 1814.

(4) A propos d'un étang salé C.E. RICHAUD, 17 décembre 1857. Lebon p. 835.

renforça la reconnaissance du droit de propriété des acquéreurs de biens nationaux.

A ces deux principales causes de subsistances " d'ilôts " de propriété privée pour des biens sur lesquels pèsent la présomption de domanialité publique il convient d'ajouter la reconnaissance de la propriété privée sur ces biens découlant d'une décision de justice ayant acquis " autorité de la chose jugée ", c'est-à-dire devenue définitive car non susceptibles de recours ; étant entendu que les décisions intervenues concernent des litiges opposant les particuliers à l'administration.

- Un titre découlant de la concession à charge d'endigage octroyée en vertu de l'article L 64 du Code du Domaine de l'Etat pouvait, jusque recemment, conférer au titulaire la propriété des terrains par lui exondés conformément aux dispositions de la concession. La jurisprudence restreignit considérablement la possibilité d'acquisition de la propriété d'une dépendance du domaine public maritime par ce moyen (1). La circulaire du 3 janvier 1973 posa le principe du maintien de la domanialité publique des terrains exondés. Désormais aucune parcelle ne devra être déclassée dans l'optique d'une cession en pleine propriété (2).

Selon le Conseil d'Etat, (3) un acte d'afféagement par lequel " le Roi en son conseil " a fait concession à titre incommutable à perpétuité à charge pour l'intéresser de dessécher et mettre en valeur ces terrains grâce à la construction d'une digue " peut être assimilée à

---

(1) C.E., 5 novembre 1975 époux Gowys Rec. p. 541.
C.E. 18 juillet 1938, Vial. Rec. p. 675.

(2) Cf. J. DUFAU - in le Moniteur des Travaux Publics " 21 juillet 1973 p. 41-42 et O. Blanc - Uchon. " Evolution de la législation relative aux concessions d'endigage . R.D.P. 1983 p. 1610.

(3) C.E. section 30 novembre 1979. Sieur Fontaine S. 1980. J. 207 note CAUBERT et REZENTHEL.

une concession d'endigage pour ses effets [1]. Cette décision soulève à nouveau le problème de l'interprétation des titres de propriété. Le juge administratif a toujours apprécié de manière très rigoureuse la validité et l'authenticité des titres invoqués en la matière. La jurisprudence Fontaine relative aux actes d'affeagement semble avoir été confirmée par une décision du Tribunal Administratif de RENNES du 18 mars 1981. Ces décisions semblent élargir la gamme des titres de propriété dont les administrés pourraient se prévaloir vis à vis d'un bien sur qui pèserait la présomption de domanialité publique.

2) Problèmes soulevés par l'interprétation des titres de propriété invoqués contre l'administration, concernant certaines dépendances du domaine public maritime

Les administrés revendiquant le bénéfice d'une aliénation d'une dépendance du domaine public maritime doivent produire les titres authentiques d'aliénation, soit faire la preuve de leur droit de propriété par tous moyens [2]. Il appartient au juge administratif d'interpréter ces titres. De nombreuses difficultés surgissent du fait essentiellement de l'ancienneté, de l'imprécision des titres invoqués. (Le seul titre dont la matérialité et la consistance soient relativement aisées à établir, est celui découlant de la concession à charge d'endigage prévue par l'article L 64 du Code du Domaine de l'Etat).

---

(1) " Il semble que le Conseil d'Etat ait cherché dans l'affaire Fontaine à ne pas remettre en cause le droit de propriété de nombreux agriculteurs dont les terrains en l'absence de digues, seraient submergés par le plus grand flot de l'année, et en conséquence feraient partie du domaine public maritime ". A. YVEN " Les exceptions à la règle d'inaliénabilité du domaine public maritime. Droit- Littoral et Mer - 1982. 1er semestre, p. 20.

(2) C.E. 13 novembre 1903, de la Roche Aymon, Lebon p. 675.

- Le juge évaluera la validité du titre invoqué ; il appréciera l'étendue des droits conférés aux bénéficiaires par le titre, ensuite il contrôlera la date du transfert de propriété de l'Etat au bénéficiaire sachant que de celle-ci dépend l'effet du titre invoqué (1). Ce contrôle se heurte fréquemment à la relative imprécision de ces titres. Même si la date de ces titres est formellement établie leur contenu est fréquemment sujet à interprétation, du fait de leur consistance (2). Etablis à une époque où le littoral n'était pas soumis à la convoitise dont il fait aujourd'hui l'objet, les parties en présence n'eurent pas le souci de se prémunir contre d'éventuelles contestations ultérieures. L'absence de cadastre ou l'imprécision des plans annexés aux titres accroissent ces difficultés.

- Le juge doit fréquemment évaluer les prétentions des parties en l'absence de tout plan, en se basant sur l'exégèse des titres invoqués parfois très anciens (3). En outre les droits conférés par ces titres sont souvent eux mêmes sujets à caution (4). Deux exemples relatifs

---

(1) L'Arrêt Fontaine précité a élargi semble-t-il la recevabilité d'un titre invoqué comme justificatif de la propriété.

(2) Comme le signale fort justement le Professeur MODERNE : " Ce n'est pas la première fois que le juge administratif se penche sur des grimoires moyennageuses pour y déchiffrer les prétentions des administrés quant à la propriété des terrains que l'administration considère comme faisant partie du domaine public ". in. Examen des titres de propriété invoqués contre l'Administration à l'occasion de la délimitation du domaine public maritime. Droit - Littoral et Mer - Bull. n° 10. Oct. 1984.

(3) Conseil d'Etat, 9 mars 1984, Ministre du Budget et Ministre des Transports contre Compagnie des Salins du Midi et des Salines de l'Est. Req. n° 23. 740 - Etaient invoqués par les Salines du Midi une charte de Charles Le Chauve de 844 et une charte de Carloman de 881.

(4) Cf. C.E. 10 juillet 1970, Sté Civile du domaine de Suroît. Recueil Lebon. p. 368. Sté Anonyme Côte d'Argent C.E. 26 mars 1982. D. 1983, J. 139, note R. REZENTHEL.

à des dépendances sises dans la zone du Golfe Normano-Breton sont à cet égard révélateurs. Dans son Arrêt Fontaine [1] le Conseil d'Etat a reconnu la validité de la transmission de la propriété de terrains situés à l'embouchure de la rivière Le Frémur formant la limite des Côtes-du-Nord et de l'Ille et Vilaine pour un acte d'affeagement intervenu le 30 juin 1772, en l'assimillant à une concession d'endigage [2].

- Par contre dans son Arrêt Bazin de Jessey [3] du 18 novembre 1977 le Conseil d'Etat a rejeté la demande du sieur Bazin de Jessey tendant à ce que son droit de propriété sur l'étang de Montmarin et sa digue situés sur la Commune de PLEURTUIT (Côtes-du-Nord) soit reconnu en ces termes : " il ne ressort des pièces du dossier ni que les auteurs du Sieur Bessin de Jessey aient été en possession de titres antérieurs à l'Edit de Moulins de 1566 sur les lieux en cause lesquels n'ont été aménagés qu'au 18ème siècle, ni qu'ils les aient acquis par la vente d'un bien national, ni qu'ils aient fait l'objet à leur profit d'une concession d'endigage ; que dès lors la circonstance qu'un sieur Benjamin Dubois ait en 1792 vendu ces biens à l'Etat par une vente résiliée le 15 brumaire an VII ne suffit pas à établir, à elle seule, que le requérant détient l'un des titres de propriété susceptibles de prévaloir sur la délimitation du domaine public naturel résultant du décret du 10 janvier 1962."

- A supposer que la propriété du requérant sur les parcelles en question soit reconnue des évènements postérieurs à l'aliénation peuvent amener la réintégration des terrains dans le domaine public

---

(1) C.E. 30/11/1979 précité.

(2) Cette assimilation est sujette à caution.

(3) C.E. Recueil Lebon p. 451.

maritime. Ces évènements sont la conséquence de phénomènes naturels. La submersion de la parcelle acquise postérieurement à sa vente [1] entraîne la caducité des titres de propriété du requérant. En effet la submersion d'une propriété privée par la mer amène son incorporation au domaine public maritime [2].

- Le changement d'affectation des parcelles régulièrement aliénées amène également leur réintégration au domaine public maritime. " Ainsi le changement de destination d'un moulin à usage d'habitation a pour effet d'écarter la présomption de propriété des accessoires de ce moulin [3] ".

- A l'examen de ces conditions, il apparaît que la production des titres de propriété des parcelles aliénées est une condition nécessaire au maintien du droit de propriété du requérant sur ce bien. Cette condition n'est pas toujours suffisante ; les titres de propriété doivent de plus "résister" à l'interprétation du juge administratif en cas de contestation.

---

(1) C.E. Bessière 29 novembre 1978. J.C.P. 1980- II - 19374 note REZENTHEL et CAUBERT.

(2) Sous réserve que ces terrains soient habituellement recouverts par les " hautes mers ".

(3) Cass. Civ. 3ème Chambre. 27 janvier 1976. Bull. Civ. III n° 32, page 23. Cf. YVEN, précité.

SECTION II. La CONSISTANCE DU DOMAINE PUBLIC MARITIME DANS LE GOLFE NORMANO-BRETON.

En tant qu'élément du Domaine public, le domaine public maritime s'insère bien évidemment dans le cadre de la domaniabilité publique en général à laquelle il emprunte les principales caractéristiques mais aussi les mêmes difficultés dans la recherche d'une définition globale et synthétique. Aussi, loin de pouvoir réduire l'expression " Domaine Public Maritime " en une illusoire formule magique, convient-il maintenant d'en cerner les contours, non plus par l'étude de la notion en elle-même, mais par un examen exhaustif de toutes ses composantes, qui, réunies, nous en donnerons certainement une idée plus exacte et plus précise. Assurément, la compréhension de la notion, de sa représentation appliquée à un espace, en l'occurence, le Golfe Normano-Breton, passe-t-elle tout simplement par l'adoption de cette démarche pragmatique.

Etudier la consistance du Domaine Public Maritime consiste souvent à énumérer une longue liste de dépendances maritimes, qui, soit, proviennent du libre jeu des forces de la nature, soit procèdent d'un travail de transformation de la nature par l'homme. Mais, au delà de cette distinction classique entre domaine public maritime naturel et domaine public maritime artificiel, il parait intéressant d'en introduire une autre qui mette en valeur la soudaine extension de l'assiette du domaine public maritime qu'une longue tradition juridique ramenait aux seuls rivages de la mer, cette mince bande littorale, soumise aux flux et reflux des marées et dont la vocation essentielle était alors de satisfaire les besoins de la navigation et de la sureté des côtes (§ 1).

Les diverses et multiples formes d'utilisation du littoral, la prise de conscience de sa richesse naturelle et unique, de celle du sol et du sous-sol de la mer, les tensions de plus en plus vives qui se manifestent sur les diverses façades maritimes du pays (urbanisation,

tourisme, loisirs, industries, pêche, aquaculture etc...) ont poussé les pouvoirs publics à étendre, tant du côté-terre que du côté-mer, l'assiette du domaine public maritime. Avec l'incorporation de ces nouvelles dépendances au Domaine de l'Etat, la loi du 21 novembre 1963, nous donne alors les premiers moyens juridiques pour mieux maîtriser, à l'avenir, les diverses formes d'exploitation ou d'utilisation dont elles peuvent ou pourront faire l'objet. A ce titre, elle constitue une première contribution à l'aménagement, la réservation et la mise en valeur de ce nouveau patrimoine maritime au service d'une plus grande utilité économique et sociale.

§ 1. Les composantes traditionnelles du Domaine Public Maritime ou le souci de la liberté de la navigation.

Parmi les dépendances maritimes que le Code Civil range dans le domaine public (Article 538) on trouve " les rivages, les lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades ... ". A l'exception des lais et relais de la mer que l'on ne doit pas intégrer sur cette base au domaine public [1], le domaine public maritime englobe donc les bords de la mer, mais aussi une partie de la mer elle-même. On trouve, en effet,

---

(1) Seule la loi du 28/11/63 fait effectivement entrer les lais et relais de la mer dans le domaine public - soit en tant que lais et relais "futurs
- soit à la suite de la mise en oeuvre d'une procédure d'incorporation des lais et relais "anciens" qui, sur la base d'une jurisprudence constante ont toujours été intégrés au domaine privé de l'Etat en vertu d'une loi du 18 septembre 1807 qui autorisait la concession à des particuliers des lais et relais de la mer. Voir aussi l'actuel Article L 69 du Code du Domaine de l'Etat qui reprend les termes de cette loi, et qui, de surcroît se trouve placé sous la rubrique " Aliénation des biens du domaine privé ".

C'est pourquoi la situation des lais et relais de la mer sera étudiée au § 2 de l'étude en tant que " composantes nouvelles du domaine public maritime ".

aux côtés des rivages et des ports, les havres et les rades qui ne sont rien d'autres que des étendues d'eau en forme d'abris naturels. Rien d'étonnant à cet état de fait, si l'on sait que le domaine public maritime, à l'époque, était réglé autour de préoccupations liées au seul souci de la navigation et de la sureté des côtes. Ce dernier est si présent dans la législation que bon nombre de dispositions de l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 n'autorisent les formes d'occupation ou d'exploitation des rivages (pêches par exemple) qu'en ce qu'elles ne constituent pas une entrave permanente à l'exercice de la liberté de navigation (1).

Les rivages de la mer (A) stricto-sensu, forment, avec les ports maritimes (B) l'essentiel des composantes traditionnelles du Domaine Public Maritime. Pour être complet, il convient aussi d'y adjoindre les havres, les rades et les étangs salés, qui constituent les accessoires directs des rivages auxquels ils sont souvent assimilés.

A - Les rivages de la mer.

1) La notion juridique de rivage de la mer.

La notion juridique de rivage de la mer a été définie par l'article 1er (Titre VII, livre IV) de l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 dite de COLBERT (a). Elle soulève, malgré la clarté et la concision de cet article, diverses difficultés d'interprétation (b) que la Jurisprudence KREITMANN (2) a réglé en partie.

---

(1) Cf. notamment : Article 2, Livre VII, titre IV. " faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucun pieu, ni faire aucun ouvrage, qui puisse porter préjudice à la navigation ... "

(2) C.E. 12 octobre 1973 - rec. Lebon p. 563,
KREITMANN - A.J.D.A. 1973, I p. 586 et II, p. 595.
- recueil Dalloz Sirey 1975 p. 164 et suiv. note DISTEL.

a) L'Ordonnance de la Marine d'Août 1681.

A la suite d'une longue tradition héritée du droit romain, les bords de mer ont toujours été le lieu privilégié de manifestation de la puissance publique [1]. A partir du XVIIème siècle, " le souci de préserver la sureté et la défense du pays face à d'éventuelles agressions et celui de permettre au commerce maritime, en plein essor, de se développer sans entrave, ont conduit la Royauté à affirmer l'exercice de sa souveraineté sur les diverses façades maritimes françaises. L'Ordonnance de la Marine de 1681 cristallise cette ambition.

La notion de rivage de la mer est alors introduite dans notre droit en ce qu'elle permet de déterminer la sphère de compétence de l'autorité publique sur les bords de la mer au droit, d'une part, des propriétés terrestres riveraines et au regard, d'autre part, de la mer elle-même en tant qu'élément liquide. L'article 1er, titre VII, livre IV de l'Ordonnance illustre cette préoccupation par la définition très précise qu'il donne des rivages de la mer tant du côté-terre que du côté-mer: " sera réputé bord et rivage de la mer, tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars ne peut étendre sur les grèves ".

Deux premières remarques s'imposent :

- Du strict point de vue juridique, les rivages de la mer, loin de l'expression employée dans le langage courant, sont avant tout " de la matière solide, et non liquide " [2].

---

(1) Cf. sur ce point les développements historiques de JURET : ouvrage précité p. 5 et 6.

(2) JURET ouvrage précité p. 19.

- La notion de rivage est définie non à travers sa nature, sa consistance, mais comme un espace géographiquement déterminé par l'influence du seul phénomène physique de la marée. Cette particularité, qui fait prévaloir le fait naturel sur le droit, est la source principale des difficultés d'interprétation de cette définition rencontrées notamment au moment de la détermination des limites du domaine public maritime naturel.

L'Arrêt du Conseil d'Etat KREITMANN (1), sans toutefois gommer les difficultés inhérentes au principe du " fait naturel constitutif de la domanialité publique naturelle " (2), a réussi à proposer une actualisation de la définition donnée par l'Ordonnance de 1681 sur un certain nombre de points.

b) L'interprétation actuelle de l'Ordonnance de la Marine de 1681

Dans l'affaire KREITMANN, le Conseil d'Etat interprète l'Article 1 (Titre VII, livre IV) de l'Ordonnance de la Marine de la façon suivante : "... ces dispositions doivent être entendues comme fixant la limite du domaine public maritime, quelque soit le rivage, au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ". Cet arrêt, que d'aucuns considèrent comme " un exemple indiscutable de jurisprudence contra-legem " (3) introduit deux

---

(1) Arrêt C.E. 12/10/1973 précité

(2) Cf. Supra p. (le 1° du B du § 1 de la Section I)

(3) L'Ordonnance de la Marine de 1681 demeure, en effet en application de la loi du 30 Ventôse de l'An XII, un teste de droit positif malgré la Jurisprudence KREITMANN qui aboutit à l'abrogation de fait de l'article 1er du titre VII du livre IV sur la question de la délimitation des rivages de la mer, côté terre.
cf. sur ce point : note sous l'Arrêt KREITMANN, DISTEL précité .

innovations importantes concernant le système de délimitation des rivages de la mer. Elles tendent, toutes deux, à accroître la consistance du domaine public maritime naturel :

La première concerne la portée de l'Article 1er de l'Ordonnance de la Marine. Ce dernier a désormais vocation à s'appliquer sur l'ensemble du littoral français. Auparavant, cet article concernait simplement les côtes de la Manche et de l'Atlantique ; sur le littoral méditerranéen, il était fait application d'une règle encore plus ancienne puisque codifiée en l'An 533 par l'Empereur JUSTINIEN, selon laquelle " le rivage (s'étendait) jusqu'au point jusqu'où s'élève le plus grand flot d'hiver ".

Ce problème étant réglé dans le sens d'une unification du système de délimitation, reste à résoudre celui de la période de référence à laquelle les administrations compétentes peuvent entreprendre les opérations sur le terrain. Le moment choisi n'est pas sans influencer, en effet, le degré d'emprise du domaine public maritime naturel. C'est ici qu'intervient la seconde innovation :

Le Conseil d'Etat condamne implicitement la règle exprimée dans l'Ordonnance, " du plus grand flot de Mars ". Il préconise de ne retenir que " le point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ". Ainsi, n'y-a-t-il plus lieu de faire référence - à priori - à une quelconque période de l'année supposée plus favorable à l'élargissement de l'assiette du domaine. Il convient tout simplement de ne retenir que les marées d'amplitude maximum. La seule limite en ce domaine étant de ne pas attendre, pour effectuer les opérations de délimitation, que des phénomènes naturels d'une force exceptionnelle viennent perturber les mouvements habituellement constatés des marées. Ce dernier paramètre, s'il manque assurément de rigueur scientifique, a été précisé en plusieurs circonstances, par une jurisprudence constante : il n'y a pas lieu ainsi de prendre en considération un flot de tempête, par exemple [1].

---

(1) C.E. 10 mars 1883 DUVAL rec. p. 295.

C.E. 1er octobre 1971 Sté Nouvelle du Cap Ferret R.D.P. 72 p. 687.

Il est possible de mesurer les effets de ces règles sur la consistance des rivages de la mer dans le Golfe Normano-Breton.

c) L'application au littoral du Golfe Normano-Breton.

En l'état actuel du droit, les rivages de la mer s'apparentent à ce que l'on appelle la zone intertidale ou de balancement des marées (encore désignée par l'estran). Il s'agit de cette portion de côte que la mer couvre et découvre alternativement au rythme des marées. Du strict point de vue juridique,il nous faut donc considérer un espace, d'une largeur plus ou moins importante suivant l'amplitude des marées observées, compris entre la laisse de basse-mer que matérialise généralement le " zéro " des cartes marines, et la laisse de haute mer qui correspond au point jusqu'où le flot ne peut étendre le plus (1).

La largeur et la consistance de cette bande varie suivant la nature géomorphologique des terrains rencontrés. Une falaise, par exemple, se présente comme un obstacle naturel à l'incursion marine, alors qu'une grève, au contraire, peut se découvrir sur de larges estrans, accroîssant d'autant l'emprise du domaine public maritime sur les côtes. Peu importe également la nature du terrain : l'Ordonnance de la Marine précise en effet que " sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre ... " . L'emploi du pronom indéfini " tout " marque suffisamment l'idée que la totalité de la surface soumise aux mouvements habituels de la marée relève du rivage de la mer quelle qu'en soit sa nature : vase, sable, galets, roches, prés-salés ou herbus et même n'importe quel terrain

---

(1) La détermination des limites des rivages de la mer, notamment les limites hautes (au regard des propriétés privées et du domaine privé des collectivités publiques) pose de multiples problèmes techniques et pratiques qui font l'objet d'une procédure spéciale et rigoureuse que nous étudierons dans la 2ème partie de l'étude : (CHAPITRE II, Section I),

privé et cultivé du littoral [1]. Le seul phénomène naturel de l'incursion des eaux suffit à conférer à tout espace côtier qui en serait l'objet, la qualité de domaine public maritime.

Dans le Golfe Normano-Breton, les rivages de la mer se présentent sous la forme d'une grande variété de paysages littoraux[2]. S'arrêtant brusquement au pied de hautes falaises ou se développant sur de vastes espaces sableux et vaseux de plusieurs kilomètres à marée basse, ils leur arrivent aussi de venir mordre les longues dunes qui prolongent la presqu'île du Cotentin. L'ensemble de ces espaces, dès lors qu'ils subissent les assauts périodiques de la mer, font alors partie ipso-facto, du domaine public maritime.

Dans la partie est du Golfe, la côte présente une particularité : l'existence de nombreux " havres " dont la formation a été favorisée par la présence d'un cordon dunaire fragile subissant les attaques de violents courants de marée et des vents dominants d'Ouest. Les havres, aux côtés des rades et des étangs salés forment également des accessoires aux rivages de la mer proprement dits ; ils se rangent aussi parmi les dépendances traditionnelles du domaine public maritime naturel.

2) Les accessoires des rivages de la mer.

Par leur configuration naturelle qui les a longtemps rendus propres à assurer la liberté de navigation, et à servir de refuge aux navires, par leur assimilation aux rivages de mer, les havres et les rades font traditionnellement partie du domaine public maritime naturel. D'origine

---

(1) C.E. 27 juin 1884 Ville de NARBONNE Rec. Lebon p. 535.

(2) Cf. Introduction ·

jurisprudentielle, l'incorporation des étangs salés résulte, quant à elle, de la mise en oeuvre d'un principe bien établi selon lequel la communication avec la mer suffit à conférer la domaniabilité publique maritime.

a) Les Havres et les Rades.

L'article 538 du Code Civil range, aux côtés des rivages de la mer stricto-sensu, les havres et rades parmi les éléments composant le domaine public. Du point de vue du droit, notamment pour toutes les questions relatives à la délimitation du domaine public maritime, ils doivent être assimilés en tous points aux rivages de la mer. Havres et rades ont ceci de commun de former des abris naturels et des mouillages sûrs, d'où leur vocation naturelle à remplir les fonctions de ports maritimes. D'un point de vue sémantique, les deux termes, toutefois ne se recouvrent pas exactement[1]. A la différence des rivages qui sont des portions de surface (matière solide), les havres et les rades constituent des étendues marines : aussi, seul le fond de ces abris relève-t-il du domaine public maritime. Les eaux surjacentes, qui sont situées en deça des lignes de base de la mer territoriale, dépendent du régime juridique des eaux intérieures. D'un usage commun à tous, au sens de l'article 714 du Code Civil, celles-ci ne sont nullement la propriété de l'Etat qui y exerce seulement ses prérogatives de puissance publique[2].

---

(1) Havre. " Anciennement port de mer quelconque (...) ; aujourd'hui havre ne se dit que de certains ports qui sont à sec à marée basse " (Littré p. 2953).

Rade. " Etendue de mer enfermée en partie par des terres plus ou moins élevées et qui présente aux vaisseaux des mouillages à l'abri des vents et des lames ". (Littré p. 5187).

(2) Cf. Supra : CHAPITRE II, SECTION II.

Le Golfe Normano-Breton compte de nombreux havres, tous situés sur la côte Ouest de la Presqu'île du Cotentin, parmi lesquels il faut citer, parmi les plus importants, les havres de REGNEVILLE, de SAINT GERMAIN SUR AY, de PORT-BAIL et de CARTERET. Tous présentent cette particularité d'être entourés sur leurs pourtours, d'un schorre (herbus) important recouvert par la mer seulement lors des grandes marées de vive-eau.

3) Les étangs salés.

Si l'on retient la définition qu'en donnait le Procureur Général auprès de la Cour de Cassation en 1842 (1), les étangs salés présentent des caractéristiques communes avec les havres et les rades : " Les étangs salés ne diffèrent point de la mer : ils en sont les annexes, ils en font partie : ce sont les mêmes eaux. Un étang salé n'est qu'une baie à étroite entrée ".

Cependant, avant qu'un étang salé soit, au même titre que les rivages de la mer, incorporé au domaine public maritime naturel, il lui faut réunir à la fois trois conditions : - être en communication naturelle et directe avec la mer, il se peut que l'étang communique avec l'océan au moyen de la partie fluviale d'un cours d'eau ou d'un canal. Dans ces deux hypothèses, l'étang ne relève pas du domaine public.

- que ses eaux soient salées et qu'elles soient peuplées de poissons d'eau de mer. Ces deux critères n'ont pas une portée absolue puisque la Cour de Cassation permet une salure partielle et même temporaire (2) et autorise ainsi que des poissons

(1) Cour de Cassation 24 juin 1842 FABRE. S. 1842- I- 881.

(2) Cour de Cassation 12 juillet 1862. S. 1863. I. 168. "... dès lors qu'il est reconnu (...) que la salure est ramenée invariablement par le cours naturel des saisons ".

d'eau douce côtoient des poissons de mer [1].

Ces trois critères réunis établissent la domaniabilité publique des étangs salés. Si toutefois, suite à un engraissement naturel ou artificiel du littoral, l'étang perdait toute communication avec la mer, il cesserait d'appartenir au domaine public maritime pour tomber dans le domaine privé de l'Etat, et deviendrait ainsi aliénable et prescriptible [2].

Cette jurisprudence a été élaborée au cours du XIXème siècle afin de permettre la classification des nombreux étangs qui longent le littoral méditerranéen. Elle ne trouve en fait pas d'application sur les côtes du Golfe Normano-Breton qui ne sont bordées que par un nombre restreint d'étangs, arrière-littoraux séparés de la mer par des cordons de sable ou de galets : Ainsi, dans le département de la Manche, la mare de VAUVILLE [3] se trouve-t-elle à 15 mètres seulement des dunes que la mer vient lécher à chaque grande marée. Plus au sud, la mare de BOUILLON [4] est également une petite étendue d'eau douce qui ne communique avec la

---

(1) Cour de Cassation 9 mars 1860. S. 1860. I.388 étang de MAUGUIO. celui ci relève de la domaniabilité publique alors qu'il est constaté " qu'il reçoit, indépendamment des eaux de la mer, des eaux douces (...), que sa communication avec la mer est très indirecte, et qu'enfin ses eaux sont peuplées de poissons d'eau douce autant que de poissons d'eau salée ".

(2) Cour de Cassation. 6 février 1849 Etang du Grec. S. 1849 - I - 351.

(3) Commune de VAUVILLE. Le propriétaire de la mare de VAUVILLE y a institué une réserve naturelle.

(4) Commune de BOUILLON-JULOUVILLE.

mer, quelques centaines de mètres plus loin, que par l'intermédiaire de la petite rivière du Thar. Quant aux côtes des départements d'Ille-et-Vilaine et des Côtes-du-Nord, elles ne comptent aucun étang salé réunissant les conditions requises par la jurisprudence pour recevoir une telle qualification. Les anciens moulins à marée qui jalonnaient ces côtes autrefois sont tous tombés dans le domaine public maritime sous l'effet de l'action des flots, sauf, bien sûr, lorsqu'un propriétaire a réussi à exciper un titre juridique incontestable d'aliénation garantissant son droit de propriété[1].

L'Ordonnance de la Marine de 1681 consacre une bonne partie de ses développements aux ports maritimes. Ces derniers par leur nature et leur fonction répondent en effet pleinement à la vocation traditionnelle du domaine public maritime : le service de la liberté de la navigation à des fins commerciales et celui de la sureté des côtes.

B - Les ports maritimes.

Etablis sur les rivages de la mer, voire à l'intérieur des côtes,les ports maritimes et leurs dépendances composent, avec les ouvrages établis en mer dans l'intérêt de la navigation, l'essentiel du domaine public maritime artificiel.[2]

---

(1) C.E.FONTAINE 30/11/79 D. 1980 J. 207 note REZENTHEL-CAUBERT.

En l'occurence, les terrains litigieux situés sur la rivière le Frémur, (Côtes-du-Nord) ont fait l'objet, le 30 juin 1772, d'un acte d'afféagement consenti par le Roi par lequel ce dernier aliénait une partie de son fief à titre " de propriété incommutable à perpétuité, à charge par l'intéressé de déssécher et mettre en valeur ces terrains grâce à la construction d'une digue ".

(2) Article 538 du Code Civil.

1) La consistance des ports maritimes

Selon JURET, par port maritime, il faut considérer " l'espace que la mer remplit continuellement ou par intermittence et dans lequel les navires, abrités contre les vents et les lames, peuvent être construits, entretenus, réparés, chargés et déchargés etc... " (1).

Résultant d'un travail de l'homme pour adapter un site naturel à des besoins économiques (pêche, commerce), sociaux (plaisance) ou militaire (ports de guerre), les ports maritimes sont généralement situés sur le littoral en des points particulièrement appropriés (petites baies, rades, havres, estuaires). Bon nombre de ports, dépendances du domaine public maritime, sont aussi installés sur les rives des fleuves ou des rivières, et ce, parfois à plusieurs kilomètres à l'intérieur des terres (2). On doit cette particularité remarquable à la mise en oeuvre du principe traditionnel du fait naturel constitutif de la domaniabilité publique naturelle qui fait remonter l'emprise du domaine maritime aussi loin que se fait sentir l'influence de la mer ou de la marée.

Les Ports maritimes forment l'essentiel du Domaine Public Maritime. Mais l'ensemble des biens ou ouvrages établis ou situés dans les limites des ports ne sont pas nécessairement inclus dans le domaine public. A la différence du domaine naturel, l'incorporation d'un immeuble au domaine public artificiel nécessite en effet, outre son acquisition par l'Etat, qu'il reçoive une affectation particulière (3).

---

(1) JURET, ouvrage précité p. 168.

(2) Ainsi pour le Golfe Normano-Breton : le port de LANNION, sur le LEGUER, se trouve situé à 7,5 km de l'océan. Les 3 bases de délimitation du Domaine Public Maritime (limites de l'inscription maritime, de salure des eaux et les limites transversales de la mer) ont pris pour point de référence le nord du Pont Ste Anne à LANNION.
Le port de DINAN, sur la Rance, se situe à 30 km à l'intérieur des terres. La limite de salure des eaux et la limite des Affaires Maritimes ont été fixé au niveau du vieux pont de Dinan . Sur ce point, cf. infra

(3) cf. supra (Section I, § 1-A-2.b).

En fonction de leur configuration naturelle ou de leur finalité, la jurisprudence a aussi rangé dans le domaine portuaire les dépendances immédiates du port nécessaires à son fonctionnement. A savoir notamment : (1)

- les quais et les bassins (2)
- les terrains compris dans l'enceinte du port (3)
- les hangars (4)
- les digues, les jetées, les môles, (5)
- les grues (6)
- les postes d'amarrages (7) etc...

Tout ouvrage de défense contre la mer (digues, murs) fait également partie du domaine public maritime artificiel même s'il se trouve établi en dehors des ports pour protéger une route par exemple, ou une propriété privée (8).

2) Les ouvrages établis dans l'intérêt de la navigation.

Ces dernières composantes traditionnelles du domaine public maritime artificiel situées en mer le plus souvent et parfois même en dehors des limites portuaires cherchent à prévenir des dangers de la navigation aux abords des côtes et commandent l'accès et la sortie dans les ports. Il s'agit principalement des phares, bouées, balises, feux flottants, et des chenaux d'accès dans les passes.

---

(1) Pour un examen complet : cf. DUFAU J. ouvrage précité, p. 92.
(2) C.E. 20.11.1918. PALNIERI. Leb. p. 1009.
(3) Tribunal des Conflits 12/12/42 Sté Méditerranéenne des Combustibles Leb. p. 305.
(4) C.E. 29/03/1933 WORMS. Leb. p. 377.
(5) C.E. 22/06/27 Sté des Grands Travaux en béton armé.
(6) C.E. 25/04/34 Cie Havraise Péninsulaire, Leb. p. 480.
(7) C.E. 05/02/36 PANE. Leb. p. 165.
(8) C.E. 17/05/44 Cie du Vieux Boucau. Leb. p. 145.

Les rivages de la mer, les havres, rades et étangs salés ainsi que les ports maritimes et les avants-ports ont constitué, pendant près de deux siècles, ce que l'on appelle maintenant le Domaine Public maritime. A partir du XXème siècle, l'évolution du droit (international notamment) provoque des mouvements d'appropriation étatique des richesses naturelles encore disponibles. Le littoral et l'espace maritime adjacent subissent des pressions de toutes sortes : l'industrialisation du bord de mer, et son corrollaire, l'urbanisation, suscitent des convoitises et des conflits d'intérêts souvent contradictoires entre les utilisateurs de plus en plus nombreux du littoral.

Bientôt, le Gouvernement prend conscience des immenses richesses et des atouts incomparables recelés par le littoral et la mer proche ; de leur vocation naturelle au tourisme et aux loisirs, et de la nécessité de réserver certains sites à des formes exploitations futures. C'est sur son initiative que sera votée la loi du 28 novembre 1963 (1) qui entraîne un accroissement important de la consistance du Domaine Public Maritime.

§ 2. L'accroissement du Domaine Public Maritime ou le souci de la protection et de la mise en valeur.

Avant l'intervention de la loi du 28 novembre 1963, l'assiette du Domaine Public Maritime (naturel) était déterminée par le seul phénomène physique de la marée. La mer, par son emprise sur les rivages, tantôt croissante et parfois même décroissante, impose les limites de son propre domaine. Ce principe, du " fait naturel constitutif de la domaniabilité publique naturelle ", s'applique désormais aux seuls rivages de la mer - stricto-sensu.

---

(1) Loi n° 63-1178 du 28/11/63 relative au domaine public maritime (J.O. 29/11/63 p. 10643).

La loi du 28 novembre 1963 marque ici une rupture avec ce principe traditionnel. Elle intègre en effet dans le domaine public de l'Etat :

- d'une part, des terrains situés sur le bord de mer, mais qui ne sont plus ou pas soumis aux mouvements périodiques des marées : (lais et relais de la mer. (Article 1er b- Art. 2), les terrains artificiellement exondés (Art. 1-6), les réserves éventuelles (Art. 4). Ces incorporations, qui, lorsqu'elles concernent des formations de terrains postérieures à la promulgation de la loi, sont automatiques, provoque une extension du Domaine Public Maritime côté-terre. Elles marquent la volonté des Pouvoirs Publics de protéger et de valoriser les bords de mer face notamment à la multiplication des concessions d'endigage accordées sur le littoral, symbôle d'une privatisation croissante de cette zone au détriment de la démocratisation du littoral.

- d'autre part, des espaces situés en permanence sous la mer et qui ne sont donc jamais soumis aux effets de la marée : L'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale constitue alors surtout " un acte de prévision ",[1] une réservation de sites, dont on commence à mesurer l'ampleur des richesses potentielles et l'intérêt scientifique. Alors que le domaine public maritime se réduisait auparavant à une simple bande, d'une largeur inégale, variable suivant l'amplitude des marées observées, la loi du 28 novembre 1963 provoque ainsi une double extension de l'assiette du Domaine : - une extension " terrienne " (A)
- une extension " maritime " (B).

Ce double mouvement, tout en créant un démembrement physique[2] du Domaine Public Maritime (qui comprend désormais aux côtés des rivages de la mer, des terrains immergés et émergés en permanence) jette aussi les

---

(1) Recherches sur le régime juridique du sol et du sous-sol de la mer territoriale. A.D.M.A. T. V. 1980 Ch DURAND-PRINBORGNE p. 87 à 115.

(2) Cf. DURAND PRINBORGNE. Chronique précitée. " note domaine public maritime naturel n'a plus d'unité physique (...) il est " trois en un " :
- une portion terrestre (...)
- une portion directement soumise à l'effet des marées (...)
- le domaine public immergé ".

bases d'une plus grande unité de gestion et de planification des formes d'utilisation de cet espace littoral.

A/ L'extension " terrienne "

L'accroissement du Domaine Public Maritime, côté-terre, est à priori moins spectaculaire que celui qui s'opère conjointement sous la mer avec l'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale. Concernant directement les propriétés privées du littoral, l'extension territoriale du domaine maritime fut longuement discutée à l'Assemblée Nationale en raison de la sensibilité du dossier. C'est pourquoi la portée de l'incorporation de certaines dépendances au domaine (terrains endigués notamment) sera limitée par d'importantes exceptions au principe de base. Les effets de la loi du 28 novembre 1963 sont cependant loin d'être négligeables sur le statut juridique des lais et relais de la mer (1) ; des terrains artificiellement soustraits à l'action du flot (2) et par l'apparition d'un instrument juridique inédit : les réserves éventuelles en bordure du rivage (3).

1) Les lais et relais de la mer.

a) Définitions

S'il est courant, notamment dans le langage juridique d'employer conjointement ces deux expressions, celles-ci recouvrent en fait deux acceptions différentes :

La doctrine est quasi-unanime pour admettre que les lais de mer " sont les terrains formés par des alluvions (cailloux, graviers, sables, boues etc...) que la mer dépose sur le littoral et qui émergent au-dessus du niveau atteint par le plus haut flot " (1) alors que les relais de mer,

---

(1) Définitions synthétiques de J. DUFAU. " Le domaine public " 1977 Ed. du Moniteur p. 76.

au contraire " sont constitués par les terrains que la mer laisse à découvert en se retirant et qui ne sont plus recouverts par le plus haut flot"[1].

Ainsi convient-il de différencier les relais de la mer, des lais de mer par le caractère dynamique de la formation de ces derniers. Dans ce cas, en effet, comme le note JURET [2], la mer apporte quelque chose là où il n'y avait rien, alors que les relais ont un aspect statique : la mer n'apporte rien et ne modifie rien, elle ne fait que se retirer ".

Mais au delà de ces considérations, ce qui caractérise le plus les lais et relais de mer, c'est le retrait de la mer et ses incidences sur la nouvelle configuration du littoral qui occupe ainsi des surfaces, sous forme de dépots de matériaux divers, qui étaient auparavant submergées par le plus haut flot. Du point de vue du droit, peu importe que ces dernières soient constituées d'alluvions terrestres (relais) ou d'alluvions marines (lais) ; le simple fait de ne plus être soumis aux mouvements naturels des marées suffit pour conférer à ces terrains ou atterrissements, la qualification de lais et relais.

b) Régime juridique.

L'article 538 du Code Civil [3] rangeait les lais et relais de la mer parmi les dépendances du domaine public au même titre que les rivages, les ports et les havres. Mais leur particularité commune d'échapper

---

(1) Définitions synthétiques de J. DUFAU. " Le domaine public " 1977 et du Moniteur p. 76.

(2) J.M. JURET : " Le Domaine Public Maritime " : 1964 Dalloz p. 53.

(3) Article 538 du Code Civil : "... les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme les dépendances du domaine public".

aux effets de la marée par exhaussements successifs a eu pour conséquence leur classement dans le domaine privé de l'Etat, aliénable et prescriptible. Aussi, pour DUCROCQ [1] par exemple, " les lais et relais de la mer font partie du domaine de l'Etat [2], nonobstant la disposition contraire de l'article 538 § 1 du Code Civil, qui les classe dans le domaine public, par leur caractère naturel de propriété privée [3], par leur classement sous l'ancienne Monarchie dans le " petit " Domaine (...) et par leur aliénabilité formellement consacrée dans l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807 [4]."

Avec la loi du 28 novembre 1963 [5], le législateur dans sa volonté d'élargir l'assiette du domaine public maritime sur les grèves et les plages, et d'en favoriser le libre accès et l'usage commun par le public a quelque peu relativisé cette situation en distinguant deux catégories différentes de lais et relais de la mer :

---

(1) M. DUCROCQ " Cours de Droit Administratif " Tome II - 1881 p. 194.

(2) La distinction domaine privé/domaine public n'étant pas encore établie à cette époque, il faut entendre par le domaine de l'Etat, le domaine privé de l'Etat.

(3) D'après les articles 556 et 557 du Code Civil, les alluvions et autres atterrissements qui se forment sur les rives des fleuves et des rivières profitent aux propriétaires riverains.

(4) Cet article 41 de la loi du 18 septembre 1807 relative à l'assèchement des marais a été repris par l'article L 64 du Code du Domaine de l'Etat. " L'Etat peut concéder aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais et relais de la mer, le droit d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique ou domaniale ".

(5) Loi précitée.

- Les lais et relais " futurs ", dont la formation serait postérieure à la promulgation de la loi, sont incorporés de plein droit [1] dans le domaine public maritime . (Art. 1-b).

- Les lais et relais " anciens ". Ils restent dans le domaine privé de l'Etat. L'administration a la possibilité de les incorporer au domaine public maritime selon une procédure assez lourde (Article 2). D'importants moyens ont été employés en ce sens depuis 1973. La loi du 28 novembre 1963 n'a toutefois pas tranché définitivement en faveur de la domaniabilité publique des lais et relais de la mer : l'article 3 autorise en effet leur déclassement lorsque ces parcelles ne seront plus utiles à la satisfaction des besoins d'intérêt public ".

Si l'adjonction des lais et relais de la mer au Domaine Public Maritime tend à les réunir sous un même régime juridique, elle tend aussi à uniformiser le statut pour le moins diversifié des plages et des dunes. En effet, pour la plupart des auteurs [2], ces dernières doivent être considérées comme des relais de la mer puisque ces terrains forment des dépôts d'origine diverse (vents, courants, marées) se situant sur des espaces qui, anciennement, étaient recouverts par la mer. On leur applique alors le régime issu de la loi du 28 novembre 1963 :

- Si la formation de ces " hauts de plages " ou ces dunes est postérieure à la promulgation de la loi, ces terrains dépendent du Domaine Public Maritime au même titre que les rivages de la mer.

- Si, et c'est là le cas général, ils sont formés avant la promulgation de la loi (et qu'ils n'ont pas été ensuite incorporés), ils peuvent se rattacher - soit au domaine privé de l'Etat et deviennent alors aliénables,

- soit au domaine terrestre communal,

- soit à des propriétés privées.

---

(1) Sous réserve toutefois d'éventuels droits des tiers détenus sur ces parcelles : ex. : plages privées.

(2) J. DUFAU. ouvrage précité,
J. M. JURET, ouvrage précité,

Ainsi, à partir de la mer, jusqu'aux limites atteintes par la marée, les plages relèvent-elles du domaine public ; au delà, leur qualification juridique reste incertaine. Ceci est une source de complexité dans le choix du droit applicable notamment lorsqu'une activité quelconque cherche à s'implanter sur une plage soumise en partie seulement à l'action du flot. Les régimes d'occupation du domaine diffèrent en effet selon qu'ils visent le domaine public ou le domaine privé. La Loi du 28 novembre 1963, par les incorporations de lais et relais qu'elle suscite, tend à gommer ces problèmes d'adjacence qui nuisent à une gestion uniforme de la portion terrestre du domaine public maritime.

c) La situation dans le Golfe Normano-Breton : l'exemple de la poldérisation.

On a observé que les lais et relais de mer se déposent surtout en certains points du littoral, notamment dans l'ouest de la France (baie des VEYS, baie du Mont SAINT-MICHEL, baie de BOURGNEUF). Certains facteurs favorisent leur apparition comme l'existence de fleuves et rivières dont les alluvions,au lieu d'être refoulées au loin vers le large sont reprises par l'action des mouvements de flux et reflux des marées, des vents, des courants pour être entrainées vers le rivage.

La formation de la baie du MONT SAINT-MICHEL est à cet égard exemplaire. Autrefois la terre ferme s'étendait jusqu'aux îles CHAUSEY et était recouverte d'une immence forêt de chênes qui recouvrait la grève actuelle et le marais de Dôl. Au début du IXème siècle, la mer a envahi tout cet espace sous l'effet d'un grand raz de marée et l'a transformé en un vaste golfe. Ce dernier s'est comblé peu à peu. En effet comme le note NADAULT de BUFFON[1] :" Par les apports successifs des marées, la terre végétale, enrichie de débris de coquillages et d'une grande quantité de détritus végétaux, fut rejetée peu à peu vers le rivage et donna lieu à la formation de la baie actuelle."

(1) NADAULT DE BUFFON : " Alluvions modernes ". Edition

Sur ces terrains en formation, composés de dépôts et alluvions divers, la première digue fut construite en 1024 dans le but de reconquérir et d'assécher le marais de DOL. Peu à peu, mais surtout au cours de la deuxième moitié du XIXème siècle, de nouvelles digues de 3 à 9 mètres de haut virent le jour et de nouveaux terrains furent conquis sur les grèves par endiguements et colmatages naturels. Au total, la poldérisation de la baie du Mont SAINT-MICHEL a amputé, sur une superficie de 15000 hectares, la consistance du domaine public maritime virtuel puisque ces terrains, définitivement exhaussés du niveau de la laisse de haute mer, en vertu d'un droit d'endigage accordé aux riverains au titre de l'article 41 de la loi du 16 septembre 1807[1], relèvent, ainsi que les digues d'enclôture, d'un régime de droit privé . Par contre, en avant de la ligne des polders, ainsi qu'à l'entrée des estuaires de la SEE et de la SELUNE se situe une vaste étendue d'herbus (encore appelés schorres) qu'aucun polder n'a enclôs et qui fait partie du domaine public maritime. Juridiquement ces terrains correspondent aux rivages de la mer tels que les définissent l'article 1er de l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 et la Jurisprudence KREITMANN . Les prés-salés ne sauraient donc être assimilés à des lais et relais de mer puisqu'ils leur arrivent d'être recouverts par la mer lors des pleines mers de vive eau.

Le littoral du Département d'Ille-et-Vilaine connaît, en définitive, peu de lais et relais de la mer : l'importance du phénomène de poldérisation de la baie du MONT SAINT-MICHEL a eu pour conséquence d'enclôre la masse des dépôts et alluvions au fur et à mesure qu'ils s'exhaussaient au dessus du niveau des plus hautes marées. Toute zone abritée vers laquelle convergent courants de marée, vents dominants et qui sert d'exutoire à des bassins versants, tels que les fonds de baie, les havres, les

---

(1) Voir Supra

anses et même l'entrée de certains ports, favorise les apports sédimentaires et l'engraissement du littoral. La configuration côtière des départements des Côtes-du-Nord (petites baies profondes, nombreuses indentations) et de la Manche (nombreux havres) engendre ainsi un nombre relativement important de lais et relais de mer. Il s'agit en fait essentiellement de lais de la mer en raison du caractère dynamique de la formation de ces dépôts sur le rivage en ces cas précis.(1)

2) Les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot

Aux termes de l'article 1-b de la loi du 28 novembre 1963(2), les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot (endigages, assèchement de prairies, plages artificielles etc...) sont incorporés, au même titre que les lais et relais de la mer, au Domaine Public Maritime. Mais l'énoncé de ce principe novateur est immédiatement contredit et anéanti dans ses effets par la loi elle-même qui conditionne ces incorporations à l'absence " de dispositions contraires d'actes de concessions ". Ce n'est pas là le moindre paradoxe de ce texte que de poser un principe pour en anihiler dans le même temps les conséquences, et encourager - a contrario - les pratiques dérogatoires (3).

Ainsi, la loi de 1963 laisse-t-elle subsister un système juridique ancien (la concession d'endigage translative de propriété ( )qui permet la privatisation du littoral. A la suite de nombreux abus : la

---

(1) Par exemple : Côtes-du-Nord 9 lais de mer ont été recensés par l'Administration, (il n'y a pas de relais de mer dans le département).
dont les lais de LERNOT (fond de la baie de Lancieux)
de PAIMPOL (grève St Laurent)
d'ERQUY (plage du centre)
} ont été incorporés au Domaine public maritime.
La Manche (côté ouest). Les lais apparaissent :
- dans les havres :ex. Lais de PORT BAIL(encore dans le
- aux abords des ports domaine privé de l'Etat).
ex : lais de GRANVILLE

(2) Art. 1-b Loi de 63 précitée : sont incorporés (...) au domaine public maritime (...) les lais et relais futurs et sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui seront artificiellement soustraits à l'action du flot.

(3) " Les concessions d'endigage " P. TAVERNIER A.J.D.A. 73 p. 564 à 576.

construction de vastes ensembles immobiliers (les marinas) sur les bords de mer, l'opinion publique, les juridictions administratives [1], et le Gouvernement au moyen de circulaires [2] vont réagir et réussir à freiner sensiblement au cours des années 60-70 ces mouvements d'aliénation et de désaffection du littoral. Mais il faudra attendre l'intervention d'un texte contraignant, le décret du 29 juin 1979 [3] pour que se substitue au modèle ancien, un type nouveau de concession d'endigage impliquant le maintien des terrains exondés dans le domaine public maritime et leur utilisation à des activités conformes à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général.

Aux côtés de l'adjonction des lais et relais de la mer, celle de terrains artificiellement exondés, vise à accroître la superficie du Domaine Public Maritime sur les plages. Elle vise notamment à incorporer les plages artificielles, situées sur des terrains conquis sur la mer. Régie par le décret du 17 juin 1966 [4], les concessions de plages artificielles n'entraînent pas " l'octroi au concessionnaire de la propriété des terrains à soustraire à l'action de la mer "(article 3).

La Loi du 28 novembre 1963 fait enfin apparaître une dernière opportunité d'élargissement côté-terre de l'assiette du domaine public

---

(1) cf. notamment C.E. 30 Mars 1973 Ministère de l'Aménagement du Territoire Contre SCH ETZOFF et autres. A.J.D.A. 73 p. 366, note DUFAU.

(2) Circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du D.P.M. en dehors des ports de commerce et de pêche (J.O. du 9/01/73 p. 443). Instruction du 4 août 1976 J.O. 6/8/76 p. 4758.

(3) Décret du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime maintenues dans ce domaine en dehors des ports ". J.O. 7 juillet 1979 p. 1593.

(4) Décret n° 66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi n° 66-1178 du 28/11/63 relative au domaine public maritime. (J.O. 23/06/1966).Modifié par le Décret n° 71-119 du 5 février 1971 relatif aux concessions des plages artificielles sur le littoral maritime (J.O. 11/02/1971 p. 1473).

maritime par l'intervention d'un instrument juridique nouveau : les réserves éventuelles. Abandonnée progressivement par l'Administration, cette méthode a préfiguré en quelque sorte l'action que mène aujourd'hui le Conservatoire du littoral en vue de préserver et de mettre en valeur les richesses naturelles du littoral.

3) Les réserves éventuelles.

Afin surtout de freiner la spéculation foncière sur les terrains privés jouxtant immédiatement les rivages de la mer, l'article 4 de la loi du 28 novembre 1963 institue une procédure de réservation de ces terrains. Ces réserves éventuelles ne confèrent aucun droit de passage du public, elles consistent simplement en la mise en place d'une servitude " non aedificandi " sur ces terrains, à compter de la limite haute du domaine public maritime, sur une profondeur de vingt mètres lorsqu'il s'agit de terrains privés clôs de murs, et d'une profondeur de cinquante mètres dans les autres cas.L'institution de ces réserves est décidée unilatéralement par l'Administration ; les propriétaires concernés peuvent exiger l'achat des parcelles réservées dans les cinq ans suivant l'arrêté de réservation. Seuls les terrains acquis dans ces circonstances sont alors incorporés au domaine public maritime.

La méthode de réservation de terrains, trouve un début d'application sur la côte d'Azur ; mais, pour des raisons financières essentiellement, elle fut progressivement abandonnée par les pouvoirs publics, qui, à partir de 1976, disposera d'un outil particulièrement approprié à la protection du littoral. La création du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres [1] répond toujours au même souci de soustraire les bords

---

(1) Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. J.O. du 11/07/1975 p. 7126.

de mer de toute appropriation privée incompatible avec la satisfaction des besoins d'intérêt public sur le littoral ; ce dernier doit être préservé et valorisé afin d'en faire le lieu d'accueil et de loisir du plus grand nombre.

L'action du Conservatoire ne porte pas directement sur le domaine public maritime, mais sur des terrains qui lui sont bien souvent adjacents : (dunes, bois, landes, étangs, arrière-littoraux, îles, etc...). Une fois acquis et entrés dans le domaine propre de cet établissement public, ces terrains sont revêtus du sceau d'une inaliénabilité quasi-absolue (1). En cela, leur statut est proche de celui des dépendances du domaine public de l'Etat.

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, on compte un nombre relativement peu élevé d'acquisitions (2). Ainsi, au 31 mai 1985, le Conservatoire a-t-il acquis seulement dix sites, alors qu'au niveau national le nombre d'acquisitions s'élève à 186. Du point de vue de la superficie, la totalité des périmètres acquis représente seulement 684 hectares (sur l'ensemble du littoral français : plus de 30.000 hectares).

L'action du Conservatoire s'est surtout portée sur la sauvegarde des dunes de la Côte Ouest du Cotentin :

---

(1) L'aliénation de biens du domaine propre du Conservatoire requiert un décret en Conseil d'Etat, puis sur proposition du Conseil d'Administration statuant à la "majorité des 3/4 " (Article 2, Loi du 10/07/75.

(2) Cf. Bilan des acquisitions du Conservatoire du littoral sur le secteur Atlantique-Bretagne, Janvier 1985 2ème Edition. 175 p.
Revue " 50 Millions de consommateurs " Spécial littoral n° hors série n° 22. Juin-Septembre 1985 . 145 p.

- Les dunes des Vertes fosses (62 h.)
- Les dunes de Hatoinville (365 h.)
- Les dunes de Lindbergh (83 h.)
- Les dunes de Surville (122 h.)

soit : 632 hectares

Les autres acquisitions en Ille-et-Vilaine et dans les Côtes-du-Nord sont mineures (elles représentent en tout seulement 33 hectares) mais plus variées (landes, grèves, îles...) ;

B - L'extension " maritime "

Comme pour l'extension " terrienne " du domaine public maritime aux lais et relais de la mer notamment, son extension " maritime " (autrement dit du côté de la mer résulte également de la loi du 28 novembre 1963 (1). Celle-ci jette alors les bases d'un accroissement tangible du domaine de l'Etat en mer, ou plus exactement sous la mer,par l'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale (1). Nous envisagerons ensuite les raisons, l'intérêt d'une telle évolution dans l'optique de la réservation des sites pour de futures exploitations.

1) Le sol et le sous-sol de la mer territoriale.

Depuis la promulgation de la loi du 28 novembre 1963, le sol et le sous-sol de la mer territoriale font partie du domaine public maritime (2). S'étendant au lit de la mer (sol et à son tréfonds (sous-sol) cette incorporation concerne de la matière solide et non l'élément liquide lui-même comme pourrait le suggérer l'expression domaine public " maritime ".

---

(1) Loi n° 63-1178 du 28/11/63 relative au domaine public maritime. J.O. 29/11/63 p. 10643.

(2) Article 1er a: " Sont incorporés sous réserve des droits des tiers au domaine public maritime (...) le sol et le sous-sol de la mer territoriale".

En réalité, conformément à une jurisprudence constante [1], les eaux maritimes surjacentes restent insusceptibles d'appropriation tant publique que privée. Loin de l'Ordonnance de COLBERT d'août 1681 et de l'article 538 du Code Civil qui ramenaient le domaine de l'Etat aux seuls rivages de la mer, étroite bande de terrains successivement couverte et découverte par la mer, la loi de 1963 étend pour la première fois la domaniabilité publique maritime à un espace immergé en permanence.

Du point de vue de sa consistance, cette zone est définie par rapport aux eaux maritimes surjacentes, en l'occurrence la mer territoriale. Prenant appui, côté-terre à l'aplomb de la ligne de base de la mer territoriale, elle s'étend jusqu'à 12 milles marins en application du décret du 27 juin 1972 (article 1er) [2].

Ainsi, comme nous le verrons dans la suite de l'étude les limites respectives de la mer territoriale, du sol et de son sous-sol coïncident-elles exactement, à tel point que la détermination de l'étendue du domaine public immergé dépend en fait de la fixation des limites de juridiction nationale sur les zones maritimes surjacentes.

Concrètement le sol et le sous-sol de la mer territoriale incorporés au domaine public maritime s'étendent donc à partir des lignes de base servant au calcul de l'étendue de la mer territoriale [3] jusqu'à

---

(1) C.E. 24 mai 1935 : THIREAULT, rec. Leb. p. 597.
C.E. 27 juillet 1984 GALLI et autres A.J.D.A. p. 47.

(2) Décret n° 72-612 du 27 juin 1972 portant modification du décret n° 66-413 du 17/06/66 (J.O. 08/07/72 p. 7139).Ce décret tire les conséquences appliquées au domaine public maritime de l'extension des eaux territoriales françaises à 12 milles (Loi n° 71-1060 du 21 décembre 1971 (J.O.30/12/71. p. 12899).
Cf. infra, pour l'application au territoire maritime du Golfe : CHAPITRE I: Section II, p.

(3) Décret du 19 octobre 1967 relatif à la détermination des lignes de base en ce qui concerne la largeur des eaux territoriales (J.O. 01/11/67 p. 10755.)

12 milles vers le large. Au delà de cette limite extérieure, le lit de la mer (ou Plateau continental) ne fait plus partie du domaine de l'Etat, même si celui-ci y exerce cependant un faisceau de compétences spécifiques aux fins de son exploration et de son exploitation conformément au droit national et international [1] en vigueur .

2) Intérêt pour la réservation des sites

Au moment de l'intervention de la loi du 28 novembre 1963, les activités sur le domaine public maritime se concentrent surtout, ou tendent à le faire, sur la frange littorale, les bords immédiats de la mer ; et ce, en raison essentiellement du développement du tourisme. Mais déjà, à cette époque il convient de prendre en compte et d'envisager comme une perspective réelle, les possibilités d'utilisation du fond de la mer côtière comme réservoir de richesses potentielles ou comme support d'activités de surface. La Loi de 1963 n'omet pas de le faire : Se fondant sur les progrès de la science et de la technique en matière d'exploitation du fond des océans, consciente aussi sans doute du nombre nécessairement limité de sites littoraux disponibles et favorables à l'aquaculture et la conchyliculture [2], la loi n'a pas manqué de susciter dans le même temps l'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale au domaine public de l'Etat.

Pour avoir pressenti les multiples potentialités économiques et scientifiques des abords immédiats du plateau continental physique et

---

(1) Concernant le plateau continental : cf. Articles 76 à 85 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982.
Loi n° 681181 du 30/12/68 (J.O. 31/11/68 p. 12404) mod.par la Loi n° 77-485 du 11/05/1977 (J.O. 12 mai 1977 p. 2703).

(2) Cf. Notamment pour des raisons de salubrité des eaux, ou de concurrence entre utilisateurs du D.P.M.

la nécessité de conférer au siège de ces activités futures un statut juridique protecteur, le législateur a ainsi accompli un " acte de prévision " [1], de réservation de sites potentiels pour de futures exploitations. A cet égard, le Golfe Normano-Breton présente d'intéressantes potentialités [2] contenues dans, ou prenant appui sur le fond de la mer à commencer par l'exploitation des granulats marins (importants gisements de maerl, de sable et de graviers) ou la perspective de développement de l'acuaculture en mer ou de la conchyliculture en eau profonde [3]. Depuis 1971 également, il existe un projet d'utilisation de l'énergie marémotrice prenant appui sur le site des îles CHAUSEY. Les installations d'une telle usine couvriraient une zone importante du Golfe, enfermant partiellement la baie du MONT SAINT-MICHEL. Les bassins de vidage et de remplissage s'étendraient sur une surface de 11.000 km² [4], nécessitant la construction de digues de plus de 35 km de longueur. Devant un tel gigantisme et face aux incompatiblités d'un tel projet avec les autres formes d'exploitation de la zone (pêche notamment) on comprend la prudence du Gouvernement à autoriser le lancement d'une telle opération. Il semblerait tout de même que la conception d'une première tranche de deux bassins au Nord de GRANVILLE, sur une longueur de 18 km fasse l'objet d'une étude plus avancée de la part d'E.D.F.

---

(1) Cf : " Recherches sur le régime juridique du sol et du sous-sol de la mer territoriale " Chronique précitée p. 50. Cl. DURAND-PRINBORGNE.

(2) " Golfe Normano-Breton. Bilan des connaissances " Etude CNEXO Juin 82 171 p.

(3) " Aménagement des pêches et des cultures marines en zone littorale : perspectives et axes de recherche, d'après J.P. TROADEC p. 34 à 41.

Cf : par exemple dans revue " Equinoxe " n° 6. déc-janvier 1986.

(4) A titre de comparaison, l'usine marémotrice de LA RANCE couvre " seulement " 16 km² de bassin ; la digue composant l'estuaire en deux fait 750 mètres de long.

L'intérêt de l'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale, dans un cas comme celui-ci par exemple, apparaît évident dans la mesure où celle-ci permet alors un contrôle absolu par l'Etat, propriétaire des lieux, des diverses formes d'utilisation de la zone. Formant une dépendance à part entière du domaine national, le domaine public, même immergé en permanence (comme c'est le cas ici) ne se voit pas moins conférer (du moins théoriquement) tous les attributs de la domaniabilité publique maritime. A commencer par la règle de l'inaliénabilité et de son corrolaire, celle de l'imprescriptibilité du domaine public, même s'il est vrai que l'on voit mal comment il serait possible d'aliéner une parcelle de domaine immergé (1). De la même façon, sol et sous-sol de la mer territoriale ne peuvent être grevés d'aucune servitude venant entraver leur utilisation normale conformément à l'intérêt général. D'ailleurs, ceci reste en tout état de cause une hypothèse d'école puisque la configuration même de la zone (immergée, et non adjacente à des propriétés privées) rend l'existence de telles servitudes bien improbable. Pour finir, et comme pour les autres dépendances domaniales, l'intégrité physique du sol et du sous sol de la mer territoriale est assurée pénalement : s'agissant du domaine public maritime, par l'intermédiaire des contraventions de grande voirie (exemple : extraction sans autorisation de substances minérales tirées du domaine public immergé.).

---

(1) Il faut dans ce cas une autorisation législative pour opérer un tel déclassement.
cf. sur ce point : " Le droit administratif de la mer territoriale " Yves RODRIGUEZ. O.M.F. 83. 3ème partie p. 451 à 454.

CHAPITRE II. LES PROBLEMES JURIDIQUES DE DELIMITATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME DANS LE GOLFE NORMANO-BRETON

Si le Domaine Public Maritime forme un espace parfaitement connu et répertorié à travers les éléments qui le composent, la détermination de ses limites tant intérieures qu'extérieures pose évidemment des difficultés que la seule théorie juridique ne suffit pas à résoudre. Le Golfe Normano-Breton, zone d'application à la fois du droit national et du droit international illustre bien cet état de fait, et ce, à deux niveaux différents :

- au plan du droit interne, par les difficultés que suscite la délimitation du domaine public maritime sur le littoral du Golfe, notamment au niveau des rivages et des lais et relais de la mer, là où la mer, entrant en contact avec la terre, il convient de fixer une limige séparative entre le domaine maritime et les propriétés privées riveraines ou le domaine privé des collectivités publiques (SECTION I).

- au plan du droit international, par la présence de l'enclave britannique des îles de JERSEY et GUERNESEY dans la zone du Golfe Normano-Breton, et les problèmes juridiques que pose alors la détermination de l'étendue de l'assiette du domaine public immergé dont on sait qu'elle coïncide exactement avec celle, surjacente, des zones de juridiction nationale (eaux intérieures, mer territoriale) sur l'espace maritime du Golfe (SECTION II).

SECTION I. La délimitation du Domaine Public Maritime sur le littoral du Golfe Normano-Breton : Pratiques administratives

La détermination des limites de la mer sur le littoral du Golfe Normano-Breton obéit à une réglementation ancienne, formaliste et très procédurière. Seule la prise en compte de certains exemples pertinents et l'examen des pratiques administratives en la matière nous permettra d'en saisir les principaux mécanismes. Que ce soit la délimitation du domaine public maritime sur les rivages (§ 1), qui forme le corps des règles applicables en ce domaine, ou cette même délimitation au regard des lais et relais de la mer ou du domaine public fluvial qui constituent les cas particuliers (§2), l'ensemble de ces règles apparaîssent aujourd'hui bien insuffisantes. Par leur seul souci de séparer, sur le littoral, la propriété privée de la propriété publique, elles ignorent totalement les impératifs actuels d'une gestion globalisée et planifiée du bord de mer.

§ 1. Les insuffisances du système juridique de délimitation des rivages de la mer

Les rivages de la mer consistent en une bande d'une largeur variable selon l'ampleur des marées observées, dont les limites théoriques sont les suivantes :

- du côté du large, la laisse de basse mer : la détermination de cette ligne de côte, dont il n'existe aucune définition juridique et qu'en France on assimile au niveau des plus basses marées de vive eau [(1)], est utile essentiellement en ce sens qu'elle sert de ligne de référence pour la fixation de la limite intérieure de la mer territoriale, du sol et de son sous-sol.

---

(1) qui correspond globalement au coefficient 120 des marées marqué par le point " zéro " des cartes marines.
cf.: " Le Droit administratif de la mer territoriale " Yves RODRIGUEZ D.M.F. 83 p. 388 et suiv.

- du côté de la terre, la laisse de haute-mer : Au regard de l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 et de la Jurisprudence KREITMANN[1], elle correspond au point jusqu'où le flôt ne peut étendre le plus sur les grèves et autres points du bord de mer.

La détermination de cette limite " terrestre " retiendra ici toute notre attention. Fixant les limites séparatives entre le domaine public maritime et les propriétés privées riveraines ou le domaine privé de l'Etat, la détermination des limites de la mer sur les rivages (A) revêt en effet une importance capitale pour la définition notamment du champ d'application du régime juridique applicable aux diverses formes d'utilisation du littoral.

Soumise aux phénomènes physiques de la marée, qui, en la matière fixe elle même les limites, parfois changeantes, de son propre domaine, la procédure de détermination des limites de la mer sur les rivages pose de multiples difficultés d'application aux autorités administratives chargées de les mettre en oeuvre. Ancienne, lourde, cette procédure se préoccupe surtout de séparer la domaniabilité publique du bord de mer, des propriétés privées littorales ; en cela, elle apparaît bien désuète au regard des impératifs d'aménagement, de mise en valeur et de gestion uniforme du littoral (B).

A - La détermination des limites de la mer sur les rivages.

La Procédure de détermination des limites de la mer sur les rivages est déjà très ancienne puisqu'elle a pour bases juridiques, outre l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 quant au fond, un Décret-loi

---

(1) cf. supra

du 21 février 1852 (1) et une Circulaire du 14 février 1920 (2).

A partir du critère fondamental de l'avancée maximale du flot sur les rivages en l'absence de conditions météorologiques exceptionnelles, la procédure cherche à faire déterminer avec la plus grande précision la ligne à partir de laquelle finit la propriété privée ou le domaine privé de l'Etat et où commence par conséquent l'emprise du domaine public. La nature géomorphologique des terrains du bord de mer (roches, grèves, sables, dunes, herbages...) ne laisse pas toujours apparaître de manière évidente cette limite naturelle ; la nécessité de garantir l'intégrité des propriétés privées riveraines de la mer, et celle d'assurer un strict respect de la règle de droit dans un domaine où le fait naturel et ses aléas sont à la base du système juridique de délimitation constituent autant d'éléments qui peuvent justifier, d'une part, le formalisme voire le pointillisme d'une procédure fort lourde à mettre en oeuvre (1), mais aussi, d'autre part, la portée juridique relative des actes de délimitations (2).

1/ Une procédure formaliste lourde

A l'initiative du Préfet (Commissaire de la République) du Département concerné (3) ou du Préfet Maritime territorialement compétent,

---

(1) Décret-loi du 21 février 1852, concernant la pêche et la domaniabilité publique maritime. R.A.R. T. III, p. 465. mod. par le décret n° 68-521 du 30 mai 1968 (J.O. 06/06/1968 p. 5449).

(2) Circulaire du 14 février 1920 portant instruction sur les opérations délimitatives du rivage de la mer qui a remplacé :
- l'instruction du 20 novembre 1884 B.O.M. 1884 p. 905.
- la circulaire du 15 janvier 1909 B.O.M. 1909 p. 18.
cf. Annexe n° 8

(3) Si la délimitation porte sur plusieurs départements, la Commission de délimitation est nommée par arrêté ministériel.

la première phase de la procédure s'ouvre sur la constitution d'une commission de délimitation comprenant les représentants de tous les ministères intéressés (Equipement, Défense, Economie et Finances et Secrétariat d'Etat chargé de la mer). Ce dernier,qui dépend du Ministère des Transports, a la responsabilité des opérations dirigées sur le terrain par l'Administrateur des Affaires Maritimes : " aucune fixation des limites de la mer ne doit être entreprise sans l'autorisation du Ministre chargé de la Marine Marchande . " (1)

Cette Commission, qui se voit adresser un plan des lieux et " toutes les pièces nécessaires pour permettre d'apprécier l'utilité de l'opération " (photos notamment), se rend ensuite sur place en choisissant un moment favorable afin de se trouver dans les conditions idéales posées par l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 et par la Jurisprudence KREITMANN ; elle enquête auprès de toute personne susceptible de lui fournir des indications propres à l'éclairer sur les constatations matérielles qu'elle devra ensuite faire effectuer. Le parcours suivi par la ligne atteinte par le plus haut flot dans des conditions météorologiques normales est alors soigneusement balisé à l'aide de piquets, pieux ou autres marques de peinture en essayant de suivre " autant que possible les sinuosités que la mer trace sur la côte ."

L'accomplissement de ces opérations matérielles doit être précédé d'une large publicité afin d'éviter les contestations ultérieures et de préserver l'intégrité du fonds des propriétaires riverains. Ces derniers sont prévenus " spécialement et individuellement " (2) des affiches et autres avis sont apposés dans les communes concernées et insérées dans

---

(1) Circulaire du 19/02/1920, point n° 1 (précité ,).

(2) Circulaire du 19/02/1920, point n° 3.

les journaux locaux annonçant au moins huit jours auparavant, le jour et l'heure de la mise en oeuvre des opérations de délimitation. La Commission recueille les éventuelles observations émises par les propriétaires riverains, mais n'est nullement obligée d'en tenir compte [1]. Le Conseil d'Etat exerce un contrôle très strict du respect de toutes ces formalités : a été ainsi rejetée une opération de délimitation pour laquelle tous les propriétaires concernés n'avaient pas été préalablement prévenus individuellement [2].

L'ensemble des opérations matérielles ci-dessus décrites doivent ensuite être consignées dans un procès-verbal indiquant notamment que toute la publicité y a été donnée . La Commission doit également chercher à obtenir des propriétaires riverains des déclarations comme quoi la limite de la mer proposée n'empiète nullement sur leurs propriétés. Un plan devra également mettre en valeur " avec le plus grand soin (...) la ligne indicative des limites constatées.[3] Le procès-verbal doit également indiquer dans quelles conditions météorologiques se sont déroulées les opérations de délimitation, étant entendu que sont exclues toutes circonstances exceptionnelles en ce domaine (flot de tempête notamment) : à savoir en particulier, l'état de la mer, la force et la direction des vents, le niveau de la marée.

Le dossier est alors soumis au Préfet du Département qui ordonne une enquête publique (de commodo et incommodo) dans la ou les communes concernées (enquête soumise aux mêmes règles de publicité que précédemment) et pendant laquelle le commissaire enquêteur enregistrera les observations éventuelles des riverains.

---

(1) C.E. 27 février 1981 Sté Foncière BIARRITZ-AUGUET Rec. p. 741.

(2) C.E. 7 novembre 1980 PASANIANON Rec. p. 413.

(3) Circulaire du 14 février 1980 point n° 12.

Le projet de délimitation est alors approuvé par décret en forme de règlement d'administration publique, pris sur le rapport du Ministre de la Marine Marchande [1]. Le Décret du 30 mai 1968 [2] a assoupli ce dernier point en permettant l'approbation par un simple arrêté préfectoral lorsqu'aucune contestation ne s'est élevée lors de l'enquête ou pendant le déroulement des opérations de délimitation. Mais il suffit qu'un seul riverain s'oppose au projet de délimitation pour que l'intervention d'un décret d'homologation soit requise [3].

Si la minutie des opérations matérielles de constatation des limites des rivages de la mer est nécessaire au respect des intérêts tant privés que publics qui se manifestent sur le bord de la mer, le formalisme dont s'entourent la procédure et notamment les actes juridiques de délimitation (qui nécessitent l'intervention de multiples acteurs et font intervenir à l'occasion les plus hautes instances de l'Etat [4], sied assez mal en réalité à la valeur juridique pour le moins relative des décrets ou arrêtés de délimitation eux-mêmes.

2/ La valeur juridique relative des actes de délimitation

Les actes juridiques de fixation des limites de la mer sur les rivages n'établissent pas en eux mêmes la domaniabilité publique des terrains submergés ; ils se bornent à constater le degré d'emprise du

---

(1) Article 2, Décret du 21 février 1852 précité p. 68.

(2) Décret précité p.

(3) C.E. 9 mars 1984 Cie des Salins du Midi. Note Moderne. Publié " in extenso " dans Droit, Littoral et Mer, bulletin n° 10 Novembre 1984, p. 1 à 5.

(4) Au regard de l'article 2 du Décret du 21/02/1858, l'acte de délimitation doit être pris par le Président de la République (en pratique, le Premier Ministre, ou le Ministre chargé de la Marine Marchande) rendu sous la forme d'un règlement d'administration publique nécessitant donc l'avis de l'assemblée générale du Conseil d'Etat.

phénomène de marée sur certaines parcelles du littoral et sur lesquelles les propriétaires riverains pourront en certaines circonstances conserver certaines prérogatives. Ils n'ont en cela qu'un effet purement déclaratif (a) et doivent toujours être effectués " tous les droits des tiers réservés " (b). (Article 2, Décret du 21 février 1852).

a) Un effet déclaratif.

Les arrêtés ou décrets de délimitation n'emportent qu'un simple effet déclaratif : en application d'une règle constante, le droit ne fait ici qu'enregistrer une situation de fait puisqu'il est établi que seul le fait naturel est constitutif de la domaniabilité publique naturelle. Se contentant de constater, de reconnaître le degré d'avancée du flot sur les rivages dans des conditions météorologiques normales, les actes de délimitation ne peuvent en rien préjuger des situations ultérieures dans un domaine où les variations naturelles des rivages entraînent parfois de profondes modifications de l'assiette du domaine public maritime. D'où le caractère contingent de l'opération de délimitation " qui ne vaut que pour le moment où elle intervient " (1). Cette précarité transparait jusque dans le libellé des actes de délimitation qui sont formulés de la façon suivante : " à la date du ..., la mer avait pour limites ... "

A partir de là, les arrêtés ou décrets de délimitation peuvent être remis en cause à tout moment par les propriétaires riverains et ce, notamment à la suite de modifications du niveau des plus hautes eaux non imputables à perturbations météorologiques exceptionnelles (2).

---

(1) DUFAU " Le domaine public " ouvrage précité p. 172.

(2) C.E. 11 juin 1909 SERVOIS Rec. Lebon p. 572.
Cette prérogative a été inscrite au Code de l'Urbanisme comme une des conséquences de l'institution de la servitude de passage sur le littoral (Article R. 160-10, alinéa 2).

Ainsi, un particulier est-il fondé à réclamer une actualisation des opérations de délimitation déjà effectuées préalablement par l'Administration sur son fonds s'il apporte la preuve que les circonstances physiques qui ont présidées à la délimitation antérieure ont modifié l'emprise du rivage au droit de sa propriété [1].

La limite de la mer forme, mais de manière incidente seulement, une ligne séparative, entre le domaine public maritime et le domaine privé de l'Etat ou des propriétés privées adjacentes. Mais en aucun cas, il ne faut assimiler une opération de délimitation du rivage avec une opération de bornage. Elle n'emporte pas les mêmes effets de par leur caractère déclaratif, les arrêtés ou décrets de délimitation " n'équivalent pas à des titres de propriété pour les riverains car ils ne font que tracer la limite du domaine public et non la limite entre ce domaine public et les propriétés voisines " [2]. De plus, et ce, malgré le caractère contradictoire de la procédure, l'administration décide de manière unilatérale de la détermination des limites de la mer sur les rivages,alors qu'une opération de bornage suppose l'accord des parties ou l'intervention des tribunaux et " ne peut être opérée, pour les propriétés contigües au rivage (y compris le domaine privé de l'Etat et notamment les lais et relais) qu'après que la limite de la mer a été déterminée " dans les formes réglementaires. [3]

---

(1) C.E. 6 février 1976 Villa Miramar . Rec. Lebon p. 89.

(2) Y. LAUNAY " Les rivages de la mer " Thèse précité, Tome I p. 87.

(3) Circulaire 14 février 1920, point n° 15, précitée p. 68.

De caractère déclaratif, contingents et précaires dans leurs effets, les actes de délimitation (arrêtés préfectoraux, Décrets en Conseil d'Etat) ont une portée juridique d'autant plus relative, que, soucieux de protéger l'intégrité des propriétés riveraines, ils sont toujours pris, ainsi que le recommande expressément l'article 2 du décret du 21 février 1852, " tous les droits des tiers réservés ".

b) La réserve des droits des tiers.

Cette stipulation a été introduite par l'article 2 du Décret du 21 février 1852 (1) et permet de protéger notamment d'une part les détenteurs de pêcheries antérieures à 1544 sur les rivages, et, d'autre part, les propriétaires riverains dont les terrains ont été englobés, à tort, dans le domaine public maritime par suite d'une délimitation irrégulière.

. Les détenteurs de pêcheries antérieures à 1544.

Les pêcheries à poissons en bois ou en pierres que l'on reoncontre sur l'estran de la baie du Mont SAINT-MICHEL notamment (pour la plupart abandonnées) n'ont pas toutes fait l'objet d'une autorisation spéciale préalable délivrée par l'Administration comme le stipule expressément le Décret du 9 janvier 1852 (2). Certaines d'entre elles, établies avant 1544, constituent de ce fait, de " véritables propriétés privées

---

(1) " Les limites de la mer seront déterminées par des Décrets du Président de la République (...), tous les droits des tiers réservés ..." Décret précité p. 68 concernant la pêche et la domaniabilité publique maritime.

(2) Décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche côtière, plusieurs fois modifié : BOMM vol. 28 p. 34.

sur le domaine public maritime " [1], en principe pourtant inaliénable et imprescriptible depuis la proclamation de l'Edit de Moulins de 1566. Mais il se trouve qu'un Edit de Mars 1584, confirmé ensuite par l'Ordonnance d'Août 1681 [2], a accordé à leurs détenteurs un droit de propriété qu'aucun autre texte de portée législative n'est venu depuis lors remettre en cause.

Aussi est-il évident que les actes de délimitation qui méconnaîtraient l'existence de tels droits privés sur les rivages ne sauraient être valablement opposés à ces détenteurs.

Il reste cependant que la présence de ces pêcheries à poissons sur les rivages est assez mal vécue par l'Administration qui, fort justement, les identifie à de véritables empiètements d'une portion du domaine public au profit d'intérêts privés sur le littoral en principe ouvert à tous. C'est pourquoi, sans qu'il soit possible autrement qu'au moyen d'une loi, de remettre en causes ces " survivances historiques " aux fondements législatifs indéniables, elle a toujours cherché à les combattre. Le coup de grâce semble y avoir été porté par un arrêté ministériel en date du 24 mai 1965 [3] qui prescrit outre la non transmissibilité entre vifs ou pour cause de décès de ces pêcheries, l'interdiction de leur création et de leur renouvellement.

---

(1) " Etude des facteurs juridiques du Golfe Normano-Breton 1 le droit de l'exploitation des ressources vivantes: J.L. PRAT CEDEM BREST, 1984.
sur la question de ces pêcheries " historique " cf. p. 83 à 90..
Pour une approche plus globale, cf. Y. LAUNAY, " Des Rivages de la mer " Thèse 1968, précitée p. 396 et suiv.

(2) Article 4, Livre V, Titre III : " Les parcs dans la construction desquels il entrera bois ou pierres, seront démolis à la réserve de ceux bâtis avant l'année 1544, dans la jouissance desquels les possesseurs seront maintenus, conformément aux articles 84 et 85 de l'Ordonnance du mois de Mars 1584 ".
Cet article a été ensuite confirmé notamment par un Edit de 1710.

(3) Arrêté n° 2407 du 24 mai 1965 " relatif à l'interdiction de création, renouvellement et transfert des pêcheries ou d'écluse à poissons. (BOMM p. 481).

Si ces pêcheries et autres écluses qui s'alignent encore aujourd'hui sur l'estran de la baie du Mont SAINT-MICHEL sont pour la plupart inexploitées par leurs détenteurs, ces derniers pour peu qu'on les identifient, n'en ont pas moins, au regard du droit, gardé un droit de propriété sur ces constructions : un simple arrêté ne peut en aucun cas anihiler valablement les effets juridiques supérieurs de la loi sur le règlement ; encore moins lorsque celle-ci touche au droit de propriété qui est notre droit " le plus absolu "[1]. On semble néanmoins s'acheminer vers la disparition progressive de ces pêcheries que l'on range plus volontiers du côté des curiosités juridiques que de celui des " établissements de pêche " dignes de ce nom.

La clause de la"réserve des droits des tiers " contenue dans le Décret du 21 février 1852 est toutefois d'application plus fréquente lorsque l'Administration a déterminé de manière irrégulière la limite de la mer sur les rivages au droit des propriétés riveraines.

. <u>délimitation irrégulière</u>

Si la procédure de délimitation des rivages de la mer est contradictoire, les limites de la mer sont fixées de manière unilatérale par l'Administration : celle-ci n'est nullement obligée de tenir compte des observations formulées par les tiers ou les riverains. Il peut donc arriver, qu'à tort, un ou plusieurs terrains aient été englobés dans le domaine public.

Outre le procédé du recours gracieux - l'Administration constatant son erreur pouvant toujours rapporter un acte de délimitation.

---

(1) Cf. Art. 544 du Code Civil.

litigieux) - les particuliers qui se verraient ainsi lésés, ont la possibilité d'entreprendre une action devant les tribunaux administratifs par la voie du recours pour excès de pouvoir [1] exercé dans le délai normal de deux mois à compter de la notification de l'acte.

Il appartiendra alors au juge de reconnaître dans chaque cas les limites des rivages au droit des propriétés riveraines en fonction des éléments de fond et d'espèce qui lui sont soumis. Mais le juge ne peut fixer lui-même la délimitation ; l'acte illégal de délimitation est simplement annulé, le ou les riverains sont réintégrés dans leurs droits initiaux et l'Administration devra reprendre les phases irrégulières de la procédure.[2]

En raison du contrôle très poussé dont font l'objet les actes de délimitation - notamment les décrets pris après avis du Conseil d'Etat - l'hypothèse de leur annulation pour vice de forme se rencontre moins fréquemment que celle tirée d'un contrôle de leur légalité interne. L'interprétation des règles de fond issues de l'Ordonnance d'Août 1681 et de la Jurisprudence KREITMANN pose en effet de délicats problèmes de mise en oeuvre en raison des critères d'appréciation subjective qu'ils introduisent.

B) Les difficultés d'application de la réglementation

A l'heure où des impératifs de gestion et de mise en valeur du bord de la mer commandent une protection juridique efficace du

domaine public maritime, les procédés déjà séculaires de délimitation des rivages de la mer apparaîssent bien désuets et inadaptés (1). Or " on ne peut bien protéger que ce qui est exactement connu dans son contenu et dans ses limites " [1].Au delà du formalisme de la procédure, qui fait intervenir de multiples acteurs de la hiérarchie administrative [2], les difficultés d'application des règles touchant à la délimitation des rivages résultent surtout des incertitudes que suscitent la notion juridique de rivage (2) dont la trop stricte interprétation provoque certaines incohérences nuisibles à une gestion globale du littoral. A tout ceci s'ajoute un obstacle supplémentaire pour l'Administration : tout propriétaire riverain de la mer est en droit de lui demander d'effectuer la délimitation du rivage au droit de sa propriété [3]. L'Administration ne peut ignorer cette prérogative ; les opérations administratives de délimitation présentant un caractère obligatoire. Depuis 1976, l'institution de la servitude de passage des piétons le long du littoral a suscité une recrudescence des demandes de délimitation dont l'Administration se serait bien passée.

1) Une réglementation désuète et inadaptée

Les règles de fond et de forme qui président aux opérations de délimitation des rivages de la mer apparaissent aujourd'hui particulièrement insuffisantes. Le formalisme, la lourdeur de la procédure, tout

---

(1) J. De CANVERSIN. " Pour un statut du littoral " A.J.D.A. Décembre 1978 p. 538.

(2) Jusqu'au Président de la République qui peut théoriquement être consulté en cas de contestation des riverains. (en réalité, il s'agit du Premier Ministre). Article 2, Décret du 21/02/1852 précité, p. 68. (mod. Décret du 30 mai 1968).

(3) Cf. annexe. B[1] . Commune de CANCALE. Lettre d'un riverain adressée au Préfet demandant à ce qu'il soit procédé à la délimitation du rivage au droit de sa propriété.

d'abord, conviennent assez mal en effet à la rapidité dont doit s'entourer le plus souvent la mobilisation d'une zone littorale en vue de son utilisation future. L'Administration ne délimitant généralement que lorsqu'il y a un intérêt à le faire, seule l'imminence de la réalisation d'un projet d'occupation du Domaine Public Maritime entraîne alors la mise en oeuvre de la procédure (1). Il en est ainsi de toute activité qui a pour siège, en tout ou en partie, le rivage de la mer (ex : aquaculture pour l'implantation de bassins).

Il va sans dire que le respect de la procédure ne vas pas sans impliquer parfois des retards préjudiciables au rendement économique des activités littorales. En moyenne, il faut deux ans pour mener une opération de délimitation à son terme. Outre l'accomplissement de chacune des phases de la procédure, le respect de la règle du plus haut flot oblige l'Administration à attendre une période donnée de l'année (qui peut être éloignée) : celle correspondant à une marée d'amplitude maximale normale. A l'attente de la marée favorable, s'ajoute un obstacle supplémentaire lié aux circonstances exceptionnelles et imprévisibles. Une tempête par exemple pourrait venir fausser les données et il faudrait alors attendre de nouvelles conditions plus adaptées. L'Administration se doit en outre de rechercher les limites du flot pluriannuel moyen étant donné que la hauteur des marées varie sensiblement d'une année sur l'autre (2).

Tous ces éléments subjectifs constituent autant de facteurs d'incertitudes quant à l'exactitude des résultats des délimitations opérées.

---

(1) En dehors de l'hypothèse ou un particulier riverain du Domaine Public Maritime demande une délimitation des rivages au droit de sa propriété.

(2) Des données scientifiques empiriques ont conclu que le phénomène de la marée s'insère dans le cadre d'un cycle pluri-annuel de dix-sept ans environ.

Mais en l'état actuel du droit, il semble difficile de les éviter, tout au plus peut-on les gommer en s'entourant du maximum de garanties. Ce que fait très bien l'Administration au prix, il est vrai, d'une certaine lenteur dans le cheminement de la procédure jusqu'à l'acte final de délimitation.

La nécessité de déterminer avec la plus grande précision la ligne séparative sur le littoral entre les terrains relevant du droit privé (domaine privé de l'Etat, propriétés privées) et ceux soumis à un régime de domaniabilité publique répond à ce souci légitime de ne point compromettre l'intégrité des intérêts tant publics que privés qui peuvent coexister sur une même zone. La réalisation de constructions ou d'ouvrages de toutes sortes sur le bord de mer comprenant une emprise sur les propriétés riveraines impliqua parfois la mise en oeuvre de procédures d'expropriation de ces propriétaires. Il importa alors à l'Administration d'évaluer au préalable et sans ambigüité, l'assiette exacte du domaine public maritime afin de fixer avec justesse la valeur des terrains adjacents à acquérir.

Ainsi, en 1957, préalablement à la construction de l'usine marémotrice de la Rance a-t-il été nécessaire de délimiter de manière réglementaire l'ensemble de l'estuaire. Les seules opérations matérielles de constatation des limites de la mer ont provoqué la réquisition de plus de mille agents répartis en des points appropriés et chargés, à l'instant " T ", de matérialiser à l'aide de piquets l'endroit exact atteint par le plus haut flot. On reste perplexe devant l'envergure de l'opération, la mobilisation de moyens aussi importants, pour aboutir à une simple délimitation du domaine public maritime, dont on a examiné par ailleurs le caractère contingent des effets juridiques. D'ailleurs, on constate que le régime des marées dans l'estuaire ayant été perturbé par la construction du barrage, la mer ne remonte plus aussi haut qu'au moment de la délimitation.

Toutes ces difficultés d'application de la réglementation ne militent pas, bien sûr, en faveur du maintien du système actuel de délimitation des rivages de la mer. Le problème de la matérialisation de la limite du plus haut flot, les intérêts économiques et politiques qui s'attachent à l'implantation de certains ouvrages (ex.: centrales nucléaires) sur le domaine public maritime, s'accordent assez mal avec la lenteur et la lourdeur d'une réglementation assurément marquée par un certain anachronisme. C'est pourquoi beaucoup souhaiteraient que les limites de la mer sur les rivages soient déterminées définitivement, de manière théorique et uniforme sur l'ensemble du littoral français. En fonction de données scientifiques et topographiques précises, il serait en effet facile de fixer un niveau théorique moyen " qui prenne en compte l'excédent dû aux tempêtes " (1), et ce, pour chaque partie du littoral en fonction de ses caractéristiques géomorphologiques spécifiques.

Au delà de ces considérations, toujours est-il que les difficultés rencontrées pour la mise en oeuvre des procédures de délimitation proviennent également en grande partie des incertitudes dûes à une notion juridique trop restrictive des rivages de la mer.

2) Les incertitudes résultant de la notion de rivage de la mer

Au regard des règles énoncées par l'Ordonnance d'Août 1681 et la Jurisprudence KREITMANN (2), les rivages de la mer s'apparentent d'un strict point de vue juridique, à la seule zone de balancement des

---

(1) " Ce niveau théorique serait calculé en fonction des côtes relevées chaque année à l'aide du marégraphe, après les avoir corrigées de l'excédent dû aux vents et aux tempêtes ; il suffirait alors de faire la moyenne des hauteurs normales, soit des plus fortes marées, soit de toutes les marées pour obtenir le niveau recherché ". Y. LAUNAY. Thèse 1965, précitée p. 114.

(2) précitées. cf. : supra (. . A, § 1, SECTION II, CHAPITRE I.)

marées : c'est-à-dire à une bande de largeur variable suivant les terrains rencontrés, parfois mobile de surcroît, pouvant tantôt retrécir à la suite d'un engraissement de la zone (formation de lais ou relais), ou pouvant tantôt, au contraire, s'élargir du fait de l'érosion des côtes. La faiblesse du système de délimitation résulte essentiellement de cette primauté qui est accordée au fait naturel sur le droit enlevant à ce dernier la sécurité juridique qui constitue sa marque habituelle.

Les limites des rivages de la mer sont déterminées, non à travers la nature, la consistance, des espaces qu'elles englobent (qui sont indifférents [1]), mais par l'influence du seul phénomène physique des marées. Cette soumission au " fait naturel ", si elle peut paraître satisfaisante du point de vue théorique, pose en réalité parfois des problèmes délicats à résoudre quant au statut de certains espaces littoraux et constitue une source évidente de conflits potentiels entre les particuliers et l'Etat sur la limite réelle atteinte par le plus haut flot, (surtout en cas de variations des limites habituelles).

La notion actuelle de rivage de la mer impose ainsi une division latérale parfois incohérente du bord de mer ; division nuisible à une approche globale de sa mise en valeur et de sa gestion. Les " hauts " de plage par exemple, qui ne sont jamais recouverts par le flot, ont un statut juridique hybride et mal défini : Relevant le plus souvent du domaine privé de l'Etat (voire du domaine public, s'ils ont été incorporés après 1963 sous la forme de lais, et relais), ils peuvent aussi, de même que les dunes qui les bordent parfois, recouvrir des lais et relais aliénés ou concédés : ils sont aussi parfois assimilés à des " biens vacants et sans maître " (Article 539 du Code Civil) et appartenir soit au domaine communal soit au domaine privé de l'Etat [2].

---

(1) Article 1er, Livre IV, titre VII, de l'Ordonnance de 1681. " Sera réputé bord et rivage de la mer, tout ce qu'elle couvre et découvre ...".

(2) Cf. : J.M. JURET " Le domaine public maritime " précité
Cf. : J. DUFAU " Le domaine public " précité

A cette fragmentation du bord de mer s'ajoute une véritable amputation du domaine public maritime d'une partie de son prolongement naturel vers la terre, jusqu'au pied des propriétés privées. Cette zone, au statut juridique parfois aussi incertain que varié, comprise entre la laisse de haute mer et les propriétés riveraines, échappe le plus souvent au régime protecteur de la domaniabilité publique. Par leur seul souci de fixer sur le littoral une ligne séparative entre la propriété publique et la propriété privée, par l'absence de préoccupation d'aménagement dans leur contenu, les règles de délimitation contrarient sensiblement l'unité de gestion des diverses formes d'utilisation du bord de mer sur lequel coexistent parfois deux régimes d'occupation différents.

La loi du 28 novembre 1963 (1), par sa volonté d'extension du domaine public maritime contribue à sa manière à uniformiser les règles d'utilisation du littoral, mais ne peut résoudre pour autant les difficultés inhérentes au système de délimitation des rivages de la mer.

3) La situation dans le Golfe Normano-Breton.

Les limites de la mer sur les rivages sont loin d'avoir été déterminées formellement sur l'ensemble du littoral du Golfe Normano-Breton (2). Mais ceci n'implique pas pour autant que les règles issues de l'Ordonnance d'Août 1681 ne puissent s'appliquer en l'absence de délimitations administrativement constatées. La loi (et l'Article 1er, titre VII, livre IV est la seule disposition législative en la matière) a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire. S'agissant des rivages de la mer,

---

(1) Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime. (J.O. 29 novembre 1963 p. 10643).

(2) Ainsi, par exemple : sur le littoral de LA MANCHE : sur 382 kilomètres de linéaire côtier, seulement 41 kilomètres de rivages ont été délimités (en dehors des ports).

ces derniers s'étendent en tous points du littoral, " jusqu'où le flot s'étend le plus, en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ". La reconnaissance de ces limites, que la nature impose, ne constitue qu'une opération juridique de caractère recognitif. La procédure de délimitation n'est généralement engagée que lorsqu'un intérêt particulier se présente.

Ainsi, la construction de la centrale nucléaire de FLAMANVILLE (50), la mise en place d'une liaison électrique cablée entre JERSEY et LA HAYE DU PUITS (50), l'édification de l'usine marémotrice de LA RANCE (35), et généralement toute construction d'ouvrages et autres installations nécessitant une emprise totale ou partielle sur les rivages de la mer ont-elles eu généralement pour corollaire la délimitation du domaine public maritime aux abords et sur chacun des sites choisis. De la même façon, tout projet impliquant la réservation d'un site en vue de son utilisation future (exemple : pour l'aquaculture ou la conchyliculture) exige de la part de l'Administration une connaissance exacte des limites de son propre domaine. On constate ainsi que les havres, les fonds de baie, les estuaires et les portions de rivages particulièrement sensibles aux formes d'occupation les plus diverses, forment des endroits où l'Administration a procédé aux opérations de délimitation [1].

Depuis 1976, date de l'institution de la servitude de passage le long du littoral [2], les procédures de délimitation, par exemple, la délimitation du rivage dela mer opérée sur la commune de CANCALE (annexes B_1), des rivages de la mer (et du domaine public maritime en général) connaissent une recrudescence certaine, notamment sur le littoral de la

---

(1) Exemple - le fond de la baie de LANCIEUX (Côtes-du-Nord),
- les havres de GEFFOSSE, de BLAINVILLE, de BEGNEVILLE, de PORT-BAIL, de CARTERET.

(2) Loi n° 76-1286 du 31 décembre 1976, article 52 instituant une servitude de passage des piétons sur le littoral.

MANCHE. La servitude est applicable de plein droit dans toutes les communes littorales depuis le 1er novembre 1978 (1). Elle grève,en principe, toute propriété privée sur une largeur de trois mètres, " calculée à compter de la limite du domaine public maritime "(2). Le tracé de ce passage implique donc, lorsque cela n'a pas déja été fait, la fixation par l'administration de la limite " haute " du domaine public maritime " puisque c'est la présence de ce dernier qui permet de fixer l'assiette de la servitude " (3).

Déjà, depuis l'Arrêt DECLOÎTRE (C.E. 05/01/1955) (4) l'administration était tenue d'effectuer les opérations de délimitation à la demande des riverains : " S'il n'appartient qu'à l'autorité administrative d'opérer, sous le contrôle du juge, la délimitation du domaine public naturel, les riverains sont en droit de lui demander d'user de cette prérogative ... " . Le Décret du 7 juillet 1977 (5) rappelle cette obligation. " En l'absence d'acte administratif de délimitation, tout propriétaire riverain peut demander au Préfet qu'il soit procédé à la délimitation du domaine public maritime au droit de sa propriété ". S'agissant d'une compétence liée, qui joue aussi en cas de modification d'une délimitation antérieure non liée à des perturbations météorologiques exceptionnelles, l'administration ne peut y déroger pour des motifs d'opportunité par exemple (6).

---

(1) Article 4 du Décret n° 77-753 du 7 juillet 1977, pris pour l'application de l'Article 52 précité.

(2) Article B. 160-8 du Code de l'Urbanisme.

(3) B. GENEVOIS " La servitude de passage des piétons sur le littoral " A.J.D.A. 78 p. 630.

(4) C.E. DECLOITRE (05/01/1955. Rec. Lebon p. 1.

(5) précité ci-dessus.

(6) C.E. MIRAMAR. 06/02/1976. Rec. Lebon p. 83. " aucune disposition législative ou règlementaire ne confère à l'administration le pouvoir de refuser de procéder à (cette) délimitation pour des motifs d'opportunité ".

De l'avis des administrations chargées de procéder aux opérations de délimitation des rivages de la mer dans le Golfe Normano-Breton toutes regrettent bien sûr les lourdeurs excessives de la procédure (en général, 2 ans), mais d'aucunes considèrent cependant qu'elle ne pose pas de problèmes d'application insolubles à résoudre : La constatation de la ligne réelle des plus hautes eaux est le plus souvent effectuée à l'amiable entre les parties intéressées avec l'entremise d'un géomètre. Il y a également très peu de cas d'empiètements du domaine public maritime par des propriétés privées, et, s'agissant de ces terrains au statut juridique incertain compris entre la laisse de haute mer et les propriétés privées riveraines, il est permis de se demander si leur assimilation au domaine public maritime dans les dossiers d'enquête ne serait pas satisfaisante en faisant alors remonter la ligne fictive du plus haut flot jusqu'à la limite cadastrale extérieure des propriétés privées.

Le système de délimitation des rivages de la mer sur le littoral français, dont nous venons d'examiner les principaux éléments (procédure, effets, difficultés d'application), forme l'essentiel de la question de la détermination des limites spatiales du Domaine Public maritime. Les rivages de la mer constituant, en effet, la dépendance principale du domaine public maritime, la limite " terrestre " de ce dernier s'apparente dans la plupart des cas, à la limite " haute " des rivages ; limite que matérialise la laisse de haute mer obtenue dans des conditions météorologiques normales.

A côté de ce cas général, il se présente aussi des situations ou doivent intervenir des règlementations particulières relatives à la délimitation du domaine public maritime.

§ 2. Les cas particuliers de délimitation du Domaine Public Maritime

S'agissant du Domaine Public Maritime naturel, les havres et les rades se voient appliquer les mêmes règles de délimitation que les

rivages de la mer dont ils sont les accessoires directs. Par contre, lorsqu'un fleuve ou une rivière par exemple, viennent se jeter dans la mer, interrompant ainsi le linéaire côtier ordinaire du rivage, la nécessité de déterminer, pour des raisons de compétences, la limite séparative entre le domaine public fluvial et le domaine public maritime, implique la mise en oeuvre d'un système particulier de délimitation (B). La loi du 28 novembre 1963 (1) suscitant l'incorporation soit automatique des lais et relais " futurs " (article 1-b), soit éventuelle, des lais et relais " anciens " (article 2) a également eu pour effet l'édiction d'une procédure supplémentaire de délimitation, côté-terre, de ces terrains abandonnés par la mer (A).

A - La délimitation des lais et relais de la mer.

Les lais et relais de la mer forment une masse de dépôts de matériaux ou d'alluvions d'origines diverses que la mer dépose ou abandonne sur les rivages. Ces terrains, qui ont cette particularité de s'exhausser peu à peu du niveau des plus hautes eaux échappant ainsi au système périodique des marées, relèveraient tous d'un statut de droit privé si la loi du 28 novembre 1963 n'était intervenue pour susciter leur intégration au Domaine Public Maritime (1). Dès lors, afin de partager la propriété privée de la propriété publique sur ces parcelles, les décrets d'application de cette loi dûrent-ils organiser, parallèlement à ces mécanismes d'incorporation, une procédure spéciale de délimitation de ces lais et relais (2). Nous examinerons certains exemples d'application de cette procédure au littoral du Golfe Normano-Breton.

1) Une volonté d'incorporation au domaine public maritime

La loi du 28 novembre 1963 (2) s'inscrit dans une

---

(1) Loi n° 63-1178 du 28/11/1963 relative au domaine public maritime. (J.O. 29/11/1963 p. 10643)
(2) loi précitée.

perspective favorable à l'extension du domaine public maritime. Elle intervient en effet à un moment où le développement du tourisme suscite une utilisation croissante des bords de mer et où les plages deviennent de plus en plus le point de rassemblement privilégié des adeptes des bains de mer et du soleil. A travers l'incorporation au domaine public maritime des lais et relais " anciens " et " futurs ", elle tend à réunir sous un même régime juridique les plages et les dunes [1] dont on a vu par ailleurs la diversité des statuts auxquels elles peuvent se rattacher. Il s'agit également de surcroit, de permettre leur ouverture optimale au public, de les rendre accessibles à tous, en contribuant à la démocratisation du littoral.

Pour cela la loi de 1963 avait seulement prévu, outre l'incorporation automatique des lais et relais " futurs " [2], l'incorporation éventuelle des lais et relais " anciens " [3] relevant du domaine privé de l'Etat : " peuvent être incorporés ... " (article 2). Il faudra attendre le début des années 70 et l'édiction de plusieurs circulaires et autres directives émanant du Ministère de l'Equipement pour que cette simple possibilité se transforme en obligation pour les services administratifs compétents. Il est vrai que cette politique s'inscrit alors dans le cadre d'une prise de conscience générale pour la défense du littoral et que la domaniabilité publique offre de multiples avantages de protection, de conservation et d'aménagement, conformément aux principes d'utilisation du domaine public maritime contenus dans la circulaire du 3 janvier 1973 [4].

Parmi ces instructions ministérielles il est possible de retenir la note du 26 avril 1971 dans laquelle le Directeur des Ports

---

(1) que l'on considère d'un point de vue juridique comme des relais de mer.

(2) ne valant que pour l'avenir, celle-ci ne comporte aucun effet immédiat.

(3) dont la formation est antérieure à la promulgation de la loi.

(4) J.O. 9/01/1973 p. 448.

Maritimes et des Voies Navigables [1] demande à ses services de faire procéder " dès maintenant, à l'incorporation dans le domaine public maritime des lais et relais faisant partie du domaine privé de l'Etat ". Plusieurs autres circulaires réitèreront, toutes en les mêmes termes, pressants, cette volonté désormais constante d'élargir l'assiette du domaine public maritime à tous les lais et relais de la mer constitués sur le littoral. Ainsi, par exemple, la circulaire du 26 janvier 1973 [2] : " Il importe que cette politique soit systématiquement poursuivie dans l'avenir et relancée partout où existent encore des lais et relais de mer pouvant faire l'objet d'incorporation. Ou encore, la circulaire du 30 juillet 1974 [3] : " Je vous rappelle la nécessité de ne pas ralentir l'effort déjà fait pour incorporer au domaine public maritime le maximum de lais et relais anciens appartenant encore au domaine privé de l'Etat ".

Cette avalanche de circulaires indique aussi, outre l'ardeur des pouvoirs publics à engager les processus d'incorporation des lais et relais, les difficultés de sa mise en place " sur le terrain " par les administrations compétentes. Il s'avère en effet que la loi du 28 novembre 1963 et ses décrets d'application [4] ont quelque peu compliqué

---

(1) Cette Direction dépend alors du Ministère de l'Equipement et du Logement

(2) B.O.E. 1973 - fascicule 12.

(3) B.O.E. 1974 - fascicule 67.
Voir aussi : Circulaire n° 74-190 du 15/11/1974 fascicule 99, Lettre du 7 juillet 1975 B.O.E. P.M.2. P.I.9. A 61-2-2 relatifs à l'incorporation des lais et relais de la mer et à leur délimitation.

(4) - Décret n° 66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public J.O. 23/06/66 p. 5153.

- Décret n° 69-270 du 29 mars 1969 pris pour l'application de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 sur le domaine public maritime et relatif à l'enquête concernant la délimitation des lais et relais de la mer. J.O. 28/09/1969. B.O.E. 69 fascicule 6 p. 230.

- Le Décret n° 72-879 de 1972 portant modification de la loi n° 63-1178 du 28/09/1963 (...) fixant les procédures d'incorporation et de déclassement des lais et relais de la mer. J.O. 29/09/1972 p. 10285.
Ce texte simplifie toutefois la procédure d'incorporation elle même : les incorporations de lais et relais "anciens" ne sont plus prononcés pa arrêté ministériel mais relèvent de la compétence des préfets des départements concernés.

le mécanisme d'incorporation des lais et relais au domaine public maritime, en y adjoignant une procédure distincte de délimitation côté-terre de ces parcelles. En effet, si les lais et relais situés en bordure de terrains appartenant à l'Etat peuvent être incorporés sans délimitation préalable [1], celle-ci apparaît nécessaire dans les cas où ils se trouvent en situation de mitoyenneté avec des terrains privés. Il convient alors, comme pour la détermination des limites de la mer sur les rivages au droit des propriétés privées, de fixer avec la plus grande rigueur une ligne de partage entre les terrains privés et les terrains publics du bord de mer. Ces opérations sont d'ailleurs toujours effectuées " tous droits des tiers réservés " et après enquête publique.

Comme le souligne une circulaire du 7 juillet 1975 [2], le formalisme, la longueur de la procédure de délimitation que nous étudierons maintenant en détail dans son aspect formel et à travers des exemples d'application au Golfe Normano-Breton, viendra ralentir,dans un premier temps, le phénomène d'incorporation des lais et relais de la mer au domaine public auquel les pouvoirs publics entendaient donner la plus grande célérité : " il apparaît que la cause principale de retard dans l'aboutissement de ces incorporations tient à la procédure de délimitation des lais et relais de la mer, côté terre, qui doit normalement précéder la décision d'incorporation. "

Cependant, en raison de la lourdeur du processus de délimitation et devant la volonté d'incorporation accélérée des lais et relais au domaine afin d'accroître le plus rapidement possible le nombre et la

---

(1) Il en est ainsi lorsque des lais et relais bordent des terrains appartenant soit à l'Etat, soit à des collectivités locales (ex. : bords de routes). (note de la D.P.M.V.N. du 26/06/1971).

(2) Emanant de la D.P.M.V.N.(Direction des Ports Maritimes et des Voies Navigables).

superficie des plages mises à la disposition du public, le Ministère de l'Equipement recommandera que les arrêtés d'incorporation précèdent la procédure de délimitation, celle-ci " pouvant intervenir ultérieurement "[1]. La procédure préconisée pour l'incorporation des lais et relais de la mer est la suivante : - " Consultation de la Commission départementale des rivages de la mer [2] (Article 6, Décret du 17 juin 1966),

- Arrêté d'incorporation pris par le Préfet du département compétent en vertu du décret du 19 septembre 1972,

- Ultérieurement, arrêté de délimitation (article 2 du Décret du 17 juin 1966.) "

Quoiqu'il en soit, reste que la volonté d'incorporation des lais et relais de la mer (anciens et futurs) a bien eu pour corrollaire immédiat la mise en oeuvre d'une procédure spécifique de délimitation de ces parcelles. Pour son examen, peu importe que celle-ci précède ou suive, selon les cas, les décisions d'incorporation.

2) La procédure de délimitation des lais et relais de la mer

Deux décrets, pris en application de la loi du 28 novembre 1963 [3] organisent les procédés administratifs de délimitation des lais et relais de la mer. S'ordonnant dans des règles et selon des formes

---

(1) Lettre circulaire du 7 juillet 1975 relative à l'incorporation au domaine public maritime des lais et relais de la mer et à leur délimitation. (B.O.E. PM2 - P-I-9 A61-2-2).

(2) Cette Commission ne se réunit plus jamais, elle semble être tombée en désuétude.

(3) Loi n° 63-1178 du 28/11/1963 relative au domaine public maritime, précitée

identiques, la procédure s'applique indifféremment aux lais et relais " anciens " (faisant partie du domaine privé de l'Etat) et " futurs " (dont l'incorporation au domaine est automatique). Il s'agit, d'une part, du décret du 17 juin 1966 (1) qui définit les règles générales de compétence en la matière (Article 2) et d'autre part, du décret du 24 mars 1969 (2) relatif à l'enquête concernant la délimitation proprement dite.

Il ne sera point question de la délimitation côté-mer des parcelles de lais et relais à incorporer au domaine public maritime puisque leurs limites " basses " dans ce cas se confondent et s'apparentent le plus souvent avec les limites " hautes "des rivages de la mer dont nous avions déjà vu par ailleurs les règles de délimitation. En fait, seule nous importe ici la procédure de délimitation, côté-terre, des lais et relais de la mer : (c'est-à-dire la fixation de leurs limites par rapport aux propriétés privées riveraines ou aux dépendances du domaine privé de l'Etat ou des collectivités locales), incorporés au domaine public maritime en vertu soit de l'article 1-b, soit de l'article 2 de la loi du 28 novembre 1963.

a) Règles de compétence.

L'article 2 du Décret du 17 juin 1966 est, à ce sujet, suffisamment explicite pour pouvoir le reproduire ci-après dans sa propre intégralité.

" La délimitation, côté terre, des lais et relais de mer futurs incorporés au domaine public maritime (...) sera faite après enquête, tous droits des tiers réservés, par décret en Conseil d'Etat rendu sur le rapport du Ministre de l'Equipement ".

---

(1) Loi n° 63-1178 du 28/11/1963 relative au domaine public maritime, précitée

(2) Décret n° 69-270 du 24/03/1969 précité

" Toutefois, cette délimitation sera faite par arrêté préfectoral si aucune opposition ne s'est manifestée au cours de l'enquête ".

" La même procédure sera appliquée pour la délimitation des lais et relais de mer visés à l'article 2 de la loi sus visée et faisant partie du domaine privé à la date de promulgation de la loi ".

Le caractère unilatéral de la procédure de délimitation des lais et relais de la mer, la nécessité de sauvegarder l'intégrité des éventuelles propriétés privées riveraines expliquent le formalisme de cette procédure comparable dans sa forme et son esprit à celle relative à la délimitation des rivages de la mer. L'enquête préalable, la stipulation de la réserve des droits des tiers, la forme requise de l'acte de délimitation (Décret en Conseil d'Etat) sont autant de précautions destinées à protéger les intérêts tant publics que privés qui grèvent ces parcelles. Précautions d'autant plus utiles que, dans certains cas, la limite séparative entre les rivages de la mer et les propriétés riveraines entre lesquels peuvent se former des lais ou des relais, n'a pas été préalablement tracée et que l'on ne connaît donc pas avec précision la consistance réelle des parcelles des lais ou relais à incorporer au domaine public maritime.

Reste que la procédure de délimitation des lais et relais se termine le plus souvent par un arrêté préfectoral puisqu'il est assez rare qu'une opposition au projet de délimitation soit faite au cours de l'enquête. Lorsque le cas se présente, il appartient alors au préfet de soumettre le dossier, au Ministre de l'Equipement. La délimitation est alors opérée par décret en Conseil d'Etat.

b) Les opérations administratives de délimitation

La délimitation des lais et relais de la mer doit être précédée d'une enquête préalable ouverte dans la ou les communes concernées par l'existence de tels terrains sur leur territoire. Elle se déroule dans les formes classiques déjà exposées pour la délimitation des rivages de la mer (1) et cherche à s'entourer de toutes les garanties nécessaires pour éviter les éventuelles contestations postérieures à la délimitation formellement constatée et retenue dans l'acte de délimitation.

S'inspirant largement des règles qui régissent la procédure de délimitation des rivages, les modalités du déroulement de l'enquête sont fixées par le Décret du 29 mars 1969 (2). Les grands traits de la procédure sont les suivants :

- L'Administration de l'Equipement (service maritime) établit le dossier d'enquête (notice explicative, plan de situation, plan de détail, liste des propriétaires riverains) (Article 2).

- Le Préfet désigne un commissaire enquêteur par un arrêté qui fixe également les dates d'ouverture et de fermeture de l'enquête en prenant soin de prendre toutes les mesures utiles à la plus large publicité (article 3). Les propriétaires présumés des parcelles bordant les lais et relais de mer sont avertis individuellement (Art. 4).

- Le Commissaire-enquêteur peut organiser une visite contradictoire des lieux s'il l'estiment nécessaire ; il adresse ses conclusions et le dossier de délimitation au Préfet qui est alors

---

(1) Cf. : supra

(2) Décret n° 69-270 du 24 mars 1969 (...) relatif à l'enquête concernant la délimitation des lais et relais de la mer, précité .

compétent pour prendre un arrêté de délimitation si aucune opposition ne s'est manifestée au cours de l'enquête (Article 7).

- Il est ensuite procédé " au bornage du domaine public et des propriétés privées sur toute la longueur du périmètre délimité " ; et ce, en présence de toutes les parties intéressées, notamment les propriétaires riverains.

A travers quelques exemples pertinents choisis dans chaque département du littoral du Golfe Normano-Breton, il convient de voir maintenant la manière dont l'Administration a mis en oeuvre cette procédure spéciale de délimitation, côté-terre, des lais et relais de la mer.

c) Exemples d'application de la procédure des lais et relais du Golfe Normano-Breton.

Le phénomène d'incorporation des lais et relais de mer au domaine public maritime, suscité par la loi du 28/11/1963 (1) et encouragé par les pouvoirs publics au cours des années 1970, a eu pour conséquence directe l'édiction d'une procédure spécifique de délimitation de ces parcelles par rapport aux terres riveraines. Il existe en effet un rapport direct entre la décision d'incorporation et la procédure de délimitation dans la mesure ou cette dernière, tout en lui étant subséquente dans son fondement, doit normalement intervenir préalablement à l'arrêté d'incorporation. Cependant, dans un souci d'efficacité, l'Administration engage parallèlement ces deux procédures ; l'incorporation et la délimitation sont alors sanctionnés par un arrêté préfectoral conjoint ; mais le plus souvent l'arrêté de délimitation nécessitant la mise en oeuvre d'une procédure plus lourde, intervient après l'arrêté d'incorporation.

---

(1) Loi n° 63-1178 du 28/11/1963 précitée

A titre d'illustration, il est possible de retenir les exemples suivants choisis dans chaque département du Golfe Normano-Breton :

* COTES-DU-NORD (partie est, à compter des Héaux de BREHAT).

La configuration côtière et la présentation géomorphologique de ce département favorisant la formation des lais et relais de la mer en certains points précis du littoral. Ceux-ci sont relativement nombreux tant dans la partie Ouest que dans la partie Est. Pour celle-ci, qui nous intéresse plus précisément, l'administration n'a pas connu de difficultés notoires ni pour leur incorporation au domaine public maritime, ni pour leur délimitation. Aucune réclamation ou opposition de la part des propriétaires riverains n'a été apposée sur les registres des enquêtes publiques de délimitation.

Des Héaux de BREHAT à la limite du Département d'ILLE-ET-VILAINE, les lais de mer incorporés au domaine public maritime faisaient initialement partie du domaine privé de l'Etat. Constitués généralement d'alluvions sableux progressivement abandonnés par la mer sur le rivage, ces lais [1] de mer se trouvent soit en fond de baie (lais de l'Hermot à LANCIEUX), soit sur des grèves comme autour de PAIMPOL (lais de Lannéros, lais Saint-Laurent, Sillon du Talbert) voire sur des plages, (lais d'ERQUY, plage du Centre-Ville). Une fois incorporés, les lais et relais de mer ne reçoivent normalement pas d'affectation particulière : ils restent dans le domaine public naturel ; mais dans le cas d'ERQUY, la gestion de ces lais a été transférée à la commune qui s'est chargée de son aménagement à des fins touristiques (promenade).

* ILLE-ET-VILAINE

Le littoral de ce département compte peu de lais et relais de mer. Il existe cependant un lais de mer sur la Commune de SAINT BENOIST

---

(1) Il n'y a pas de relais de la mer dans le département.

DES ONDES [1] (partie Ouest de la baie du Mont SAINT-MICHEL) dont la formation est initialement dûe au creusement d'un canal effectué sous l'occupation allemande afin d'assurer le déversement des eaux du marais de DOL. D'une constitution antérieure à 1963, ce lais de mer (d'une superficie totale de 3 hectares 03 ares) relevant ainsi du domaine privé de l'Etat, pouvait donc être incorporé au domaine public maritime sur la base de l'article 2 de la loi du 28 novembre 1963. Bordé par une route départementale et ne jouxtant donc aucune propriété privée, la délimitation de ce lais n'a donc posé aucun problème particulier ainsi qu'en atteste l'aboutissement rapide de la procédure (un an). Il est vrai que dans ce cas précis, la délimitation préalable n'étant pas requise, incorporation et délimitation ont pu faire l'objet d'un arrêté préfectoral conjoint. Actuellement, ce lais de mer, qui, lorsqu'il appartenait au domaine privé pouvait être aliéné, a pour siège un camping municipal qui s'étend sur un large périmètre de 15.000 m². De part et d'autre de la zone incorporée au domaine public maritime se trouve une large bande de terre, herbue par endroits, recouverte seulement aux marées de plus forts coefficients et que la commune essaie au moyen d'enrochements d'exonder complètement.

* MANCHE (Côté Ouest de la Presqu'île du Cotentin).

Ici les lais et relais sont déjà plus nombreux : la configuration du littoral (nombreux havres, longues côtes dunaires et sableuses entrecoupées d'éperons rocheux, forts courants, sont autant de facteurs qui contribuent à leur formation. Sur cette partie de la presqu'île, plus de 8 kms de lais de mer ont été délimités dans le département parmi lesquels nous retiendrons :

- Le lais de PORT-BAIL : celui-ci se situe à l'entrée d'un havre au milieu de dunes élevées qui marquent une forte propension au recul devant les assauts de la mer et des courants (plus d'un mètre par an). Ces sédiments ainsi repris par la mer viennent alors progressivement

---

(1) Annexe B_2 .

s'accumuler en d'autres points du littoral d'où ils descendent peu à peu pour former des lais de mer. Le lais de PORT-BAIL, en voie d'incorporation depuis une dizaine d'années, fait toujours partie du domaine privé de l'Etat.

- Le lais de SAINT-PERE SUR MER (Commune de JULOUVILLE) illustre une des caractéristiques des lais et relais à savoir leur instabilité. Celle-ci est particulièrement nette sur cette côte de la presqu'île du Cotentin où il arrive que certains lais de mer disparaissent presque totalement avant que l'Administration ait eu le temps de procéder à leur incorporation. D'une superficie de près de cinq cents mètres carrés au moment de la décision d'incorporation, le lais de SAINT PERE SUR MER présentait seulement cent soixante mètres carrés de surface au moment de l'intervention de l'arrêté de délimitation en 1983.

- Le lais de GRANVILLE a été consolidé à la suite d'un endigage réalisé dans le cadre des travaux d'implantation du port de plaisance. Ce terre-plein est actuellement le siège d'un centre de nautisme géré par le département.

- Le lais de mer de DRAGEY (Commune de SAINT JEAN LE THOMAS) est d'autant plus intéressant que cette commune concentre sur son territoire, et en un seul endroit, les différentes variétés de lais de mer et illustre ainsi parfaitement l'évolution de leur consistance dans le temps.

Cette parcelle de terrains exondés est en fait constituée à la suite de la formation de quatre lais successifs présentant chacun une situation juridique particulière. Le premier lais de mer, qui s'étendait anciennement sur tout le littoral de DRAGEY a été aliéné en 1930 ; après avoir connu plusieurs propriétaires successifs ; il est aujourd'hui la propriété exclusive d'un seul riverain. Peu à peu, en avant de ce premier lais, se sont formés progressivement deux autres lais de mer : l'un au Sud, l'autre au Nord de la Commune qui les a loués par bail du

---

9 mai 1947 sur une surface totale de neuf hectares vingt ares. Alors que le lais Sud, passant de sept hectares en 1947 à trois hectares en 1953, s'est progressivement vu reconquis par la mer pour disparaître complètement en 1958, le lais de mer Nord s'est maintenu en l'état. D'une superficie de deux hectares douze ares, il faisait partie du domaine privé de l'Etat et pouvait donc être incoporé au domaine public maritime en vertu de la loi du 28 novembre 1963. Il s'agit d'une parcelle de grève herbue, louée sous la forme d'une autorisation d'occupation temporaire depuis 1955 et exploitée actuellement pour l'élevage de bestiaux. L'arrêté d'incorporation (9/02/1976) de cette parcelle, requis conformément aux instructions ministérielles relatives à l'accroissement nécessaire de l'assiette du domaine public maritime a ici précédé l'arrêté de délimitation (18/04/1977). La procédure de délimitation n'a pas révélé de problèmes particuliers. La présence d'un seul propriétaire riverain, connu des services administratifs de surcroît [1], la marque d'une ancienne clôture séparative et l'existence d'un plan détaillé établi lors de l'aliénation du premier lais de mer en 1930 ont permis d'établir sans équivoque la limite côté-terre de ce lais de mer. D'une superficie de six hectares quatre vingt treize ares en 1976, le quatrième lais s'est formé après 1963 en avant de ce lais de mer, anciennement domaine privé de I'Etat et incorporé en 1976. En application de l'article 1-b de la loi du 28 novembre 1963, ce lais " futurs " fait automatiquement partie du domaine public maritime et fait également l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire pour le parcage des bestiaux.

A côté du système de la délimitation des lais et relais de la mer, il existe un autre cas particulier de détermination des limites du domaine public maritime. Au niveau de l'embouchure des rivières et des fleuves, le linéaire côtier ordinaire du rivage stricto-sensu se trouve naturellement interrompu du fait de l'émergence de cours d'eau venant

---

(1) Les cadastres font souvent apparaître plusieurs propriétaires riverains du bord de mer, propriétaires qu'il est parfois difficile de retrouver. De toute façon, les cadastres n'ayant pas force de loi permettent seulement de présumer la propriété.

se jeter dans la mer. Il convient donc, en ces endroits où la mer entre en contact avec l'eau douce, de fixer, et ce, pour diverses raisons de compétences, la limite séparative entre le domaine maritime et le domaine fluvial.

B - La délimitation entre le domaine maritime et le domaine fluvial

Dans les cours d'eau, là où le domaine maritime se confronte avec le domaine fluvial, il importe de fixer une limite transversale assurant la continuité du rivage maritime [1]. Puisqu'aucun texte règlementaire ne donne les bases d'une telle opération, il est revenu à la jurisprudence de proposer des solutions. En l'état actuel du droit, plusieurs systèmes peuvent coexister ; toutefois la méthode faisant appel à la juxtaposition de plusieurs critères a eu très tôt les faveurs de l'Administration. Nous en mesurerons le niveau d'application aux fleuves et rivières se jetant dans le Golfe Normano-Breton.

1) Le choix d'une méthode synthétique.

Parmi les divers systèmes [2] de délimitation du domaine public maritime à l'embouchure des rivières et des fleuves, aucun ne présente un caractère obligatoire puisque nul texte de portée réglementaire ne vient régler la question.

---

(1) Celle-ci présente un grand intérêt pratique ; notamment lorsque des atterrissements se forment en aval de cette limite transversale. Il s'agit alors de lais et relais de la mer. Si ceux-ci se forment en amont ce sont des alluvions et ils profitent alors aux propriétaires riverains (Articles 556 et 557 du Code Civil).

(2) Les limites de l'inscription maritime et de cessation de salure des eaux ont un objet différent de celles examinées ci-après. Etablies pour des raisons de compétences administratives, elles n'entrent pas dans la détermination des limites du domaine public maritime.

Le système le plus évident consiste simplement à tracer une limite fictive entre les deux rives les plus avancées dans la mer, rétablissant ainsi la continuité du rivage. Consacrée par une jurisprudence déjà ancienne, cette méthode qui restreignait considérablement l'assiette du domaine public maritime, est aujourd'hui totalement abandonnée. Bien moins artificielles, car se fondant sur un état de fait naturel, d'autres méthodes ont également été proposées, comme celle qui consiste à faire remonter la mer jusqu'au point extrême de l'influence de la marée, ou encore celle qui retient comme limite le point de cessation de la salure des eaux.

Mais, devant l'absence de règle absolue, la pratique administrative a introduit une méthode synthétique, qui, considérant chaque fleuve ou rivière comme un cas particulier, prend pour éléments d'appréciation un ensemble de facteurs (1), d'indices concordants avant de fixer le point où les cours d'eau perdent tout caractère maritime. Dès lors, la configuration et la nature des rives, le degré de salure des eaux, la direction des courants, la nature des atterrissements, l'état de la flore ou de la faune ... sont autant de paramètres qui entrent dans la définition de l'assiette et de la limite du domaine public maritime au niveau de l'embouchure des cours d'eau.

Ainsi, la détermination de cette limite, appelée " limite transversale de la mer ", relève-t-elle d'un acte purement arbitraire, qui, au delà des seuls éléments tirés de l'état naturel des lieux, peut également se fonder sur des questions d'opportunité ou d'intérêt local. L'absence de règle normative en la matière, le pouvoir discrétionnaire laissé à l'administration, auxquels cas il faut ajouter la lourdeur des opérations de délimitation en elles-mêmes, expliquent les difficultés d'application de la méthode retenue. En effet, la procédure tout en

---

(1) Cette méthode a été approuvée par le Conseil d'Etat : Arrêt du 10 mars 1882. DUVAL, Leb. p. 245.

étant comparable [1] dans son déroulement à celle relative à la délimitation des rivages de la mer est encore plus lourde que cette dernière, puisqu'elle se termine toujours par un Décret en Conseil d'Etat, pris sur le rapport du Ministre de l'Equipement [2]. Ainsi, certaines délimitations du domaine public maritime à l'embouchure des fleuves et des rivières n'ont-elles connu leur aboutissement qu'au bout de quarante à cinquante années de procédure.

Alors que la fixation d'une limite transversale de la mer au niveau des fleuves et des rivières tend à assurer la continuité du rivage maritime, et donc du domaine public maritime, force est de constater le caractère quelque peu fragmentaire des opérations effectivement réalisées par l'Administration. Pour les cours d'eau aboutissant dans le Golfe Normano-Breton, les décrets de délimitation ne sont intervenus en fait, qu'au cas par cas dans les estuaires les plus importants, et là ou existait un intérêt sérieux à effectuer de telles opérations.

2) La limite transversale de la mer appliquée aux fleuves et rivières se jettant dans le Golfe Normano-Breton.

Si les limites de l'Inscription Maritime [3] et de cessation de salure des eaux [4] ont été fixées dans la majeure partie des fleuves

---

(1) Sauf qu'elle n'est point dirigée par l'Administration des Affaires Maritimes, mais par l'Administration de l'Equipement.

(2) Article 2 : Décret du 21 février 1852 concernant la pêche et la domaniabilité publique :
" Les limites de la mer seront déterminées par Décrets du Président de la République, rendus sous forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du Ministre des Travaux Publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves ou rivières (...)

(3) Décret n° 59-951 du 31 juillet 1959 relatif à la fixation des limites de l'inscription maritime dans les estuaires, fleuves, rivières et canaux fréquentés par les bâtiments de mer (J.O. 05/08/1959 p. 7811).

(4) Décrets du 4 juillet 1853, modifié à plusieurs reprises : B.M.M. n°16 p. 151.

et rivières débouchant dans le Golfe Normano-Breton, il n'en est pas de même en ce qui concerne la limite transversale de la mer. De nombreuses lacunes subsistent : seuls les cours d'eau les plus importants ont fait l'objet d'une délimitation transversale séparative du domaine public fluvial et du domaine public maritime.

Ainsi, pour le département des COTES-DU-NORD, sur les dix rivières arrosant le Golfe, seulement quatre d'entre elles disposent d'une telle limite : la RANCE, l'ARGUENON, le GOUET et le TRIEUX (1), alors que toutes sans exception se sont vues fixer, et, une limite de l'inscription maritime, et, une limite de salure des eaux. Lorsque ces trois limites coexistent sur la même rivière,elles ne coïncident généralement pas entre elles : Ainsi, pour la RANCE, la limite transversale de la mer a été fixée en aval du barrage du CHATELIER, alors qu'il faut remonter jusqu'au vieux pont de DINAN, à près de 30 kilomètres de l'embouchure, pour rencontrer les deux autres limites.

Ces disparités engendrent parfois un certain flou (voire certaines incongruités). Ainsi, par exemple, le port du LEGUE (SAINT-BRIEUC) est-il un port maritime situé sur le domaine public fluvial (2) puisque la limite transversale de la mer sur la rivière du GOUET qui l'arrose a été fixée en aval du port lui-même (au niveau de l'écluse du port).

Les deux autres-départements, ILLE-ET-VILAINE et MANCHE, ne disposent pas d'un bassin hydrographique aussi riche que les COTES-DU-NORD. Pour la MANCHE (Ouest-Cotentin), la limite transversale a été fixée au niveau des trois rivières les plus importantes : La SIENNE,

---

(1) RANCE : Aval du barrage du CHATELIER,
ARGUENON : Pont du GUILDO.
GOUET : Nord de l'écluse du port du LEGUE.
TRIEUX : Moulin de TRAOUMEUR.

(2) Il en est de même pour le port de PONTRIEUX (rivière du TRIEUX). Mais cette particularité ne pose pas de difficultés juridiques dans la mesure ou ces ports relèvent du Code des ports maritimes.

LA SEE, et la SELUNE [1], ces deux dernières se jetant directement dans la partie orientale de la baie du Mont SAINT-MICHEL. Tout comme le COUESNON, en ILLE-et-VILAINE, pour lequel il faut remonter jusqu'au barrage de MOIDREY pour rencontrer la limite transversale de la mer. La limite " haute " du domaine public maritime au droit des polders que traverse le COUESNON se situe au pied des digues de soutènement qui elles, sont la propriété des riverains. Les très nombreux canaux qui irriguent et assainissent ces terrains en un réseau complexe trouvent tous leurs débouchés dans le COUESNON lequel est muni à son embouchure d'une vanne-secteur assurant à la fois la vidange des terres agricoles et leur protection contre les invasions marines.

---

(1) SEE : Pont de PONTGILBERT.
SELUNE : Pont de PONTAUBAULT.
SIENNE : Pont de la ROQUE.

SECTION II. LES PROBLEMES JURIDIQUES DE LA DETERMINATION DE L'ETENDUE DU DOMAINE PUBLIC IMMERGE ET DES ZONES DE JURIDICTION NATIONALE SURJACENTES DANS LE GOLFE NORMANO-BRETON

Si l'on trouve dans notre droit interne toutes les réponses à la question de la détermination des limites " terrestres "(sur le littoral) du domaine public maritime, il nous faut maintenant sortir du cadre juridique national pour résoudre le problème de la détermination de ses limites " maritimes ", (autrement dit vers le large). L'incorporation au domaine de l'Etat du sol et du sous-sol de la mer territoriale comporte en effet des implications internationales. A cela deux raisons essentielles :

- Il s'avère tout d'abord que l'assiette de cette partie du plateau continental physique, rattaché au territoire national, est déterminé par rapport à l'espace maritime surjacent ; à savoir la mer territoriale, dont l'étendue a toujours été fixée, elle, dans le cadre du droit international (coutume, puis conventions interétatiques).

- Ensuite, la présence des îles anglo-normandes à quelques milles des côtes françaises en plein milieu du Golfe Normano-Breton constitue, à elle seule, une enclave étrangère qui, venant heurter et limiter l'exercice d'une souveraineté française pleine et entière, sur le Golfe, justifie l'intervention du droit international afin de résoudre les problèmes encore actuels de juridiction concurrente, britannique et française, dans la zone.

La délimitation des espaces maritimes revêt une importance considérable au plan national et international, du fait principalement des conséquences de droit qui vont en découler, conséquences dont l'ampleur va justifier et expliquer que la délimitation de la mer territoriale, acte de caractère unilatéral émanant de la seule volonté du pays riverain, ne saurait être considérée sous cet unique aspect. " La validité de la délimitation à l'égard des Etats-tiers relève du droit

international "[1]. L'opposabilité de l'acte de délimitation s'apprécie au plan international. Dans certaines circonstances, la délimitation des espaces maritimes fait l'objet d'un accord international (La Cour Internationale de Justice étant susceptible de connaître des litiges soulevés pour toutes questions de délimitation).

La situation présentée pour le Golfe Normano-Breton est à cet égard exemplaire. La surface des espaces maritimes compris dans cette zone rend applicable les différents régimes afférents aux eaux territoriales ainsi qu'aux eaux intérieures. L'application du droit découlant de ces régimes ne pose pas de problèmes particuliers. Le droit international a conféré à ces notions une solide assise juridique clairement établie et codifiée. Le problème du Golfe Normano-Breton réside dans le fait que l'étendue des mers territoriales respectives du Royaume-Uni et de la France n'est pas encore fait l'objet d'une reconnaissance officielle réciproque dans le Golfe. Le tribunal arbitral constitué par la France et la Grande Bretagne s'est également abstenu de définir un partage intégral du plateau continental autour des îles anglo-normandes lors de l'affaire de la délimitation du plateau continental entre la République Française et le Royaume-Uni dans le secteur de la Manche et de la mer d'Iroise. La Cour motivant sa décision en ces termes " Le tribunal considère qu'il n'a pas compétence pour tracer une ligne de démarcation du lit de la mer et du sous-sol dans les eaux resserrées qui séparent les îles anglo-normandes des côtes de Normandie et de Bretagne. Dans la région des îles anglo-normandes la décision du tribunal devra ainsi nécessairement se borner à établir le tracé de la ligne de délimitation du plateau continental dans les espaces au Nord et à l'Ouest de ces îles dans la mesure ou cette opération n'emporte pas délimitation de la mer territoriale de l'une ou de l'autre partie " [2]. L'espace

---

(1) C.I.J. Arrêt du 18 décembre 1951. Affaire des pêcheries. Recueil 1951 p. 132.

(2) Sentence du tribunal arbitral dans l'affaire de la délimitation du plateau continental entre la France et la Grande-Bretagne. Recueil des décisions de la C.I.J. pp. 39-40.

maritime resserré constitué pour le Golfe Normano-Breton aurait donc impliqué la délimitation de la mer territoriale respective des deux pays dans cette zone à supposer que le tribunal arbitral se soit reconnu compétent pour délimiter le plateau continental dans son intégralité. A priori la délimitation du dessous de la mer (le plateau continental) aurait conduit à la délimitation de la mer territoriale constituée du sol, du sous-sol et des eaux surjacentes uniquement du fait de circonstances géographiques particulières.

Cette délimitation n'a toujours pas été opérée. Cette situation a conduit des Etats riverains du Golfe à des interventions particulières sur la zone tant du point de vue de la pratique administrative, que du point de vue des relations internationales.

§ 1. Les eaux intérieures

A - L'étendue des eaux intérieures dans le Golfe Normano-Breton

Les eaux intérieures sont les eaux situées en deçà des lignes de base utilisées pour mesurer la largeur de la mer territoriale. Elles comprennent les plans d'eau des ports maritimes, les rades, les baies et golfes à condition que la ligne de base de la mer territoriale soit tracée au travaux de leurs ouvertures . Le décret du 19 octobre 1967 définissant le tracé des lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies a ainsi englobé dans les eaux intérieures plusieurs baies le long du littoral du Golfe Normano-Breton. Antérieurement

au décret de 1967 ; ce fut un décret-loi du 1er juin 1938 qui portait fixation des eaux réservées à la pêche française pour les baies des directions d'Inscription Maritime du HAVRE, de SAINT-SERVAN et de BORDEAUX, dispose dans son article 1er : " Les lignes droites tirées en travers des baies du littoral de la Manche et de l'Océan Atlantique et à partir desquelles la limite des 3 milles marins détermine la zone réservée à la pêche nationale dans les eaux territoriales françaises doit être comptée conformément à l'article 1er de la loi du 1er mai 1888, sont tracées comme suit... " (1). Il est question de trois baies dans cette énumération relativem ent au Golfe Normano-Breton : l'Anse de Vauville (du Sémaphore de Jobourg au Sémaphore de Flamanville 9 milles 5) : la baie de SAINT-MALO (1° de la pointe de Minga à Cézembre, 6 milles 2 ; 2° de Cézembre au Cap Fréhel 9 milles 5) et enfin la baie de SAINT-BRIEUC (" 1° de la roche des Bignons au phare de Grand Lejon, 9 milles 5 ; 2° du phare du Grand Lejon à la roche la Mauve 9 milles).

Le décret de 1967 reprend l'essentiel de ces dispositions et y adjoint la définition de la ligne de fermeture de la baie du Mont SAINT-MICHEL qui s'étend du feu de la pointe du Roc à l'îlot Herpin et de celui-ci à la pointe du Grouin. Il n'est plus fait référence nommément aux lignes de fermetures des baies de SAINT-MALO et SAINT-BRIEUC. Ces lignes étant intégrées à une seule et même ligne de base droite s'appuyant en fait sur six lignes brisées successives, de la pointe du Grouin au feu des Héaux de BREHAT au large du Sillon du TALBERT. Les points de référence reliés entre eux par les segments composant les lignes de base droite sont sensiblement identiques à ceux précédemment choisis pour définir les lignes de fermeture des baies. Les différences ne portent pas à conséquence, les eaux des baies juridiques ayant la qualité d'eaux intérieures. Le décret de 1967 procède cependant à une extension de celles-ci, notamment dans la baie du Mont SAINT-MICHEL ; le gouvernement britannique ne contesta pas cette extension , n'ayant pour sa part élevé aucune protestation lors de l'établissement de ces lignes.

---

(1) J.O. 4 juin 1938 p. 6034.

B - Régime juridique

1) Un espace maritime sous souveraineté absolue.

" C'est dans ces espaces que s'accusera au maximum la souveraineté de l'Etat " (1). L'Etat côtier pourra y exercer sa souveraineté de façon quasi discrétionnaire. Il pourra y réglementer l'accès des navires étrangers ; voir l'interdire. De plus, il pourra interdire certaines zones à la navigation et aménager ces eaux comme bon lui semble. Le droit international public n'a généré que peu de règles afférentes à cette zone. Ceci est simplement dû au fait que, celles-ci, considérées comme partie intégrante du territoire national ; la vocation de l'Etat côtier à y exercer ses prérogatives n'est nullement contestée, sauf peut-être si l'on considère la disposition de l'article 5 alinéa 2 de la Convention de Genève de 1958 sur la mer territoriale reprise par l'alinéa 2 de l'article 8 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982 (2). L'extension des eaux intérieures pratiquée par le décret du 19 octobre 1967 ne devra porter atteinte en aucune manière à l'exercice du droit de passage inoffensif (3) par les navires étrangers dans les zones ayant accédé nouvellement à la catégorie d'eaux intérieures. Hormis cette situation l'Etat riverain pourra réglementer

---

(1) CAVARE : " Le droit international public positif. 3ème Edition 1967-1969. Vol. 2 p. 798. PEDONE, Mise à jour par M. J.P. QUENEUDEC.

(2) " On sait que lorsque les côtes sont très échancrées, ou si un chapelet d'îles existe le long de ces côtes, on utilise au lieu de recourir à la laisse de basse mer comme ligne de base normale pour mesurer la largeur de la mer territoriale, la méthode des lignes de bases droites. Or si l'établissement d'une ligne de base droite aboutit à englober comme eaux intérieures des espaces maritimes faisant partie auparavant de la haute mer ou de la mer territoriale, le droit de passage inoffensif s'applique à ces espaces " CAVARE précité, p. 798.

(3) Sur la définition du droit de passage inoffensif voir *supra*

l'accès des navires étrangers à sa convenance [1]. S'agissant de la compétence juridictionnelle de l'Etat riverain sur ses eaux intérieures ; tant au plan civil que répressif ; l'affirmation de la souveraineté de l'Etat riverain en la matière est tempérée par la pratique des Etats qui renoncent dans certains cas à son exercice [2].

2) La " domanialité publique " des eaux intérieures.

La souveraineté de l'Etat français sur ses eaux intérieures est renforcée par leur appartenance au domaine public maritime. L'article 538 du Code Civil déclare en effet que : " Les ports, les havres, les rades et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérées comme des dépendances du domaine public ". Cette énumération fut ultérieurement reprise par le code du domaine de l'Etat. Le caractère de domanialité publique a été reconnu aux baies par la jurisprudence [3]. Dans le Golfe Normano-Breton la non délimitation des mers territoriales respectives anglaise et française limite sensiblement les effets juridiques accordés généralement à la domanialité publique des eaux intérieures.

En effet la loi du 28 novembre 1963 incorpore le sol et le sous-sol de la mer territoriale au domaine public maritime ; celle-ci n'étant pas délimitée dans la zone, tout aménagement envisagé, toute implantation sur cette zone devra tenir compte de ce fait. La seule zone " sûre " du point de vue de la domanialité étant constituée pour les eaux intérieures.

---

(1) Sur cette question voir CAVARE précité.

(2) ibid. p. 807. Un partage de compétences s'opérant entre l'Etat riverain et l'Etat du pavillon.

(3) Cass. civ. 23 février 1943. Compagnie française des cables télégraphiques contre Administration des douanes. cf. J.P. QUENEUDEC. " Le statut des eaux

La domanialité publique s'étend sur les eaux intérieures ; cette affirmation doit être nuancée par la distinction à opérer entre le sol et le sous-sol des eaux intérieures dont la domanialité publique nullement contestée a pour conséquence la nécessité pour tout occupant de cette partie du domaine public de se prévaloir d'un titre autorisant son occupation. Ainsi le projet de création d'une centrale électrique marémotrice dans la baie du Mont SAINT-MICHEL aurait de ce fait impliqué l'obtention d'un titre domanial par ses promoteurs (1) ; ce titre ; concession ou autorisation (suivant la puissance de la centrale envisagée) règlementant également l'utilisation de l'énergie des marées par ces centrales (2). L'article 1 de la loi du 19 octobre 1919 est la seule disposition légale dont l'interprétation fait envisager une utilisation de l'eau de mer qui ne serait ni libre ni gratuite. Les auteurs écartent traditionnellement l'intégration de l'eau de mer au domaine public maritime. Son utilisation par un occupant du domaine public étant par suite, libre et gratuite, cet élément liquide insusceptible de propriété privée ou administrative, les auteurs la considèrent comme une " res communis " au sens de l'article 714 du code civil (3). Le Conseil d'Etat qui n'avait pas tranché le problème de l'appartenance de l'eau de mer au domaine public maritime,vient dans un arrêt récent d'affirmer sans équivoque sa non domanialité.(4)

---

(1) L'obtention de ce titre domanial est prévu par la loi du 16 octobre 1919 relativé à l'utilisation de l'énergie hydraulique complétée par la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980.

(2) Art. 1 de la loi du 16 octobre 1919. Nul ne peut disposer de l'énergie des marées, des lacs et des cours d'eau, quel que soit leur classement, sans une concession ou une autorisation de l'Etat.

(3) L'usage de l'eau de mer est laissé au service de tous, art. 714 du Code Civil : " Il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ".

(4) C.E. 27/07/1984 A.J.D.A. Aff. GALLI et autres contre Ministre de la Mer. 20/01/1985 p. 45 Note REZENTHEL et PITRON. : " Considérant que l'émissaire n'étant pas situé sur le domaine public maritime et les eaux de la mer ne faisant pas partie de ce domaine ".

Du fait de sa localisation le projet de création d'une centrale marémotrice dans le Golfe Normano-Breton aurait soulevé de réelles difficultés découlant de son implantation. Si cette implantation eut été opérée uniquement dans la baie du Mont SAINT-MICHEL telle que délimitée par le décret du 19 octobre 1967 elle n'aurait vraisemblablement pas rencontré d'obstacles juridiques. Par contre, son éventuelle localisation au delà de la baie dans les eaux territoriales aurait engendré des problèmes juridiques liés à la non délimitation des eaux territoriales respectives du Royaume-Uni et de la France dans le Golfe Normano-Breton.

§ 2. La mer territoriale.

Les mers territoriales des pays riverains du Golfe Normano-Breton n'étant pas définies, il importe de déterminer la consistance de ces espaces marins et de rappeler les grandes lignes du régime juridique les affectant avant d'évoquer les méthodes de délimitations applicables au Golfe en sachant que ces propositions constituent des conjectures qui ne seront levées que par la réalisation effective de la délimitation.

A - La consistance juridique de la mer territoriale

La mer territoriale est un espace maritime sur lequel l'Etat riverain exerce sa souveraineté [1]. En principe elle ne peut avoir une largeur supérieure à 12 milles mesurés à partir des lignes de base.

---

(1) Art. 2 de la 3ème Convention de l'O.N.U. sur le droit de la mer, du 10 décembre 1982.

Certains Etats tels le Brésil revendiquent des largeurs supérieures à 12 milles ; d'autres une largeur moindre. C'est le cas de la Grande-Bretagne qui revendique une mer territoriale de 3 milles. La France, quant à elle, a porté la largeur de sa mer territoriale à 12 milles marins par la loi du 24 décembre 1971 ; cette largeur est la margeur maximale possible. Des circonstances particulières font que cette distance est souvent inférieure (ex : PAS-DE-CALAIS) ; MANCHE) . La mer territoriale française aurait ainsi une largeur inférieure à 12 milles dans le Golfe Normano-Breton du fait de la présence des îles anglo-normandes faisant face aux côtes françaises.

B - Le régime juridique de la mer territoriale

1) Un espace maritime sous souveraineté encadrée.

Le caractère purement " territorial " de cet espace maritime est moins accusé que pour les eaux intérieures. On ne peut considérer la mer territoriale comme partie intégrante du territoire national mais plutôt comme le prolongement de celui-ci. C'est " un territoire maritime " accessoire du territoire proprement dit . De ce fait les droits de l'Etat riverain s'exerçent de façon moins absolue sur cette zone. L'illustration traditionnelle du tempérament mis aux droits du pays riverain est la reconnaissance au profit des navires étrangers d'un droit de passage " innocent " ou inoffensif qui ne peut être

suspendu par l'Etat côtier que de manière temporaire, à condition que cela soit indispensable à sa sécurité. L'Etat côtier exerce des compétences juridictionnelles civiles et repressives sur cette zone maritime vis à vis des navires étrangers exerçant leur droit de passage inoffensif

2) La domanialité publique du sol et du sous-sol de la mer territoriale française.

L'incorporation du sol et du sous-sol de la mer territoriale au domaine public maritime a été réalisée par l'article 1 de la loi du 28 novembre 1963. Dans le Golfe Normano-Breton les mers territoriales respectives n'étant pas délimitées, le sol et le sous-sol de la mer territoriale supposés faire partie du domaine public maritime français ne peut, et pour cause, l'être de son côté. Cette constatation a pour conséquence que toute implantation réalisée au delà des eaux intérieures revêt une grande incertitude au plan juridique. La zone du Golfe Normano-Breton est traversée par de nombreux câbles sous-marins. Cependant leur installation soulève moins de problèmes qu'une simple implantation sur le supposé domaine public maritime car le statut des câbles sous-marins est régi au plan international par des conventions. L'énumération de ces difficultés souligne l'importance de la délimitation des eaux territoriales.

C) Problèmes soulevés par la délimitation de la mer territoriale dans le Golfe Normano-Breton

1) Les règles de délimitation

Toute opération de délimitation suppose trois opérations[1].

L'attribution d'une largeur donnée à la zone à délimiter. C'est le problème principal existant dans le Golfe Normano-Breton ; les français et les anglais n'ayant pas réussi à s'entendre sur la largeur à attribuer à leurs mers territoriales respectives .

Il s'agit ensuite de définir les lignes de bases qui constitueront la limite intérieure de la mer territoriale. La ligne de base étant normalement constituée par la laisse de basse mer ; la ligne de base droite n'étant théoriquement utilisée que lorsque la méthode la laisse de basse mer est rendue impraticable du fait de la configuration de la côte (échancrures). La France combine les deux méthodes et a publié ses lignes de bases droites par le décret du 19 octobre 1967.

La détermination des limites extérieures de la zone à délimiter intervient finalement. Cette limite n'est pas établie dans le Golfe Normano-Breton. Trois méthodes sont utilisées pour reporter au large la limite extérieure de la mer territoriale.

La méthode du tracé parallèle qui établit une ligne dont le tracé suit les sinuosités de la côte.

---

(1) Michel VOELCKEL. Aperçu de quelques problèmes techniques concernant la délimitation des frontières maritimes. A.F.D.I. 1979 p. 693 - 711.

La méthode du tracé polygonal consistant à tirer plusieurs lignes droites idéales reliant deux à deux certains points de la côte afin de déterminer la ligne de base. La limite extérieure de la mer territoriale est reportée parallèlement à la ligne de base ainsi tracée.

La méthode de la courbe tangente enfin apparaît la plus sûre pour le navigateur. Elle établit une ligne dont chacun des points se trouve exactement à 12 milles maximum du point le plus proche de la côte et établit une courbe tangente aux arcs de cercles tracés sur chaque pant de la côte en utilisant un rayon de 12 milles.

2) La méthode de délimitation dans le Golfe.

Les méthodes précédemment évoquées ne sont pas applicables à la délimitation des mers territoriales respectives dans le Golfe Normano-Breton. Ces méthodes sont utilisables dans le cas ou l'espace marin à délimiter ne baigne pas deux Etats dont les côtes sont adjacentes ou se font face. (1) Il s'agit ici de mener une action visant à délimiter s'il y a lieu ; à leurs points de contact les espaces maritimes de deux Etats côtiers, et de déterminer la ligne qui les sépare. Comme le fait très justement remarquer G. APOLLIS : " L'intérêt, en même temps que la complexité de la délimitation " latérale ", réside surtout dans sa forme " bilatérale ". Loin de rester une opération technique, elle devient une affaire politique souvent " déguisée " en différend juridique (2). L'Etat côtier ne peut déterminer de manière unilatérale la largeur de sa mer territoriale si la limite extérieure de celle-ci se situerait au delà de " la ligne

(1) Art. 15 de la 3ème Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

(2) Cette citation convient à merveille au cas du Golfe Normano-Breton. cf. G. APOLLIS. " Les frontières maritimes en droit international. Mutations et perspectives. Rapports Economiques et Juridiques du C.N.E.X.O. N° 7 1979. p. 88.

médiane dont tous les points sont équidistants des points les plus proches des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale des deux Etats.

Divers enseignements peuvent être tirés de cette disposition de la 3ème Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, appliquée à la situation particulière du Golfe Normano-Breton.

Aucun des deux Etats riverains de la zone ne pourra étendre sa mer territoriale au delà de la ligne d'équidistance, sauf accord intervenant entre eux (1). En deçà de cette ligne ils pourront fixer de manière unilatérale la limite extérieure de sa mer territoriale. Si l'une des mers territoriales à délimiter doit dépasser la ligne d'équidistance une convention internationale conclue par les deux parties règlera la question. Le problème crucial reste finalement la détermination de la ligne d'équidistance ; à la lecture des dispositions précédentes la question paraît simple ; la pratique a, en maintes occasions, démontré le contraire. Ainsi, lors de l'affaire de la délimitation du plateau continental entre la République Française et le Royaume-Uni, les parties ont chacune proposé une ligne de partage du plateau continental dans le Golfe Normano-Breton. Le tribunal arbitral considérant qu'il n'avait pas à fixer la limite dans les espaces resserrés entre les îles et la côte française où il s'agit de mer territoriale et non de plateau continental ; (la délimitation du plateau continental aurait entraîné la délimitation de la mer territoriale). Les parties s'accordent à reconnaître que leurs côtes se font face dans ce secteur. Il en résultait que la ligne d'équidistance constituait la délimitation équitable mais sans oublier le fait que les

---

(1) La loi du 24 décembre 1971 qui portait à 12 milles la largeur de la mer territoriale instaurait par son art.

îles anglo-normandes provoquaient des problèmes particuliers. En effet la France et la Grande-Bretagne tirèrent des conclusions différentes du fait que leurs côtes se font face dans le secteur de la Manche.

Pour la France ce sont les territoires terrestres des deux pays qui se font face ; les îles anglo-normandes constituant un territoire séparé situé sur le plateau continental français. Pour le Royaume-Uni, par contre, ce sont les îles anglo-normandes qui font face à la côte française . De ces deux acceptions différentes et irréductibles, devait naître la définition de deux lignes de démarcation, l'une anglaise, l'autre française dans la zone du Golfe Normano-Breton '. Le tribunal excluant sa compétence pour la délimitation du plateau continental dans cette zone au motif qu'elle emporterait délimitation de la mer territoriale de l'une ou de l'autre partie. " A la lumière de ce qui précède et compte tenu des circonstances géographiques, de la description précise des compétences figurant à l'article 2, § 1er du compromis d'arbitrage et des réponses des Parties à ses questions relatives au problème dans la région des îles anglo-normandes, le tribunal considère qu'il n'a pas compétence pour tracer une ligne de délimitation du lit de la mer et du sous-sol dans les eaux resserrées qui séparent les îles anglo-normandes des côtes de Normandie et de Bretagne. Dans la région des îles anglo-normandes, la décision du tribunal devant ainsi nécessairement se borner à établir le tracé de la ligne de délimitation du plateau continental dans les espaces au Nord et à l'Ouest de ces îles et dans la mesure ou cette opération n'emporte pas la délimitation de la mer territoriale de l'une ou l'autre partie." (3) Cette réflexion du tribunal arbitral aboutit

---

à la conclusion que dans le cas où le tribunal se serait reconnu compétent, la mer territoriale des deux parties, ou de l'une ou de l'autre des deux parties, aurait été délimitée. Le tracé proposé par les deux parties peut donc être considéré comme leurs revendications respectives seulement concernant la consistance de leur mer territoriale dans la zone (1).

3) L'influence de critères géographique et juridique (sur la délimitation des eaux territoriales dans le Golfe Normano-Breton)

Les tracés préconisés respectivement par l'Angleterre et la France lors de l'affaire de la délimitation du plateau continental, délimitation, qui, selon les termes du tribunal arbitral aurait impliqué celle des mers territoriales des deux pays riverains ; furent établis sur des critères différents par les deux parties. Ces tracés synthétisaient les effets qu'entendaient donner les deux Etats à des circonstances géographiques et juridiques particulières. La principale difficulté résidant dans la consistance à donner à la notion de " Baie de GRANVILLE ".

Du point de vue géographique la notion de " Baie de GRANVILLE " n'existe pas (Elle ne figure sur aucune carte ; ni marine ni terrestre). Les parties ont donné à cette expression un contenu multiforme résultant des utilisations très diverses du concept, tant par la pratique administrative française que par les relations internationales franco-britanniques. De cette constatation il résulte que l'expression juridique " Baie de GRANVILLE " doit être entendue d'une manière différente selon l'usage qui en est fait. Lors de l'affaire de la délimitation du plateau continental l'expression " Baie de GRANVILLE " s'identifiait au secteur

(1) Ou à tout le moins la limite extrême ou l'une des parties entend ne pas tolérer d'ingérence de la part de l'autre.

des îles anglo-normandes ; c'est-à-dire du Golfe Normano-Breton ; ceci pour les Français. Les Britanniques quant à eux préconisaient l'attribution de ce nom au secteur où les îles anglo-normandes font face à la France sans en déterminer son exacte étendue.

Du point de vue du droit international public la notion de " Baie de GRANVILLE " est fréquemment accolée au concept juridique de " Baie historique ". Elle fut en effet recensée comme telle par le Secrétariat des Nations Unies en 1963 dans le mémorandum sur les " baies historiques " (1). Reconnaître la qualité de " baie historique " à un espace maritime équivaut à lui attribuer la qualité d'eaux intérieures (2).

L'intérêt de la notion de baie qu'elle soit historique ou juridique dans une affaire de délimitation réside dans le fait que son ouverture est barrée par une ligne de fermeture de baie ; à partir de laquelle sera calculée la largeur de la mer territoriale ; en outre la reconnaissance internationale d'une " baie historique " (3) accroît d'autant l'étendue des eaux intérieures du pays qui la revendique.

---

(1) Doc. AF/CONF. 13/1 in. vol. 1. Documents préparatoires p. 3, § 13.

(2) " Il faut se tenir très fermement à ce point capital de la matière des " eaux historiques " que les " eaux historiques " sont des eaux intérieures. Si la théorie s'est formée pour les " baies "... C'est parce que l'on n'a envisagé son application qu'à des espaces qui par leur configuration, ne servent pas, pour la plupart de grandes routes internationales de passage : la qualité d'eaux intérieures et le droit de passage inoffensif au profit des navires étrangers sont deux notions incompatibles ". (Le droit international public de la mer, Tome III, 1934, p. 626).

(3) sur les conditions relatives à la reconnaissance de la qualité de " baie historique " voir G. APOLLIS précité

Le document des Nations-Unies n'établit pas clairement la situation géographique de ladite baie ; Le Royaume-Uni lors de l'affaire de la délimitation du plateau continental reprit la thèse avancée par le Secrétariat des Nations-Unies. Il identifiait la " Baie de GRANVILLE " à la Baie de CANCALE et à la baie du Mont SAINT-MICHEL du point de vue toponymique. Du point de vue juridique, la consistance à attribuer à la baie serait celle prévue par les différentes conventions intervenues entre la France et la Grande-Bretagne en matière de pêche ceci à partir de 1839.

La notion de " baie historique " fut utilisée par la France pour établir sa ligne de fermeture de la baie du MONT SAINT-MICHEL par le décret du 19 octobre 1967. A cette époque en effet, la règle qui voulait que l'ouverture d'une baie juridique ne soit pas supérieure à 10 milles marins n'était pas contestée (1). La longueur de la ligne de fermeture de la baie du Mont SAINT-MICHEL est de 11,5 milles. L'établissement de cette ligne de fermeture de la baie ne donna pas lieu à protestation de la part du gouvernement britannique. Aujourd'hui cette notion de " baie historique " appliquée à la baie du Mont SAINT -MICHEL serait rendue inutile par le fait que la largeur maximale octroyée à l'ouverture d'une baie juridique est de 24 milles (2). Il est question dans le décret de la baie du Mont SAINT-MICHEL, de SAINT-MALO, de SAINT BRIEUC dans le décret loi du 1er juin 1938 ; pas de la " Baie de GRANVILLE ". Cette notion ayant été maniée par les pays riverains en fonction de leurs propres intérêts respectifs , est difficilement praticable en raison de son imprécision.

---

(1) La baie du Mont SAINT-MICHEL est fermée par une ligne composée de deux segments d'une longueur totale d'environ
tracés entre la mointe du Grouin, la pointe de Champeaux, et la pointe du Roc.

(2) Art. 10 Convention de l'O.N.U. sur le droit de la mer.

4) L'utilisation fonctionnelle des espaces maritimes situés dans le Golfe Normano-Breton

La principale utilisation de ces espaces maritimes est constituée par la pêche effectuée sur la zone tant par les pêcheurs anglais que français.

La première utilisation du concept de " baie de GRANVILLE " en matière de pêche date de la pêche huitrière pratiquée dans le golfe du XVIIème au XIXème siècle par les pêcheurs français. Cette pêche fut l'occasion de rivalités entre pêcheurs de GRANVILLE et pêcheurs de CANCALE. Afin d'éviter de nouveaux incidents entre ces pêcheurs ; l'Administration française partagea l'exploitation des bancs en instituant une ligne séparative dans la baie du Mont SAINT-MICHEL, les huitres situées à l'Est de cette ligne furent réservées aux pêcheurs de CANCALE ; les autres aux pêcheurs de GRANVILLE. Les deux parties de la baie du Mont SAINT-MICHEL se trouvaient respectivement dénommées " Baie de GRANVILLE " et " Baie de CANCALE " (1).

Cette ligne séparative de la baie du Mont SAINT-MICHEL (2) fut ensuite reportée plus à l'Est, par différentes décisions et décrets (3). Ces pratiques administratives françaises tombèrent en désuétude du fait de la quasi disparition des huitres dans la baie du Mont SAINT-MICHEL dans les années qui suivirent la première guerre mondiale.

---

(1) Arrêté du 20 septembre 1818 (annales maritimes et coloniales, année 1816, première partie, p. 351-377.

(2) Cette ligne était matérialisée comme suit : " Les buttes de Beauvoir à mi-distance du Mont Saint-Michel à Tombelaine, ligne se prolongeant au Nord-Ouest jusqu'à ce que le Colombier vienne se marier avec la pointe Sud, de la maîtresse île (Chausey). Cf. de la Morandière, Histoire de GRANVILLE. Editions FERN. Avallon 1966 p. 529.

(3) -Décision ministérielle du 6 août 1846, Décret impérial du 4 juillet 1853 (BOM 6è année. T.2. 2ème semestre 1853 p. 184)
-Décret du 8 novembre 1872 prescrivant l'établissement d'un cantonnement huîtrier dans la baie de GRANVILLE et de CANCALE BOM 1872 T.2. p. 537.

L'utilisation du Golfe Normano-Breton par les pêcheurs anglais et français donna également lieu à réglementation. Elle visait à réglementer l'activité conjointe des pêcheurs des deux nationalités sur la zone. Ce nouveau partage entre pêcheurs français et anglais fut l'objet de nombreuses négociations entre la France et le Royaume-Uni. Ces négociations concernant les pêcheries d'huitres, elles débutèrent dès 1820 ; donnèrent lieu à un projet de convention en 1827 lors de la Conférence de LONDRES du 7 septembre. Cette ébauche n'aboutit jamais. Les discussions reprirent en 1837 avec la nomination d'une commission mixte dont les travaux débouchèrent sur le traité du 2 août 1839, inaugurant une longue série d'accords sur les pêcheries conclu entre les deux pays. Il s'agit :

- Du règlement général sur les devoirs et obligations des pêcheurs dans les mers situées entre les côtes des deux pays, signé à LONDRES le 24 mai 2843,

- De la Convention au sujet de l'exercice de la pêche dans les mers situées entre les deux pays, signée à PARIS le 11 novembre 1867.

- De la déclaration relative à la pêche des huitres hors des eaux territoriales dans les mers sises entre les côtes de France et de Grande-Bretagne, signée à PARIS le 29 septembre 1923.

- De l'accord concernant les limites de la zone réservée à la pêche dans la baie de GRANVILLE, signé à LONDRES le 20 décembre 1928.

- De l'accord concernant les droits de pêche dans les parages des Ecrehous et des Minquiers, signé à LONDRES le 30 janvier 1951.

- De l'échange de lettres relatif au régime de la baie de GRANVILLE en date à LONDRES du 10 avril 1964.

- Le dernier accord fut conclu le 10 avril 1964, déterminait le régime des pêcheries dans la zone située entre Jersey et le littoral français.

- L'article 4 du règlement général de la pêche donnait une définition de la " Baie de GRANVILLE " en la délimitant par une ligne " ad hoc " AK, formée d'une ligne brisée fermant ladite Baie dans laquelle la pêche était réservée aux pêcheurs français. L'accord du 20 décembre 1928 modernisait les dispositions relatives à la définition " finalisée " de la Baie de GRANVILLE en corrigeant certains points devenus inexacts. Cette acceptation de la " Baie de GRANVILLE " pour les pêcheurs fut confirmée par l'accord concernant les droits de pêche dans les parages des Ecréhous et des Minquiers signé à LONDRES le 30 janvier 1951 (1). Un échange de lettres intervenant après la Convention de LONDRES du 9 mars 1964 ; assurait le régime particulier du régime de la pêche en ce qui concerne la " Baie de GRANVILLE " et les îles Minquiers et Ecréhous (2). Un arrangement bilatéral devant être conclu ultérieurement, des échanges de vues se sont poursuivis entre la France et le Royaume-Uni de 1964 à 1970. Cette négociation n'aboutit pas. La France et la Grande-Bretagne cherchèrent à faire prévaloir chacune leur propre acception de la " Baie de GRANVILLE " en matière de pêcheries lors de l'affaire de la délimitation du plateau continental, ces propositions n'eurent finalement aucun effet positif. Le tribunal décidant que la question d'une telle délimitation était en dehors de ses compétences dans ce cas précis. Le procédé utilisé concernait à faire valoir une délimitation basée sur les utilisations traditionnelles de la région en matière de pêche. Il s'agissait de s'appuyer sur les droits de pêche acquis par les deux pays respectivement pour projeter une délimitation du plateau continental, soit, calquée sur ces zones de pêche, soit et c'est la solution la plus vraisemblable, tenant compte des limites de pêche sur la zone, dans le but d'infléchir le tracé supposé du plateau continental, et, partant de la mer territoriale. Le pays avantagé étant celui qui réussissait à établir une mer territoriale délimitée selon ses propositions. Une telle solution n'a pas abouti et seule une Convention passée entre la France et la Grande-Bretagne permettra de régler la question.

---

(1) J.O. 20 octobre 1951 p. 10542.

(2) J.O. 5 juin 1966 p. 4486.

CONCLUSION

A travers ses nombreuses dépendances et tous ses éléments constitutifs, le domaine public maritime est parfaitement défini par notre droit ; la question de la détermination de ses limites spatiales tant du côté-terre que vers le large est également résolue par l'application de procédures de délimitation lourdes, certes, mais certainement précises dans leurs contenus respectifs et leurs effets juridiques. On peut donc dire que d'un point de vue théorique l'Administration possède une connaissance quasi-parfaite de l'assiette de ce domaine dont elle a la charge et la responsabilité de la gestion. Il convient cependant, et de son propre aveu, de tempérer une telle affirmation forcément péremptoire si on cherche à l'appliquer à un cadre territorial déterminé. En l'ocurrence, et de plus, le domaine public maritime couvrant, dans le Golfe Normano-Breton, un espace maritime remarquable pour ses particularismes locaux et régionaux l'application de la règle de droit n'est pas toujours aussi effective que le voudrait l'Administration.

A cela plusieurs raisons :

I) De façon générale, on constate toujours une certaine dépréciation de la valeur de la règle juridique entre son énoncé théorique et ses possibilités d'application effective à un espace donné. Ceci est encore plus vrai lorsqu'il s'agit d'un espace essentiellement maritime. Or, ce qui caractérise le plus le domaine public maritime justement, c'est la présence de la mer, élément fluide et mouvant par nature, qui, en vertu du principe du " fait naturel constitutif " [1], " impose elle même les limites de son propre domaine ", pour reprendre l'expression

---

(1) Supra (Chap. I, Sect. I, § 1,

de J.M. JURET [1]. Voilà pourquoi en matière de domaniabilité publique naturelle, la norme juridique se plie toujours derrière un fait initial qui s'impose de lui-même : un certain cadre physique et les phénomènes naturels qui s'y développent. Dans ce cas, le droit n'intervient que pour reconnaître un état de fait préexistant auquel il applique alors ses propres lois donnant lieu à une pratique juridique.

Toutes les difficultés pratiques rencontrées pour la détermination de l'assise territoriale du domaine public maritime dans le Golfe Normano-Breton résident en fait dans cette primauté accordée au fait naturel sur le droit lequel perd en l'espèce ses marques habituelles de stabilité et de sécurité. Il en est ainsi du tracé des limites du domaine public maritime sur les rivages, qui, par son caractère intrinsèquement recognitif, ne vaut en fait que pour le moment où il est effectué. Simple photographie d'une ligne séparant sur le littoral, la propriété publique de la propriété privée, l'acte de délimitation du domaine public maritime naturel révèle simplement l'état juridique d'une situation de fait à un moment donné. Par suite, la soumission de la domaniabilité publique naturelle aux phénomènes physiques implique logiquement que tout changement affectant ces phénomènes tend aussi à modifier la consistance juridique du domaine lui-même. Tout facteur d'érosion du littoral (gains de la mer) ou au contraire d'engraissement (retrait de la mer) contribue ainsi à entretenir l'instabilité du corps de règles applicables aux délimitations domaniales sur le domaine maritime.

Fondamentalement, tout ceci justifie la contingence de la norme juridique en matière de délimitation du domaine public maritime et explique en définitive que seule une infime partie du littoral français ait été formellement délimitée par l'Administration (lorsqu'un intérêt lié à une forme d'utilisation du bord de mer s'y présentait ou à

(1) Cf. J.M. JURET. " Le Domaine Public Maritime " ouvrage précité p.16.

la demande de propriétaires riverains). Ces opérations administratives ne " constituant " pas en elles-mêmes la domaniabilité publique, l'assiette du domaine public maritime dans le Golfe Normano-Breton comme ailleurs, ne peut donc être que partiellement reconnue et répertoriée. Du point de vue juridique, elle ne peut jamais être établie de manière définitive.

II) La configuration géomorphologique du littoral du Golfe Normano-Breton illustre parfaitement le caractère illusoire de toute tentative cherchant à fixer définitivement les limites du domaine public maritime dans la zone. A travers l'extrême variété de ses paysages littoraux (dunes, plages, larges estrans, côtes rocheuses, fonds de baies, estuaires, etc...),la force particulière des phénomènes naturels qui s'y développent (forts courants, vents violents, marées de forte amplitude ...) là, plus qu'ailleurs sans doute, nous prenons conscience de la force relative de la règle de droit dans un domaine où le fait naturel en conditionne la portée. Potentiellement toujours changeantes, et jamais acquises définitivement, les limites " hautes " du Domaine Public Maritime sont parfois même difficilement identifiables (1).

Tout ceci explique largement l'absence de délimitation formelle et généralisée du linéaire côtier sur le littoral du Golfe Normano-Breton. De façon générale, l'Administration ne dispose donc que d'une connaissance virtuelle (et donc imparfaite) des limites du domaine public maritime dans la zone, selon les modèles théoriques issus de l'Ordonnance de la Marine d'Août 1681 et de la Jurisprudence interprétative KREITMANN du 12 octobre 1973 (2).

---

(1) Ainsi, le statut juridique incertain des plages et des dunes ; de certains fonds de baies ou estuaires où il est parfois difficile de savoir où commence et où finit la mer.

(2) S'agissant des rivages, la limite de la mer est ainsi établie " au point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ".

Cette connaissance seulement empirique de l'assiette du domaine public maritime sur le littoral peut s'avérer génante dans l'optique de son occupation par des installations fixes ou non ayant pour sièges en totalité ou en partie les rivages de la mer, dépendances du domaine public maritime. Une politique de réservation de sites pour de futures exploitations devra ainsi prendre en compte ce peu d'effectivité de la norme juridique quitte à faire engager, les procédures de délimitation nécessaires, là où la frange littorale présente un potentiel intéressant d'utilisations diverses, (pêche, aquaculture, tourisme, industrie...) et là surtout où la nature du sol et les éléments naturels ne peuvent venir modifier sensiblement l'état initial des lieux.

Pour la réalisation de projets de plus grande envergure[1] pouvant prendre appui totalement ou partiellement sur le domaine public immergé en permanence, nous sommes en présence d'un obstacle juridique majeur du fait de l'existence des îles anglo-normandes situées en plein milieu du Golfe Normano-Breton. Si le sol et le sous-sol des eaux intérieures font partie sans équivoque du territoire maritime français, une partie de ce plateau continental physique qui se prolonge ensuite sous la mer vient immanquablement se heurter à la présence de cette enclave étrangère, limitant ainsi l'exercice d'une souveraineté nationale pleine et entière sur l'ensemble du Golfe.

En l'état actuel du droit, et ce, malgré la solution apportée par le Tribunal arbitral franco-britannique [2], il est impossible de dire exactement ou s'arrêtent les limites de notre domaine public immergé dans la zone. En l'occurence d'ailleurs, la compétence du dit Tribunal était limitée au seul plateau continental des îles anglo-normandes, à l'exclusion de la mer territoriale. Or, nous avons vu que l'assiette du domaine public immergé (12 milles) se calcule, du point

---

(1) par exemple, la mariculture,
, l'utilisation de la force motrice des marées.

(2) Décision du 30 juin 1977. Affaire de la délimitation du plateau continental.

de vue de ses limites intérieures et extérieures par rapport à celles surjacentes de la mer territoriale. L'absence d'accord entre le Royaume-Uni et la France sur la délimitation de la mer territoriale dans le Golfe Normano-Breton forme ainsi un obstacle incontournable à la connaissance exacte de l'emprise de notre domaine public immergé dans la zone.(1) Avec toutes les conséquences que cela peut impliquer quant à ses possibilités d'utilisations futures.

---

(1) qui se traduit pour la France par la non-représentation sur les cartes officielles des lignes de base droites servant au calcul de l'étendue de la mer territoriale entre GRANVILLE et FLAMANVILLE.

Châpitre III : Le zonage administratif et les problèmes fonciers

Le littoral du golfe Normano-Breton se divise en une multiplicité de " circonscriptions administratives " (une cartographie juridique précise en ferait apparaître plus d'une vingtaine).

Les découpages administratifs apparaissent très complexes puisque des structures administratives de nature aussi différente que l'armée, le tourisme, l'office des pêches maritimes, la DATAR, l'industrie, l'équipement, l'environnement, l'Ifremer, l'agriculture ... s'intéressent à cette bande littorale [1] source de nombreux conflits et convoitise.

En effet, s'il est établi que la zone présente une certaine unité maritime, force est de constater que le droit de l'aménagement du littoral ne prend pas en compte cette unité.

Alors que les problèmes d'utilisation de la mer se posent de manière aïgue (cf. 1ère Partie de l'Etude) ceux de l'occupation du foncier littoral sont loin d'être résolus. On peut toutefois constater que tous ces problèmes

---

(1) Pour définir la largeur de la bande littorale, nous nous référerons à la définition retenue par l'inventaire permanent du littoral à savoir approximativement 10 km : 5 km côté terre, 5 km côté mer ; la totalité du territoire des communes visées par la directive d'aménagement national relative à la protection, à l'aménagement du littoral du 25 août 1979 étant prise en compte. Les parties des communes non visées par la directive, mais situées à moins de 5 km du littoral ou d'un grand estuaire devant être pris en compte.

De plus, du fait de la consécration jurisprudentielle de l'extension des compétences des communes en mer, la séparation du littoral en côté mer et côté terre semble largement artificielle ; une approche intégrée prévalant désormais.

ne peuvent être appréhendés séparément puisque aux schémas d'aménagement du littoral et aux plans d'occupation des sols qui avaient jusqu'alors une assise bien terrestre, sont venus s'ajouter les schémas d'utilisation de la mer, qui les prolongent et " dont il faut attendre de nouvelles vérités " (2).

Compte tenu de l'étendue du littoral du golfe Normano-Breton (3) qui concerne deux Régions, trois Départements, 115 Communes et se divise en une multiplicité de circonscriptions territoriales, toute la gamme des instruments législatifs et réglementaires d'aménagement et d'urbanisme s'y déploie.

Les instruments juridiques s'inscrivent dans le processus de mutation créé par la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (4) ; pour ce qui est du littoral. La répartition est globalement la suivante :

- L'Etat définit les prescriptions nationales et les schémas d'utilisation de la mer,
- La région se voit confier la promotion du développement économique et la fixation des prescriptions à cet effet,
- Le département préserve et gère les espaces naturels,
- La commune est responsable de l'occupation des sols.

Cette mutation pourrait en outre être l'occasion d'une plus grande rationalisation du zonage qui apparaît quelquefois découler plus des circonstances que d'une réflexion préalable (les aires des S.D.A.U. et des plans d'Aménagement rural).

---

(2) P. MAYET : Le littoral espace sensible.
Revue Urbanisme 1984 p. 60.

(3) Voir Golfe Normano-Breton - Bilan des connaissances CNEXO - COB.
E.L.G.M.M. juin 1982. Carte : limite des compétences p. 120.

(4) J.O.R.F. du 9 janvier 1983 p. 216.

De plus, tous ces instruments devront s'articuler, dans le cadre de la future loi sur le littoral qui concernera"toutes les communes dont l'évolution est directement influencée pour la proximité du littoral ".

Le zonage administratif du golfe Normano-Breton s'articule autour de quatre catégories d'actions de planification, correspondant à des aires géographiques différentes, utilisant des instruments de planification plus ou moins contraignants.

L'étude de ces instruments juridiques mettra en évidence des problèmes fonciers particuliers souvent liés à la difficile superposition de ces différents instruments, à la superposition de leurs aires géographiques répondant mal à la compétition qui s'exerce sur les espaces littoraux (cf. la Baie de Saint-Brieuc).

Les quatre axes de la politique d'aménagement du littoral du golfe Normano-Breton correspond à quatre catégories d'instruments de planification pouvant se présenter selon la typologie suivante :

- Les instruments d'une politique d'ensemble par grande façade littorale (Chapitre I),

- Les instruments d'une politique d'aménagement urbain et rural (Chapitre II),

- Les instruments d'une politique économique (Chapitre III),

- Les instruments d'une politique de protection et d'environnement (Chapitre IV) [5].

---

(5) Cette typologie matérielle et non juridique ne vaut que pour la commodité de la présentation car il apparaitra nettement que tous ces instruments interfèrent et servent souvent plusieurs finalités : les P.O.S. en constituent l'exemple type, qui sont à la fois des instruments d'aménagement urbain, rural et d'environnement.

SOUS-CHAPITRE I - LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE D'ENSEMBLE PAR GRANDE FACADE LITTORALE

Les principes qui doivent guider tout aménagement du littoral français contenus dans le décret du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral ont été développés par la loi du 7 janvier 1983 sur l'aménagement du littoral.

Les principes se retrouvent dans les grands schémas d'aménagement du littoral (Schéma d'Aménagement du Littoral Breton, et des îles, Schéma d'Aménagement du Littoral Bas Normand), dans l'élaboration desquels, l'Etat était certes un acteur important, mais qui avaient pour ambition d'associer dans une concertation étroite et permanente les responsables administratifs des régions aux élus locaux.

Section I. Au niveau national : la directive nationale d'aménagement du littoral et la " loi littorale "

La directive sur la protection et l'aménagement du littoral du 25 août 1979 (6) qui transformait en disposition réglementaire les instructions du 4 août 1976 y ajoutait un ensemble de mesures et de propositions tendant à l'aménagement plus cohérent et plus respectueux de la nature et de l'espace littoral, de manière à exploiter mieux la richesse collective qu'il représente ; elle réaffirmait la détermination du gouvernement de favoriser l'accès du public au bord de la mer.

La directive s'applique aux 1.020 communes (7) du littoral maritime (y compris celles des départements d'Outre-Mer et aux 114 communes riveraines des lacs de plus de 1.000 hectares.

---

(6) Décret n° 79-716 du 25 août 1979 J.O.R.F. du 26août 1979.

(7) Dont les communes des Côtes-du-Nord, d'Ille-et-Vilaine, de la Manche situées sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

Les dispositions principales de la directive sont les suivantes :

- Hors des zones urbanisées des agglomérations existantes, la construction est interdite, dans les espaces naturels préservés ou à préserver en raison de leur destination agricole, forestière ou aquacole ou de la qualité des sites et des paysages, sauf dans les zones d'urbanisation future prévues dans les documents d'urbanisme rendus publics ou approuvés ; sont seules admises dans les espaces cultivables, forestiers ou aquacoles, les constructions liées et nécessaires aux activités correspondantes.

- Dans les zones d'urbanisation future, une bande littorale d'une profondeur "de l'ordre de 100 m" doit être interdite aux constructions " sauf cas particulier faisant l'objet d'une justification explicite sur la base de motifs urbanistiques ou de contraintes topographiques ".

- Les communes du littoral se sont vu octroyer quatre années pour élaborer des documents d'urbanisme rendus publics ou approuvés, conforme aux dispositions de la directive. Les documents d'urbanisme rendus publics devaient être réajustés à l'occasion de leur approbation et ceux ayant été approuvés devaient être réexaminés.

Toutes opérations contraires aux dispositions de la directive doivent être refusées (8).

Destinée à succéder à la directive nationale, la loi relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral dont le projet a été accepté en Conseil des Ministres le 4 septembre 1985 (9), qui définit le littoral comme " un espace de transition entre les milieux maritimes et terrestres " entend " montrer que le littoral français est un atout à préserver et plein de potentialités à exploiter ". La loi : vise à " préserver

---

(8) Voir le Moniteur du 3 septembre 1979.
La directive du 25 août 1979 était opposable aux autorisations de construire (permis de construire...) mais non aux documents d'urbanisme (Conseil d'Etat 24 juillet 1981. Association pour la sauvegarde du Pays de Rhuys : A.J.D.A. mars 1982 p. 173).

(9) Voir Journal de la Marine Marchande . Oct. 1985 p. 171.

les sites littoraux existants, améliorer la qualité des eaux, privilégier les activités spécifiques au littoral, favoriser la mise en valeur économique des ressources de la mer ou du rivage, clarifier juridiquement la compétence des responsables, améliorer les conditions d'accès à la mer et au rivage ainsi que la gestion du domaine public maritime "[10].

Cette loi prend acte d'un triple constat :[11]

- Les processus liés à l'urbanisation ont un caractère irréversible : un espace naturel, une échappée verte vers la mer. Lorsqu'ils ont été construits, ne reviendront plus jamais à l'état naturel.

- Il faut des régimes juridiques clairs, qui ne se prêtent pas aux dérogations et aux compromis négociés dans un cadre non défini. Les dispositions réglementaires jusqu'à présent en vigueur (cf. la directive) ont eu le mérite, peut être, de ralentir le processus de dégradation mais, de dérogations en dérogations, elles se sont montrées insuffisantes pour pouvoir le stopper.

- Il importe de définir avec précision la nouvelle articulation des pouvoirs entre les collectivités locales et l'Etat, qui résulte des lois de décentralisation et, en particulier, celles de janvier et de juillet 1983 [12].

---

(10) Projet de loi relatif à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral.
Exposé des motifs, p. 2 et 3.

(11) Voir : La loi du littoral devra concilier protection et aménagement.
Le Moniteur des Travaux Publics du 12 août 1983 et,
" Les eaux troubles du projet " littoral ".
Vie Publique février 1984 p. 40.

(12) Voir surtout loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.
J.O.R.F. du 5 janvier 1983 p. 215.
Cette loi prévoit dans son article 73 une validation pour deux ans des directives d'aménagement national (dont la directive sur le littoral) et la possibilité d'une mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec ces directives.

A cet égard, on peut souligner que les régions côtières s'étaient déjà vu offrir une occasion presque unique de s'imposer en tant qu'institutions réelles pourvues d'un pouvoir d'arbitrage effectif entre les communes et entre les départements dans le cadre des schémas régionaux d'Aménagement du littoral.

Section II. Au niveau régional : les schémas régionaux d'aménagement du littoral.

Les schémas d'aménagement du littoral, breton et bas normand ont été approuvé par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.) à la fin de l'année 1977 pour devenir des directives générales d'aménagement dont l'autorité est non seulement juridique " mais également orale et politique " [13]. Toutefois, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi du 7 janvier 1983, ces directives présentaient également la particularité d'être opposées aux autorisations de construire (permis de construire...) mais non aux documents d'urbanisme (cf. supra).

Sous-Section 1. Le schéma d'aménagement du littoral breton et des îles

Le S.A.L.B.I. s'articule autour de deux finalités essentielles : sauvegarde et développer.

L'objectif de sauvegarde s'est concrétisé par la préservation d'une zone dite de " tiers naturel " permettant de laisser sur le littoral des espaces libres pouvant supporter des activités traditionnelles et non des réserves à usage limité. Dans le cadre de ce schéma chaque Commune doit pouvoir se développer dans un domaine soit industriel, soit agricole, soit commercial, soit halieutique, soit recouvrant plusieurs d'entre eux.

---

(13) O. Philip : Préfet de la Région " Bretagne ".
Le Moniteur des Travaux Publics, 8 septembre 1973.

L'objectif du développement se traduit par la volonté d'aménager rationnellement le littoral de la Bretagne dans la perspective du long terme. Dans cette optique, une concertation permanente a présidé à l'élaboration des propositions du projet de schéma dans le cadre d'un comité directeur composé de délégations des quatre conseils généraux de Bretagne ; les propositions arrêtées dans le schéma n'ont été prises qu'après une consultation de l'ensemble des collectivités départementales et municipales concernées.

L'aménagement du littoral Breton repose sur quatre considérations (14) :

- la prolifération des constructions de résidences principales ou secondaires à proximité immédiate de la mer. La maitrise d'un tel phénomène devenait nécessaire.

- La consommation d'espaces encore naturels nécessaire à l'entretien de la qualité de vie. La privatisation progressive du littoral est dangereuse dans la mesure où elle conduit à la disparition d'un patrimoine esthétique naturel, elle ressuscite des privilèges et crée une ségrégation dans la localisation de l'habitat et l'usage du domaine public.

- La difficulté à maintenir des terrains agricoles en zone côtière ; malgré tout son dynamisme, cette activité résiste mal à la pression qu'exerce la demande des terrains à bâtir. Or l'agriculture a une double vocation : d'une part, elle est une activité de production et, compte tenu des données du climat, elle doit pouvoir continuer de s'exercer près des côtes ; d'autre part, elle participe à l'existence des espaces " naturels ".

- La croissance des activités liées à la présence de la mer outre les activités traditionnelles, telle la conchyliculture se muant en aquaculture, a devant elle de belles perspectives. Le développement industriel

---

(14) Le schéma d'aménagement du littoral Breton.
Le Moniteur des Travaux Publics, 8 septembre 1973.

de la Bretagne procèdera largement de l'exploitation de cette situation. Parallèlement se développe les pollutions et nuisances dommageables pour les hommes et les milieux. Des arbitrages sont donc nécessaires rendant indispensable la mise en cause d'une politique de l'aménagement dont le premier stade a été la réalisation du schéma général du littoral breton.

Sous-Section 2. Le schéma d'aménagement du littoral bas normand

Dans la partie du littoral bas-normand relevant du golfe normano-breton (Nord Cotentin, Façade Ouest, Manche, Sud) les activités économiques étaient liées aux ports et à la pêche, dont la place dans l'économie paraissait trop faible, l'industrie implantée principalement autour de CHERBOURG était assez dynamique, mais sans grande spécificité littorale.

Le tourisme dont le caractère littoral est évidemment fort, mais sans grande originalité, stagnait depuis de nombreuses années, malgré la croissance parfois spectaculaire du nombre de résidences secondaires. Les paysages et espaces naturels disparaissent progressivement sous les coups conjugués de l'urbanisation touristique et des pollutions.

Le dynamisme urbain et démographique était marqué par la prééminence des fonctions industrielles et tertiaires de CHERBOURG mais également par la présence d'un réseau assez dense de petites villes, sur lesquelles pourrait s'appuyer le développement.

C'est donc sur les thèmes de la mer, du tourisme, des espaces naturels et de l'urbanisme que se fondent les orientations pour l'aménagement du littoral.

---

(15) A. Berquevi : Le schéma d'Aménagement du littoral Bas Normand
Le Moniteur des Travaux Publics, 8 août 1975.

Afin de rompre avec les tendances de l'urbanisme conduisant à la destructuration des centres côtiers, réduisant à un espace linéaire, lieu de conflits une nouvelle conception de l'aménagement du littoral est proposée dans le schéma pour sortir de cette impasse : d'une part la restructuration de l'urbanisme linéaire, d'autre part, l'aménagement en profondeur.

- La restructuration - l'aménagement des agglomérations portuaires, nécessite la reconquête des terrains et des quartiers centraux pour les réserver à une utilisation maritime en étendant et adaptant les activités centrales :GRANVILLE et CHERBOURG posent des problèmes de cette nature, reconquête du tissu urbain ancien, création de centres directionnels, ouverture sur la mer.

- l'aménagement des stations existantes implique la rénovation des hébergements touristiques et leur adaptation aux formes et aux clientèles actuelles, la création d'activités permanentes et la création d'hébergements en profondeur.

- L'aménagement en profondeur : Il faut associer étroitement les possiblités de l'arrière pays et celle de la frange côtière. A titre d'exemple des unités d'hébergement nouvelles constituées de plusieurs quartiers regroupant plusieurs formes d'hébergement (hôtellerie, villas, hôtel, village plein air, etc...) des équipements commerciaux et récréatifs seront regroupés sur les sites de Lessay, Barneville, Saint-Vaast, la baie du Mont Saint-Michel. Dans les zones urbanisées, il s'agira de développer des équipements traditionnels (port de plaisance et plan d'eau à GRANVILLE par exemple) ou de créeer des équipements nouveaux (un complexe touristique à Barneville-Portbail, des unités implantés à proximité de Pontorson et de Carolles pour préserver la Baie du Mont Saint-Michel.

Les réseaux alternés comportent également l'intégration des points forts naturels et écologiques avec définition de leurs limites, des possibilités de fréquentation, des nécessités de protection intégrale de

zones centrales sensibles. Ils doivent enfin tenir compte des richesses maritimes dont l'exploitation conditionnera l'occupation du littoral [16].

Ces schémas régionaux, devenus directives générales d'aménagement, mais non opposables aux documents d'urbanisme (P.O.S...) ne semblent pas avoir répondus à tous les espoirs qui étaient placés en eux, si ce n'est le mérite d'avoir conçu un aménagement intégré du littoral, d'une région.

Ils ne sont d'ailleurs pas pris en compte ni même évoqués dans la loi sur le littoral [17] selon laquelle :

- L'Etat conservera la définition des " prescriptions nationales " et des " schémas d'utilisation de la mer ".

- La région serait chargée de promouvoir le développement économique et de fixer des prescriptions régionales.

- Le département conserverait son rôle en matière de préservation et de gestion des espaces naturels.

- La commune prendrait toutes les décisions relatives à l'occupation du sol [18].

En revanche, la démarche qui a inspirée les schémas régionaux d'aménagement du littoral se retrouvera peut être dans les contrats de plan qui seront conclus entre les régions littorales et l'Etat. En effet, depuis la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification [19] c'est à une large décentralisation que l'on assiste, dans son élaboration

---

(16) Voir A. BERQUIVI : Le schéma d'aménagement du littoral op.cit.

(17) Voir ———— loi relative à la protection, l'aménagement et la mise en valeur du littoral.
Journal de la Marine Marchande précité, et exposé des motifs.

(18) M. PARINI : Les eaux troubles du Projet " Littoral ". Vie Publique février 1984, p. 40.

(19) Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification J.O.R.F. du 2 août 1982.

et encore plus dans son exécution ; le rôle essentiel en la matière est dévolu à la région. Le plan régional détermine les objectifs à moyen terme de développement économique social et culturel de la région ; sa durée d'application doit coïncider avec celle du plan national. Chaque conseil régional adopte la procédure d'élaboration de son choix, mais la loi lui fait obligation de consulter les départements, les communes, chefs-lieux de départements, les communes de plus de 100.000 habitants ou les communes associés dans le cadre d'une charte intercommunale de développement et d'aménagement, cela afin d'encourager les communes à élaborer de tels documents (20). L'exécution du plan régional peut être opérée au moyen de contrats de plan : contrats avec l'Etat, contrats régionaux de plan conclus avec d'autres personnes morales publiques ou privées, contrats souscrits en commun avec d'autres régions (21). On peut se demander à ce stade, si dans ces contrats de plan, la façade littorale des régions fera l'objet d'un traitement spécifique.

SOUS-CHAPITRE II. LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE D'AMENAGEMENT URBAIN ET RURAL.

Cette politique s'exprime dans l'établissement de schémas directeurs et de plans qui dans leur application font appel à un outillage juridique et administratif abondant. Incitatifs ou contraignants, ces instruments répondent à un objectif commun : domestiquer l'urbanisation sauvage du littoral, arbitrer entre les différentes pressions qui s'exercent sur lui (22).

---

(20) J. RAVANEL : La réforme globale des collectivités locales et des régions. Etudes politiques économiques et sociales. Dalloz 1984, p. 294.

(21) M. MOUGEOT : Libre administration et planification décentralisée Colloque : Réflexion sur la décentralisation. J. MOREAU, G. DURUY. Collection Droit Public Positif. Economica 1984 p. 73.

(22) P.DUFOURNET: " Le littoral de l'océan et de la Manche " : Le Moniteur des Travaux Publics, 1974, p. 78.

Section 1. Une politique d'aménagement urbain.

Quatre catégories d'instruments ont principalement été mis en oeuvre sur le pourtour du Golfe Normano-Breton.

Sous-Section 1. Les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.)

Les S.D.A.U. créés par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 avaient vocation à couvrir les territoires des villes. (La mise en oeuvre des S.D.A.U. était obligatoire dans les communes de plus de 10.000 habitants [23]. Ces S.D.A.U. sont remplacés en vertu de la loi du 7 janvier 1983 par les " schémas directeurs " qui couvrent non seulement l'espace urbanisé mais aussi l'espace rural ; les " schémas directeurs " deviennent des instruments facultatifs de planification urbaine et rurale également applicables sur tout le territoire national, des instruments de planification économique et spatiale [24].

Le contenu et les effets des schémas directeurs ne sont pas fondamentalement différents de ceux des anciens S.D.A.U., seule la procédure d'élaboration a été profondément modifiée [25].

Les S.D.A.U., comme les nouveaux schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés...

---

(23) Au 1er juillet 1983, 14 % des communes étaient couvertes par un S.D.A.U. approuvé représentant 10 % du territoire national et regroupant 39 % de la population (JO débats Assemblée Nationale doc. n° 1740, annexe au P.V.de la séance du 6 octobre 1983 p. 14). Code de l'urbanisme, ancien article R. 122-2.

(24) Code de l'Urbanisme, article L 122-1, 2ème alinéa nouveau.

(25) Deux procédures générales d'élaboration des schémas sont désormais organisées :

- une élaboration associée, procédure normale, est conduite sous la responsabilité d'établissements publics intercommunaux en associant l'Etat. (Code de l'Urbanisme art. L.122-1 et R. 122-2 et s.)
- une élaboration conjointe, devenue la procédure exceptionnelle est conduite sous la responsabilité de l'Etat, conjointement avec les communes. Elle a lieu de s'appliquer dans certains cas limitativement prévus. (Code de l'Urbanisme art. 122-1-4 article R 122-15 et s.).

compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles... Ils déterminent... la destination générale des sols... le tracé des grands équipements d'infrastructure ... ainsi que les zones préférentielles d'extension et de rénovation ... "[26].

La portée juridique des S.D.A.U. et des schémas directeurs n'a pas évolué [27]; une fois approuvés soit par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, soit par arrêté ou décret ils s'imposent à l'administration et doivent être respectés par elle lors de l'établissement des plans d'occupation des sols. Mais en pratique des difficultés d'application de cette obligation apparaissent lorsque les documents d'urbanisme n'ont pas été approuvés dans l'ordre qui parait logique (schéma d'abord, P.O.S. ensuite) ; il n'existe pas une obligation stricte d'antériorité du schéma par rapport au P.O.S. ; la difficulté de mettre en oeuvre des schémas lorsque les intérêts en jeu sont diversifiés entraîne parfois des retards (cf. Le S.D.A.U. de SAINT-MALO qui n'a pas encore été approuvé, et celui de la baie de SAINT-BRIEUC dont les études étaient encore en cours en 1984 bien après l'adoption du schéma routier départemental [28].

C'est ainsi que pour important qu'il soit, l'effort ainsi entrepris n'a pas toute la cohérence souhaitable ; ainsi dans la Manche où les 73 P.O.S. pour les communes littorales ont été engagés, les études du S.D.A.U. n'étaient pas encore utilisables. Ce qui risque en fin de compte

---

(26) Code de l'Urbanisme. Art. 122-1 ancien et nouveau.

(27) Il s'agit là d'un des problèmes les plus controversés en droit de l'urbanisme. R. LEVY. Les effets des S.D.A.U. : A.J.D.R. 1970 I p. 460.

(28) Voir P. ANDRE et J.F. CABIOCH : " La déviation de SAINT-BRIEUC ". Le Moniteur des travaux publics du 27 juillet 1981.

de s'opposer à la définition de la politique d'aménagement souhaitable par grande unité d'aménagement [29]. De la même façon le S.D.A.U., de l'agglomération de CHERBOURG a été élaboré en tenant compte des options qui avaient déjà été prises, même si cela ne coïncide pas avec les destinations idéales des sols [30]. L'approche globale qui suppose l'élaboration d'un S.D.A.U. se trouve remise en cause par le fait que le plan d'occupation des sols entré en vigueur avant le schéma n'a pas à respecter ce document dès lors que celui ci est encore en phase préparatoire [31]. En revanche, l'entrée en vigueur des schémas contraint les pouvoirs publics à faire modifier les plans d'occupation des sols pour les rendre compatibles avec les dispositions du schéma, ce qui ne manque pas quelquefois de retarder l'adoption des S.D.A.U. : les communes ayant un P.O.S. bien établi, hésitant à en remettre en cause certaines options dans le cadre plus global d'un S.D.A.U. (les baies de SAINT-BRIEUC, SAINT-MALO).

De plus, il est admis traditionnellement que les schémas, à la différence des plans d'occupation des sols, n'ont pas d'effets juridiques particuliers à l'égard des administrés et ne sont pas opposables à ceux-ci ; la jurisprudence a toutefois nuancé ce principe en créant une opposabilité indirecte : l'incompatibilité est caractérisée dès lors que les différences entre le plan d'occupation des sols et le schéma dépassent un certain seuil : celui de la reprise en cause des " options fondamentales du schéma ou de la destination des sols qu'il prévoit " [32].

---

(29) C. PENET : La protection de l'environnement en Basse Normandie. Le Moniteur des Travaux Publics du 28 avril 1973.

(30) P. MESTRE : Basse Normandie : Aménagement Régional et Urbain. Urbanisme " Cahier d'Aménagement Régional " n° 143 p. 26.

(31) Conseil d'Etat 6 juin 1980 dame CARTOTTO : Rec. Lebon tables 1980 p. 928.

(32) Conseil d'Etat 17 décembre 1982 Chambre d'Agriculture de l'Indre req. n° 38 517 concl. - Commissaire de gouvernement Genevoix.
A.J.D.A. mars 1983 p. 178 et s.

Sous-Section 2. Les plans d'occupation des sols (P.O.S.)

Les plans d'occupation des sols ont été institués par la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, ils étaient obligatoires pour les communes de plus de 10.000 habitants, facultatifs pour les collectivités moins peuplées.

La loi du 7 janvier 1983 maintient les P.O.S. en tant que document d'urbanisme de référence ; le cadre général n'est pas modifié mais, désormais ils peuvent être créés sur tout le territoire national sans aucun seuil de population. Inversement, aucune obligation stricte n'est faite d'instituer un plan d'occupation des sols (la suppression de cette obligation est liée à la mise en oeuvre de la décentralisation) (33).

Cette liberté de choix laissée aux collectivités locales se manifeste également au niveau du contenu du plan d'occupation des sols. La législation a simplifié le contenu des P.O.S. qui ne doit désormais obligatoirement contenir que la définition des zones urbaines et un règlement allégé. Toutes les autres dispositions sont facultatives ; la loi du 7 janvier 1983 met ainsi en place un P.O.S. à contenu variable qui, indépendamment du minimum irréductible, pourra être adopté par les autorités locales aux situations des différentes communes. Les P.O.S. doivent 1°/ délimiter les zones urbaines... 2°/ définir ... les règles concernant le droit d'implanter des constructions ... Ils peuvent en outre : 3°/ déterminer des règles ... concernant l'aspect extérieur des constructions ... (34).

---

(33) J. CATHELMEAN : J.L. VIGUIER : Technique du Droit de l'Urbanisme. Sources du droit de l'Urbanisme - Pratique notariale octobre 1984 p. 50.

(34) Nouvel article L. 123-1 du Code de l'Urbanisme issu de l'article 48 de la loi du 7 janvier 1983.

La loi du 7 janvier 1983 consacre la maitrise des communes dans la préparation de ces documents d'urbanisme : il y a de ce point de vue, un renversement total des rôles respectifs des représentants de l'Etat et des collectivités locales. Alors que traditionnellement, la prescription, l'instruction et la mise en oeuvre des plans d'occupation relevaient de la compétence de l'Etat [35] l'article L 123-3 du Code de l'Urbanisme (loi du 7 janvier 1983, article 50) pose le principe nouveau essentiel selon lequel " le P.O.S. est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune ". Les représentants de l'Etat ne sont pas absents, mais sont seulement " associés " à ce processus d'élaboration (article L 123-3. 3ème al.). L'élaboration du P.O.S. est désormais conduite sous l'autorité du maire, ou si la commune a confié l'élaboration du plan à un établissement public de coopération intercommunale, sous l'autorité du président de cet établissement public.

Sous l'ancienne législation, pour ce qui est des communes littorales, l'Etat a largement favorisé la prescription et accéléré la publication de P.O.S. ; ceux non conformes aux orientations gouvernementales devaient être, évoqués au niveau du Ministère de l'Environnement et leur approbation pouvait être transférée au niveau central [36]. En 1978, 700 P.O.S. étaient déjà prescrits sur les 890 possibles sur le littoral. C'est ainsi que dans le département de la Manche, dès 1973, 73 P.O.S. étaient déjà à l'étude sur les communes littorales [37] tandis que dans le département des Côtes-du-Nord presque toutes les communes littorales sont actuellement

---

(35) Dans le système instauré par la loi du 30 décembre 1967, les P.O.S. étaient soumis pour avis aux conseils municipaux des communes concernées et aux organes compétents des établissements publics intercommunaux.

(36) Voir communication de Monsieur Michel D'ORNANO devant le Conseil des Ministres le 15 novembre 1978 et la Directive d'Aménagement National du 25 août 1979 précitée.

(37) Voir : La protection de l'Environnement en Basse Normandie.
Le Moniteur des Travaux Publics du 28 avril 1978.

couvertes par un P.O.S.[38] ; ce qui manque actuellement,c'est une harmonisation des types d'aménagement dans chaque partie du littoral, que la loi sur le littoral devrait contribuer à améliorer . Les P.O.S. ont jusqu'à présent été conçus essentiellement comme des instruments d'aménagement terrestre, se prêtant mal à un aménagement en profondeur du littoral (cf. le P.O.S. de SAINT-BRIEUC). Selon la loi, les P.O.S. devront participer activement à cette démarche : " Dans les espaces proches du rivage n'est admise qu'une extension limitée de l'urbanisation. Cette urbanisation doit être prévue par le plan d'occupation des sols et justifiée au Plan par des motifs d'urbanisme ou par l'accueil d'activité économique dont l'exploitation exige la proximité immédiate de l'eau "[39]. Cette participation d'autant plus nécessaire que " le territoire d'une commune littorale s'étendra ... jusqu'à la limite des eaux territoriales (12 milles). "[40]

Pour les communes non encore dotées d'un P.O.S. la loi du 7 janvier constituera un encouragement indiscutable ; trois mécanismes incitateurs sont prévus dans ce sens :

---

(38) SAINT-BRIEUC fut la première commune des Côtes-du-Nord à disposer d'un document précis réglementant la construction. Ce premier document, reconnu par le Conseil municipal en janvier 1975 fut approuvé en janvier 1978. Il a été révisé en concertation avec la population par la création de commissions extra-municipales, des aides aux associations de quartiers, l'élaboration publique d'un plan de référence. Les grandes options qui ont été retenues sont : le renforcement des centres d'animation commerciale, création d'une zone d'activité ouverte à l'artisanat, élaboration d'une circulation périphérique au quartier, maitrise des terrains constructibles, protection de vastes espaces verts le long des versants des vallées et du littoral, sans oublier l'aménagement des vastes espaces couverts par les entrepôts de la gendarmerie.
Voir : Le Moniteur des Travaux Publics du 5 juillet 1982 et
J. GUELLEC : La Baie de SAINT-BRIEUC P.C.M.
BRETAGNE n°s 8-9 août-septembre 1984 p. 36.

(39) Voir projet de loi article L 146-2.

(40) Voir exposé des motifs de projet de loi relatif à la protection, l'aménagementet la mise en valeur du littoral.

- Le P.O.S. est simplifié, il ne contient que la définition des zones urbaines et un règlement allégé (art. L 123-1-1° et 2°).

- A défaut de plan d'occupation des sols, il sera normalement impossible de construire hors des zones urbanisées (article L III-1-2 nouveau).

- Lorsqu'une commune s'est dotée d'un P.O.S. approuvé, les autorisations d'utilisation de sol (permis de construire, autorisation de bâtir...) et actes permettant d'utiliser le sol (certificat d'urbanisme ...) sont délivrées, non plus au nom de l'Etat mais à celui de la Commune (cf. article L 421-2, L 421 -2-1 ; cf. également L 7 janvier 1983 art. 68 L 22 juillet 1983 art. 105 (41).

Sous-Section 3. Le regroupement des communes littorales.

La réforme issue de la loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 (42) sur les fusions et regroupements de communes devait permettre un examen général des structures communales de l'arrondissement d'AVRANCHES (43) et notamment " une remise en cause de celle des structures administratives locales "

---

(41) "... Selon les estimations disponibles, la mise en oeuvre de la loi du 7 janvier 1983 aura pour effet de multiplier par quatre les demandes de mise à l'étude des P.O.S. pour les communes dépourvues de tout document d'urbanisme, par trois le nombre de publications des P.O.S. et deux les approbations, sur environ 6.000 cartes communales existantes, on peut estimer que la moitié sera transformée en P.O.S... " (cf. Avis présenté par M. Guy MALANDIN au nom de la Commission de la production et des échanges sur le projet de loi de Finances pour 1984. Doc. Ass. not. n° 1740. Annexe au procès verbal de la séance du 6 octobre 1983.

(42) J.O. du 18 juillet 1971.

(43) Composé de seize cantons, l'arrondissement d'AVRANCHES rassemblait avant l'intervention de la loi du 16 juillet 1971,186 communes, 12 syndicats intercommunaux à vocation multiple et 41 syndicats spécialisés.

qui n'étaient plus adaptées aux exigences de notre temps " [44]. C'était le cas des agglomérations multicommunales d'AVRANCHES et GRANVILLE tandis qu'un grand nombre de petites communes rurales n'avaient pas une population suffisante pour assurer un minimum d'équipements collectifs et de services indispensables.

Si les objectifs du plan départemental des fusions et des regroupements de communes, élaboré à partir des propositions de la Commission d'élus et arrêté par le préfet [45], étaient assez ambitieux, les résultats furent somme toute, modestes mais non négligeables. En effet douze fusions au total ont intéressé quarante cinq communes (soit deux fusions simples et dix fusions avec création de communes associées) ; si l'on excepte les huit communes autour de PONTORSON et les quatre communes de TULLONVILLE, les fusions réalisées intéressant surtout des petites communes rurales qui se dépeuplent [46]. Mais ce bilan apparaît très positif si on le compare au reste du département de la MANCHE, et si on se réfère à la nécessaire amélioration des structures communales, supports obligés des équipements collectifs, facteurs de progrès économique et social. Il convient toutefois de noter que cette formule des regroupements de communes a eu un succès plus que modeste [47] et ne semble promise à un bel avenir, en raison de l'opposition systématique et permanente des maires et, plus généralement des réflexes psycho sociologiques des administrés.

---

(44) Circulaire n° 71-364 du 28 juillet 1971 adressée par le Ministre de l'Intérieur aux préfets sur l'application de la loi n° 71 - 588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

(45) " Un bilan de la politique des fusions et regroupements des communes ". Revue Le Moniteur des Travaux Publics. 1973 n° 15 pp. 17 à 20.

(46) Deux fusions de deux communes rassemblaient 14.528 habitants (11,30 % des habitants de l'arrondissement d'AVRANCHES GRANVILLE et SAINT NICOLAS près GRANVILLE et ISIGNY - Le BUAT.

Voir : A. TERRAZZONI : " Les fusions et regroupements de communes dans l'arrondissement d'AVRANCHES. Revue Administration 1975 p. 15.

(47) 800 opérations en tout, ont permis de faire disparaître 1.380 communes.

Section II. Une nouvelle politique d'aménagement rural

La loi de décentralisation portant répartition des compétences du 7 janvier 1983 prévoit dans son article 29 " que les communes peuvent élaborer et approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement qui définissent les perspectives à moyen terme de leur développement économique, social et culturel déterminent les programmes d'action correspondants, précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des équipements et services publics. " (49)

La Charte est avant tout un instrument de concertation et de planification adapté au monde rural et c'est en conséquence un outil qui se doit d'être souple et diversifié (50).

Document indicatif de planification fixe servant de référence à toutes les autres planifications, les Chartes intercommunales introduisent la concertation à tous les niveaux :

- les communes participantes ont l'initiative de l'élaboration du document, elles mènent les études préliminaires et surtout créent l'organe de coordination qui peut être une association ou un établissement public, coopération intercommunale, reposant sur la règle de l'unanimité.

- les administrations, tout particulièrement les services extérieurs rénovés du Ministère de l'Agriculture (51), la DATAR, les services techniques de l'urbanisme.

---

(49) J.O.R.F. du 9 janvier 1983 p. 216.

(50) Voir déclaration de M. Yves DANGE Directeur de l'Urbanisme et des Paysages au Ministère de l'Urbanisme - Revue Vie Publique, juin 1984 p. 48.

(51) Une Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (D.R.A.F.) a été créée regroupant huit services, tandis que les D.D.A. conservent l'aménagement et le développement rural. Vie Publique, janvier 1985 p.44.

- les autres collectivités territoriales comme le département et la région participent financièrement à l'opération notamment par des conventions spéciales.

- les différents partenaires économiques et socio-professionnels.

Les Chartes intercommunales sont des instruments de " solidarité rurale " [52] participation, dialogue, concertation en sont les " maitres mot ". Destinées à remplacer le plan d'aménagement rural dont les aires découlaient plus des circonstances que d'une réflexion préalable, elles devraient être particulièrement adaptée aux réalités des zones rurales du littoral [53], tant il est vrai que le dynamisme rural ne peut reposer que sur un fort volontarisme local, lequel ne saurait s'enraciner ailleurs que dans la volonté de toutes les parties intéressées de prendre elles-mêmes en main leur propre développement.

Cette planification décentralisée pourrait notamment s'avérer appropriée dans la partie normande Golfe où un programme régional d'actions concertées agricoles (P.R.A.C.) avait été défini et où une volonté d'organisation structurée de l'espace rural s'exprime très nettement [54]. Anticipant cette réforme, une Charte agricole des Côtes du Nord a ainsi été adoptée en avril 1980 déterminant notamment les principes de mise en oeuvre du Règlement National d'Urbanisme [55].

---

(52) Actuellement un programme expérimental de 12 Chartes assorti de 150.000 francs pour chacune d'elles est en cours. Aucune commune riveraine du Golfe Normano-Breton n'est pour l'instant concernée, seules des communes rurales du Bassin de RENNES font l'objet d'un tel contrat en Bretagne.

(53) " Des Chartes de solidarité " revue Vie Publique, juin 1984 p. 48.

(54) sur le P.R.A.C. voir le Programme Régional de Développement et d'Equipement de Basse Normandie. Le Moniteur des Travaux Publics du 29 juin 1974 p. 17.

(55) J.J. LEFEBVRE. : Deux actions pour revitaliser un département rural. Le Moniteur du 27 juillet 1981.

Section III. Une politique intégrée : Les " contrats de pays "

(zone d'interdépendance : ville-campagne)

Proposée en 1971 par le C.E.L.I.B. dans son Livre Blanc : " Bretagne une ambition nouvelle ". Le pays ou zone d'interdépendance ville - campagne se définit comme un espace où presque tous les habitants sont à la fois producteurs et consommateurs. C'est le cache territorial doté d'un pôle central et d'une périphérie [56] qui apparaît le mieux adapté pour :

" étudier et conduire la politique d'aménagement, d'urbanisme, et d'occupation des sols,

" réguler l'évolution de l'emploi et de la démographie,

" programmer et réaliser les principaux équipements publics "[57].

Le pays, dont la taille varie d'un à quatre cantons, peut être une unité géographique (plateau, vallée...). L'union de petites régions individualisées, est surtout l'espace de solidarité horizontale [58].

---

(56) J.F. LESTIER : La prise en compte de l'environnement par la loi du 7 janvier 1983. Décentralisation Urbanisme et Développement. Institutions Publiques. Presses Universitaires de LYON 1983 p. 101.

(57) H. KRIER - L. ERGAN : Bretagne de 1975 à 1985. Ed. Informatique et Conjoncture p. 204.

(58) Les pays dans la nouvelle problématique du développement. Le Moniteur des Travaux Publics - 5 juillet 1982 p. 17.

Ces contrats de pays sont aux antipodes de découpages artificiels ou improvisés, ils permettent de consolider la solidarité par la prise en charge des équipements et des divers services de promixité qui sont nécessaires à l'épanouissement culturel et à la cohésion sociale.

Cette planification horizontale contractuelle doit s'articuler avec le rôle confié à la région en matière de planification (59). Les pays non reconnus par la loi doivent donc " sortir de la clandestinité ". Les initiatives doivent être fédérées pour être efficace au niveau des départements et des régions. Les contrats de Plan qui peuvent être conclus entre l'Etat, les collectivités territoriales et les entreprises " pourront l'être aussi entre les régions et les partenaires infrarégionaux (60).

Quatre cents contrats de pays ont été conclus depuis que la procédure existe. Huit mille communes et cinq millions d'habitants en ont bénéficié. Ces procédures " descendantes " ont fait l'objet de critiques ; pourtant, elles ont permis dans de nombreux cas d'engager des processus de développement local.

---

(59) J. RAVANEL : Compétences nouvelles attribuées aux collectivités locales et aux régions . In Etudes Politiques Economiques et Sociales. Dalloz 1984, p. 297.

(60) Suggestion de M. ROCARD aux institutions des régions. L'Etat conservant des possibilités d'intervention directe pour le soutien à l'innovation et à l'expérimentation. La DATAR devenue un organe d'écoute et les administrations qui n'auront plus à dire " l'art et la manière d'organiser la file d'attente des subventions " devront appuyer les efforts des comités de pays qui feront preuve d'imagination et d'originalité . Le Moniteur du 5 juillet 1982 p. 19.

SOUS-CHAPITRE III. LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE ECONOMIQUE

(exploitation, valorisation du littoral)

La loi du 7 janvier 1983 introduit dans son article 57 (61) une nouvelle catégorie d'instrument de planification de l'espace : les schémas de mise en valeur de la mer, qui s'inscrivent dans le prolongement de l'expérience des Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer expérience menée avec un succès relatif depuis une décennie.

Section I. L'échec relatif des S.A.U.M.

Parmi les huit schémas mis à l'étude à l'issue des décisions du Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.), un seul concerne le Golfe Normano-Breton : le S.A.U.M. de la Baie de SAINT-BRIEUC prescrit le 5 décembre 1978, qui n'avait fait l'objet d'aucun document de synthèse en 1983.

Les S.A.U.M. instruments pragmatiques par excellence, manquaient de fondements législatifs et réglementaires propres. Seul l'article H 122-1 du Code de l'Urbanisme, habilitant le préfet de région à donner des directives particulières d'aménagement a permis de leur donner un fondement juridique ; une fois approuvés, les S.A.U.M. pouvaient être déclarés directives particulières (62).

---

(61) Loi n° 83-8 du 7 janvier 1982 J.O. du 9 janvier 1983. Titre II Section II. " De l'urbanisme et de la sauvegarde du patrimoine et des sites " (Chap. IV. art. 57)

(62) Deux schémas ont été adoptés en 1980 : le schéma du Pertuis Charentais, et de la Rade de BREST.

Si le défaut d'encadrement juridique a desservi le développement des S.A.U.M. (les administrations intéressées adoptant des conceptions différentes à leur sujet) les intérêts divers qui s'affrontent en milieu littoral ont constitué un obstacle important : c'est le cas notamment en Baie de SAINT-BRIEUC (63).

L'impossibilité de mettre en place un S.A.U.M. en Baie de SAINT-BRIEUC est largement liée à " l'ignorance " de plusieurs facteurs (64)

- aucun fond de connaissance n'est commun aux différentes parties prenantes du secteur maritime : les fonds, les courants, les peuplements de la Baie sont connus des spécialistes de façons incomplètes.

- concernant les facteurs terrestres, ce n'est que depuis peu que l'on a pu faire le recensement des points de pollution de la Baie de SAINT-BRIEUC. On ne connaît pas le flux en volume et nature. Le comportement des différents polluants dans le milieu.

- les effets de la pression touristique et résidentielle, dévastateurs par le passé ont reçu, presque partout un début de solution grâce à une couverture quasi totale par les P.O.S. (65).

- Un développement cohérent et conséquent de l'aquaculture est possible, mais le conflit est déjà ouvert avec la plaisance et le tourisme pour l'occupation de la partie découvrante du domaine public maritime. La construction d'installation à terre et le gardiennage des élevages. Dans ce domaine il convient de souligner qu'une difficile synthèse entre un schéma de la plaisance et un plan nautique aux inspirations opposées a été réussie.

---

(63) Ph. CHATEAUREYNAUD : " Les schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer " Revue Droit et Ville n° 12 p. 135.

(64) J. GUELLEC : " La Baie de SAINT-BRIEUC " Revue P.C.M. Août-Septembre 1984 p. 33.

De plus, le transfert des compétences maritimes va encore compliquer cet écheveau en introduisant des autorités indépendantes " dans des domaines en interaction serrée " (66). Pour le schéma de mise en valeur de la mer, le travail doit être repris sur de nouvelles bases.

Section II. Les schémas de mise en valeur de la mer.

Contrairement aux S.A.U.M., le champ d'application des schémas de mise en valeur permettrait d'en couvrir l'ensemble de la zone côtière du Golfe Normano-Breton (67) ; même si leur portée géographique reste encore imprécise (68).

Comme leurs prédécesseurs, les schémas de mise en valeur sont des documents prévisionnels tenus de respecter les prescriptions d'aménagement. L'article 57 de la loi énumère les divers types d'orientation fondamentale, qui ont trait à " la protection " " l'exploitation " et à " l'aménagement du littoral " (69). Dans son alinéa 2, il prévoit ensuite un zonage faisant apparaître les principaux modes d'utilisation de la frange littorale : " développement industriel et portuaire ", " cultures marines ", " activités de loisirs ". L'énumération est souple puisqu'elle n'est pas limitative. Le texte impose enfin de préciser " les mesures de protection du milieu marin (70).

---

(66) J. GUELLEC : " La Baie de SAINT-BRIEUC " op. cit. p. 33.

(67) Les S.A.U.M. étaient réservés à des sites côtiers choisis selon des critères de sensibilité " " d'intensité " et de " diversité " des activités exercées ". Les S.A.U.M. peuvent être établis " dans les zones côtières ".

(68) Dans la pratique des S.A.U.M. elle s'étendait jusqu'à la limite externe du plateau continental. Elle comprenait l'intégralité du territoire des communes riveraines et exceptionnellement au delà (cf. Le S.A.U.M. de la Rade de BREST).

(69) Désormais leur domaine concerne non seulement la mer mais également le rivage et les zones côtières (portuaires, industrielles, de loisirs...)

(70) N. LUSSON-LE ROUSSEAU : Les schémas de mise en valeur de la mer Revue Littoral Droit et Mer Juillet-Août 1983 p. 24.

L'innovation introduite par la loi de janvier 1983 porte sur les effets des schémas de mise en valeur : ils s'imposent aux documents de planification urbaine. Aux termes de l'article 57 précité : " les schémas directeurs. Les schémas de secteur, les plans d'occupation des sols et les documents d'urbanisme en tenant lieu doivent être compatibles avec leurs dispositions ". Bien entendu la portée de la notion de compatibilité est ici fonction de la précision de la norme de référence.

Lorsque, comme en Baie de SAINT-BRIEUC, l'adoption du S.M.V.M. est postérieure aux P.O.S., la loi lui reconnaît certains effets dès sa phase de préparation ; c'est ainsi que le représentant de l'Etat peut s'opposer au caractère exécutoire du P.O.S. et en demander la modification parce que ses dispositions sont " de nature à compromettre la réalisation d'un S.M.V.M. en cours d'établissement ".

On peut considérer que les S.M.V.M. contribuent à réduire la partie de la décentralisation en urbanisme puisqu'il résulte de la loi que les services de l'Etat sont seuls compétents pour préparer le document. Une fois le projet établi, il est soumis pour avis aux communes, départements, régions intéressées, l'approbation est prévue par décret en Conseil d'Etat (71).

Ce centralisme était-il évitable compte tenu des compétences importantes exercées par l'Etat sur le domaine public maritime compris dans l'avis des schémas ? En outre " l'omniprésence du pouvoir central favorise l'insertion du schéma dans un ensemble ordonné de règles, n'est-elle pas de nature à atténuer les craintes qu'à fait naître la

---

(71) Cette procédure demeure tout à fait isolée au sein d'un texte de décentralisation. Voir sur ce thème N. LUSSON-LE ROUSSEAU : les schémas de mise en valeur de la mer " article précité p. 31.

décentralisation en matière d'urbanisme (tout particulièrement en Baie de SAINT-BRIEUC) : " elles iraient ici plutôt dans le sens d'un malthusianisme résultant du jeu conjugué des égoïsmes et des intérêts, non compensé par l'action d'un pouvoir échappant aux contingences locales "(72).

La mise en place de S.M.V.M. dans toutes les zones à valoriser du Golfe Normano-Breton ne serait-elle pas de nature à assurer une meilleure cohérence et un respect de la hiérarchie entre instruments d'urbanisme : Les S.D.A.U., les P.O.S., les Chartes Intercommunales ... instruments de planification terrestre devant obligatoirement s'articuler avec les S.M.V.M. et cela, dans le cadre de la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

---

(72) J. GUELLEC : " La Baie de SAINT-BRIEUC " op. cit. p. 32.

Sous-CHAPITRE IV. LES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DE PROTECTION DES SITES ET D'ENVIRONNEMENT

Les instruments de planification peuvent se mettre au service de la protection des sites et de l'environnement. L'intervention publique peut à cet égard résulter de l'application des lois ou règlements nationaux (la politique des périmètres sensibles, les servitudes de passage sur le littoral, les interventions foncières du Conservatoire du Littoral en sont les trois principales manifestations dans le Golfe Normano-Breton).

La planification locale introduit également une dimension de protection de l'environnement, ainsi les S.D.A.U. prolongés par les S.M.V.M. les P.O.S. sont des instruments de protection de la nature.

Section I. Les périmètres sensibles

Les premières mesures de protection spécifique au littoral ne concernaient que la Provence, la Côte d'Azur et la Corse. Elles renforçaient les pouvoirs des préfets, notamment en ce qui concerne les permis de construire, les lotissements, les campings et les espaces boisés (73)

Les Côtes-du-Nord ont délimité leurs périmètres sensibles en 1972 et l'ILE-ET-VILAINE en 1974. La loi du 31 décembre 1976 (74)

---

(73) Décret n° 59-673 du 26 juin 1959 et Loi n° 60-7384 du 23 décembre 1960 portant Loi de Finances pour 1981.

(74) Loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'Urbanisme et Décret n° 77-758 du 7 juillet 1977. Circulaire 78-64 du 15 mars 1978.

a apporté de profondes modifications à la fois à la procédure de délimitation des périmètres sensibles et des zones de préemption et au régime de la redevance départementale d'espaces verts qui est devenue la taxe départementale d'espaces verts.

Les périmètres sensibles couvrent au minimum l'ensemble du littoral des départements bretons, c'est-à-dire la zone où la pression de la construction est la plus forte et de ce fait, le milieu le plus fragile.

Cependant la conception et l'extension des périmètres sensibles sont très variables d'un département à l'autre ; on peut distinguer deux types d'utilisation : (75)

- la zone de préemption comme surface à acquérir (Ille-et-Vilaine. Ce département possède un littoral urbanisable restreint (si l'on excepte la zone de prés salés de la Baie de CANCALE - Mont SAINT-MICHEL) et des moyens financiers importants dus à l'extension des périmètres sensibles à l'agglomération rennaise. Des zones de préemption ont été délimitées sur tous les points sensibles du Littoral, hors agglomération, sur une faible profondeur. La superficie totale des zones à urbaniser de préemption d'Ille-et-Vilaine est faible (370 ha) comparée à celles des autres départements bretons.

Il a paru en effet superflu de délimiter de vastes zones de préemption puisque la politique du département était leur acquisition systématique, rendue possible par l'importance des moyens financiers (à ce jour, le département s'est constitué un patrimoine de 80 hectares sur le littoral) (76). Depuis peu, il est apparu souhaitable que les zones de

---

(75) Voir la politique des périmètres sensibles et des zones de préemption sur le littoral breton. Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie D.U.P. Service technique de l'Urbanisme 1979.

(76) Voir en annexe la limite des périmètres sensibles et les zones de préemption en Ille-et-Vilaine.

préemption puissent être utilisées à des fins d'observation foncières donc étendues, c'est pourquoi, le périmètre sensible permet en outre au département :

- de protéger réglementairement les sites en l'absence de documents d'urbanisme,

- de signer des conventions avec des propriétaires privés pour obtenir l'ouverture d'espaces naturels actuellement fermés.

Des zones de préemption, d'une superficie totale de 867 ha ont ainsi été créées pour faciliter les acquisitions correspondantes (77).

- La zone de préemption observatoire foncier (Côtes-du-Nord). Dans ce département, la zone de préemption n'est établie que si le site n'est pas dans le champ d'autres moyens de protection (zone N D de plan d'occupation des sols publiés ou approuvés, site classé, ou même zone N D de P.O.S. à l'étude) (78). D'autre part un fichier complet des déclarations d'intention d'aliéner permettra de mieux connaître la situation du foncier (79).

En Basse Normandie, le système des périmètres sensibles n'a pas été adopté par les conseils généraux. Un effort a été accompli à l'initiative des services des Ministères des Affaires Culturelles et de l'Environnement pour inscrire à l'inventaire des ensembles de communes à protéger en priorité (La HAGUE, le secteur de HONFLEUR) (80).

---

(77) Y. GAUTHIER : Aménagement du Littoral d'Ille-et-Vilaine. P.C.M. août-septembre 1984 p. 29.

(78) La politique des périmètres sensibles et des zones de préemption sur le littoral breton. op. cit. p. 24.

(79) Voir en annexe la limite des périmètres sensibles et les zones de préemption dans les Côtes-du-Nord.

(80) La protection de l'environnement en Basse Normandie. Le Moniteur du 28 avril 1973.

Section 2. La servitude de passage

La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme comporte dans son chapitre 5 un article 52 (81) qui institue à l'usage des piétons une servitude de passage en bordure du littoral. L'article 52 de la loi a été suivi d'un décret du 7 juillet 1977 pris pour son application ainsi que d'une circulaire accompagnée d'une importante note technique élaborée conjointement par le Ministre de l'Environnement et du Cadre de Vie et le Ministère des Transports.

La création de la servitude de passage apparait tout d'abord comme la conservation par le législateur de l'institution du sentier du douanier qui avait une consistance réelle sur une grande partie du littoral.

La servitude de passage sur le littoral est instituée de plein droit depuis le 1er mai 1978 dans les communes érigées en stations classées, et depuis le 1er novembre 1978 dans les autres communes. Elle s'applique sur une largeur de 3 m. maximum en bordure de la limite du domaine public maritime.

L'autorité administrative peut, après enquête, soit modifier le tracé ou les caractéristiques de la servitude, soit la suspendre dans certains cas (raison de défense nationale, protection du site...)

Les propriétaires riverains, les usagers et les collectivités publiques sont tenus à certaines obligations :

- Les propriétaires doivent le droit de passage et ne peuvent entreprendre de modifications des lieux que sous certaines conditions.

---

(81) Articles L 160-6 à L 160-8 du Code de l'Urbanisme.

- L'usager doit utiliser la servitude uniquement comme cheminement piétonnier.

- L'Etat met en oeuvre la servitude, les communes sont responsables de la police et de la sécurité du passage ; elles ont la charge de la signalisation de jalonnement.

Ainsi sur le littoral d'Ille-et-Vilaine la servitude concerne 154 km sur les 175 km que compte le littoral ; l'achèvement des travaux étant prévu pour 1985.

L'entretien des sentiers réalisés et ouverts au public incombe à l'Etat mais certaines communes acceptent d'assurer l'entretien des chemins piétonniers situés sur leur littoral (PLEURTUIT). En dépit des négociations menées avec les propriétaires concernés, il est inévitable que les tracés approuvés fassent l'objet de recours contentieux (14 en Ille-et-Vilaine sur 900 propriétaires concernés) (82).

Section 3. Les acquisitions du Conservatoire du Littoral

Ces deux actions sont complétées par les acquisitions du Conservatoire de l'espace littoral et des cités lacustres établissement public-administratif chargé de protéger les espaces encore libres en bord de mer et sur les rives de nos grands lacs, de faire respecter les sites naturels qui attirent sur nos rivages les populations en quête de repos ou de loisirs, de sauvegarder les équilibres écologiques de cette zone exigüe et fragile.

Le Conservatoire doit constituer un " patrimoine qui protège les sites les plus riches, ceux qui commandent la fécondité de la

(82) Y. GAUTHIER : Aménagement du littoral d'Ille-et-Vilaine. op. cit. p. 29.

mer et également les sites qui constituent l'essentiel du patrimoine naturel qui est un élément indispensable à notre culture " (83).

Son action doit être complémentaire par rapport aux plans d'urbanisme, aux protections réglementaires établies au titre des sites ; en effet, si la surface à protéger peut être évaluée à 600.000 ha en première ligne de bord de mer, le Gouvernement a fixé l'importance du patrimoine du Conservatoire à 50.000 ha qui devraient acquis pour 1990. C'est ainsi qu'en Ille-et-Vilaine, le Conservatoire n'a acquis que 7 ha pour le compte de l'Etat situé à la pointe de Meinga à Saint-Coulomb (84).

---

(83) " Bilan éloquent pour le Conservatoire du Littoral " Le Moniteur du 5 août 1983.

(84) Y. GAUTHIER : " Aménagement du Littoral d'Ille-et-Vilaine " op. cit. p. 29.

C ONCLUSION

Certes, la loi du 3 janvier 1986 donne une base juridique à la notion de littoral " entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur " (85) et soumet les documents d'urbanisme qui s'y appliquent à certains critères concernant l'utilisation des espaces.

Elle n'introduit toutefois pas de zonage administratif de synthèse qui prendrait en compte cette entité géographique. Les différents zonages séparant les activités terrestres et maritimes demeurent, avec même un risque accru de dispersion voire de contradictions du fait que la décentralisation (élaboration des S.D.A.U. et des P.O.S. par les communes littorales).

Cependant, les Schémas de Mise en Valeur de la Mer couvrant une zone à la fois terrestre et maritime, peuvent constituer une planification de synthèse et pourraient être mise en oeuvre sur plusieurs sites du Golfe Normano-Breton ; en effet, tous les instruments d'urbanisme doivent leur être conformes et de plus, ils font l'objet d'un arbitrage rationel qui peut constituer une garantie de coordination et de conformité avec les principes de la loi sur le Littoral.

---

(85) Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 J.O.R.F. du 4 janvier 1986 p. 281.

Châpitre IV : La protection de l'environnement : l'exemple des Iles Chausey

Les îles CHAUSEY forment un petit archipel au Nord de la Baie du Mont Saint-Michel, au Nord-Ouest de Granville dont elles dépendent administrativement. Cet archipel est composé de plusieurs centaines d'îlots -autant que de jours dans l'année, dit-on- dont 53 restent toujours découverts. La "Grande Ile" est la pièce la plus importante de ce vaste échiquier avec 1800 mètres de long sur 750 mètres de large. Pour l'essentiel, les îles CHAUSEY sont propriété privée d'une Société Civile Immobilière (1). Seule une partie de la "Grande Ile" est propriété de l'Etat, résultat d'une procédure d'expropriation engagée en 1866.

Pour le vacancier de passage, CHAUSEY est d'abord le but d'une excursion d'une journée. Pour quelques privilégiés qui y résident c'est un havre d'une rare beauté loin de la vie trépidante des cités. Pour une poignée de familles, c'est la vie de pêcheurs, souvent difficile (2). Pour tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre , connaissent, abordent ou vivent à CHAUSEY, l'archipel est un site exceptionnel.

La qualité la plus spectaculaire du site réside sans doute dans le paysage toujours renouvelé qu'il offre notamment aux écueils et rochers innombrables qui le parsèment, ainsi qu'au phénomène de marée dont l'amplitude est, ici, l'une des plus fortes du monde. Cette qualité de paysage suggère immédiatement au juriste la protection de "l'esthétique", du "pittoresque", objet de la loi du 2 mai 1930 (3).

L'intérêt des iles CHAUSEY est également d'ordre botanique. La flore de l'archipel est non seulement diversifiée mais présente même plusieurs espèces rares. A CHAUSEY a été, par exemple, découverte une algue très particulière, le "Fucus Lutarius". Dans la lande à ajonc qui occupe les parties périphériques de l'île, on trouve une rare bruyère "Erica Vagans". Y persiste, enfin, une espèce de chardon en régression sur toutes les autres côtes : "Eryngium maritimum" (4).

Les multiples rochers et îlots de l'archipel constituent autant de niches ou abris pour de nombreux oiseaux marins. Ils hébergent notamment la plus importante colonie de France de grand Cormoran. Quant à l'avifaune terrestre, présente sur le seule "Grande Ile", elle s'avère d'une surprenante richesse : 33 espèces nidificatrices ont été recensées sur 45 hectares à peine (5).

La qualité du site ne peut donc être réduite à son seul paysage. Une cotation scientifique de l'archipel a d'ailleurs été entreprise sur la base de différents critères -esthétique, géomorphologique, géologique, zoologique, botanique-. Les îles CHAUSEY atteindraient un niveau 3 correspondant à un site de qualité exceptionnelle. "A ce titre, il devrait être érigé en réserve naturelle" (6) et ainsi bénéficier d'une protection renforcée. Cette protection se justifie d'autant plus que le site en question est menacé.

Le milieu est tout d'abord mena cé par la pression touristique qui s'exerce sur l'archipel. En période estivale, un millier de touristes par jour peuvent être débarqués sur la Grande Ile. Cet envahissement, que les possibilités d'accueil très limitées ne permettent pas de contrôler, est à l'origine du piétinement des dunes et de la prolifération des détritus. L'accès de plus en plus fréquent des plaisanciers aux îlots provoque également des perturbations graves aux colonies d'oiseaux qui s'y reproduisent (7). A ces menaces "classiques", il faut désormais ajouter le "grandiose" projet d'E.D.F., d'une immense usine marémotrice à proximité de l'archipel (8).

La beauté du site de CHAUSEY, ses richesses ne sont pas une découverte récente. Des "souvenirs de naturaliste" (9), des "lettres", "feuilles" scientifiques déja anciennes en portent témoignage. La volonté de préserver l'archipel a d'ores et déja trouvé une traduction juridique. Des projets de renforcement du dispositif de protection ont été avancés puis abandonnés. Une structure originale et adaptée de protection de l'archipel reste peut-être encore à inventer.

Section 1 - Le dispositif de protection de l'archipel des Iles CHAUSEY

1.1. Le classement à l'inventaire des sites.

Par arrêté en date du 24 mai 1976 (10) l'ensemble de l'archipel des Iles CHAUSEY a été classé à l'inventaire des sites, au titre de la loi du 2 mai 1930. Cette opération se substitue et renforce une première initiative du 24 décembre 1969 qui avait permis l'inscription de ce même site.

La première explication de cette évolution n'est pas juridique. Entre 1970 et 1976, la pression touristique s'est considérablement accrue, les menaces de dégradation du milieu aussi. Une protection rigoureuse s'est révélée nécessaire.

La seconde explication est à rechercher dans les limites de la technique de l'inscription à l'inventaire des sites : "L'inscription entraîne sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions sans avoir avisé, 4 mois d'avance, l'administration de leur intention" (11).

En d'autres termes, l'inscription oblige simplement le propriétaire à informer préalablement l'administration d'un projet entraînant une modification des lieux. En cas de désaccord sur la nature ou le contenu du projet, l'administration peut suggérer, proposer, négocier mais ne peut en aucun cas s'opposer aux travaux si, une fois le délai de 4 mois écoulé, le propriétaire persiste dans sont intention.

Le classement, en revanche, est un moyen plus rigoureux de protection du site : "Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale du ministre chargé des sites donnée après avis de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages et, chaque fois que le ministre le juge utile, de la Commission Supérieure" (12).

On voit donc l'étendue des contraintes qui pèsent sur le propriétaire d'un espace classé. Si son droit d'entretenir les lieux et de les exploiter normalement n'est pas remis en cause, son pouvoir de les modifier en revanche, est strictement encadré, contrôlé. Aucune modification ni destruction ne pourra être entreprise sauf autorisation expresse de l'autorité compétente.

Outre cet effet principal, le classement à l'inventaire des sites produit d'autres conséquences dites "secondaires" mais dont l'importance est ici manifeste puisqu'elles concernent des activités comme le camping ou le caravaning. Conformément à la loi de 1930 et dans le but de contrôler l'afflux touristique, eu égard au caractère rudimentaire des structures d'accueil, la commune de Granville s'est ménagée la possibilité d'octroyer des autorisations annuelles de camping, après avis de la Commission Départementale des sites, sur deux secteurs réservés de la "Grande Ile". Jusqu'à présent, cette faculté n'a pas été utilisée.

Indéniablement, la décision du 24 mai 1976 renforce la protection de l'archipel des îles CHAUSEY. Par rapport à la situation précédente, c'est une évolution favorable à l'environnement qui est, ici, observée. Le système produit toutefois ses propres limites. Pour reprendre les termes de l'article 4, la protection instituée par la loi de 1930 est une protection de "l'esthétique", du "pittoresque", par le contrôle des travaux risquant de porter atteinte au site. Dès lors qu'il s'agit, en revanche, de prévenir ou de lutter contre un phénomène de pollution ou encore de protéger de façon spécifique des espèces, la technique du classement -a fortiori, de l'inscription- n'est pas adaptée.

1.2. La protection de la faune et de la flore

L'archipel des îles CHAUSEY concentre pratiquement toutes les stratégies de protection des espèces imaginées par le droit de l'environnement.

1.2.1. La règlementation des espèces protégées . Parce qu'elles présentent un intérêt scientifique ou, plus largement, dans un but de conservation du patrimoine naturel, certaines espèces animales ou végétales font l'objet d'une protection particulière. Ces espèces dites "protégées" sont, en principe, préservées de tout acte de "destruction, mutilation, capture, enlèvement, arrachage, coupe, cueillette..." (13). L'interdiction s'étend également à la destruction ou à l'enlèvement des oeufs, des nids et à la dégradation du milieu abritant ces espèces.

De nombreuses espèces présentes sur l'archipel figurent sur les différentes listes (14) d'espèces protégées et bénéficient donc de cette règlementation. Parmi les oiseaux marins, citons, par exemple, le grand Cormoran, le cormoran huppé, le goéland marin, le goéland brun, la sterne pierreagarin, la sterne caugek, le fou de bassan, le pingouin torda...

1.2.2. L'institution de réserves de chasse . Des réserves de chasse maritime et terrestre ont été créées en 1973 (15) et 1975 (16). Elles ont eu pour effet d'exclure toute activité de chasse sur l'ensemble de l'archipel -partie marine et partie terrestre-.

Les limites fixées en 1973 ont même été repoussées l'année suivante et l'exception initialement prévue sur un espace situé devant la Grande Ile a été annulée. Actuellement, la réserve maritime occupe "la portion du domaine public maritime, limitée par une ligne fermée passant à deux milles calculés à partir de la laisse de basse mer des îlots périphériques" (17).

1.2.3. L'interdiction de débarquer sur les îlots . La sauvegarde de l'avifaune repose également sur des mesures de préservation du milieu qui lui sert d'habitat. Or, il a été observé sur l'archipel et, plus précisément, sur les îlots où les oiseaux nichent des débarquements de plus en plus fréquents qui perturbent considérablement leur reproduction.

Dès 1975, une lettre du Président de la Fédération Départementale des chasseurs de la Manche adressée aux présidents des Sociétés Nautiques soulignait ce danger et demandait de recommander aux plaisanciers de "s'abstenir chaque année de pénétrer sur les îlots les plus riches en oiseaux pendant la période de nidification du 1er avril au 1er juillet". Les îlots concernés sont les suivants : Les Huguenaux, l'Ile longue, Le Grand Romont, le Petit Romont, le Guibeau-Fosse, le Lézard, les Trois Ilots, la Roche Hamont.

Le Yacht Club de Granville et le centre Régional de Nautisme ont largement diffusé cette lettre et émis une circulaire de recommandation : "A CHAUSEY respectez les "parterres d'oiseaux". En période de nidification une simple promenade dans la partie des îles autres que la Grande Ile perturbe la vie animale... Si vous débarquez, restez sur la plage !".

Cette simple recommandation n'a pas été jugée suffisante. En 1977, un arrêté municipal interdit le débarquement sur ces îlots entre le 1er avril et le 1er juillet (18).

1.2.4. La protection des ressources marines : Outre les règles générales relatives à l'exercice de la pêche aux casiers, à pied et avec lignes et palangres, deux mesures particulières de protection des ressources marines ont été prises sur CHAUSEY :

- la création d'un cantonnement formant réserve à crustacés
- l'interdiction de la pêche aux praires.

Le cantonnement a été institué par un arrêté du 14 août 1964 (modifié le 9 août 1972) dans le Sound de CHAUSEY sur le littoral du quartier de Cherbourg. A l'intérieur de ce cantonnement (19), toute pêche, y compris la pêche sous-marine, la pêche à pied et la récolte de végétaux marins, est interdite à l'exception de celle pratiquée au moyen de lignes ou palangres. Quant à la pêche aux praires, elle est interdite en bateau, à l'aide de drague ou de tout autre engin traînant sur la totalité de l'archipel des Iles CHAUSEY (20).

Pour un site de la qualité de celui de CHAUSEY le dispositif de protection mis en place n'est pas entièrement convaincant. S'il sauvegarde l'essentiel, il ne garantit pas, toutefois, la conservation de milieux fragiles -les dunes, par exemple - ou des milieux abritant des espèces végétales. Vouloir préserver une flore jugée sur le plan scientifique très intéressante par le seul recours à la réglementation des espèces protégées n'est pas suffisant. Il est nécessaire de renforcer ce dispositif en règlementant strictement l'accès aux zones renfermant des espèces rares, donc, en contrôlant la pression humaine.

La méthodologie utilisée sur CHAUSEY n'est pas non plus adaptée. La superposition de mesures sectorielles laisse inévitablement des failles dans le système de protection. En fait, c'est d'une protection globale dont l'archipel a besoin.

Section 2 - Le projet de Parc National

2.1. L'idée de créer un parc national sur l'archipel des îles CHAUSEY, afin de renforcer les moyens de protection existants, a commencé à se développer en 1975.

Sur le plan strictement juridique, le cadre est classique - la loi du 22 juillet 1960 (21) et son décret d'application du 31 octobre 1961 (22) - et la formule a été utilisée à 6 reprises. Il existe même un précédent "comparable" à Port-Cros dont le parc couvre à la fois la partie terrestre de l'île (7 Km²) et la partie marine (18 Km²).

Cette structure pouvait d'ailleurs paraître opportune pour CHAUSEY dans la mesure où elle vise à conserver la faune, la flore, et, d'une manière générale, le milieu naturel, à préserver un site contre toute dégradation, à le soustraire, enfin, à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution (23).

Conformément à la procédure, le projet était soumis au premier ministre qui, le 27 mai 1976, décidait de "le prendre en considération". L'affaire était, dès lors, instruite par une Commission au niveau départemental placée sous l'autorité du Préfet. Les travaux de cette Commission ont très vite été contrariés par les craintes, objections et oppositions parfois très virulentes des propriétaires, pêcheurs et concessionnaires de l'archipel. En 1980, le projet est officiellement abandonné. La formule Parc National a été rejettée par les utilisateurs de l'espace de CHAUSEY, conséquence d'une suspicion très forte, qu'elle soit fondée ou non, vis à vis de ce moyen de protection.

2.2. Cet échec était, à notre avis, prévisible pour des raisons sociologiques et juridiques.

Dans l'esprit du public le concept de parc évoque essentiellement un système d'interdiction absolue. Il est ressenti comme une opération de mise sous globe d'un espace accompagnée de sujettions pratiquement insupportables.

Le caractère centralisé de la procédure de création d'un Parc National est aussi difficilement accepté. Il réintroduit un sentiment amer de mesure imposée d'un bureau parisien.

La loi de 1960, enfin, qui est ici sollicitée, paraît d'inspiration essentiellement terrestre ou terrienne. Certes, l'article 1er in fine précise que le territoire d'un parc peut s'étendre au domaine public maritime. Mais, cette possibilité d'extension au milieu marin s'inscrit dans le texte de manière réservée, accessoire comme si "on voulait rattraper un oubli" et, surtout sans que l'on se soit manifestement interrogé sur la spéficité du milieu marin et des activités

maritimes (24).

Section 3 - Une structure nouvelle de protection : le parc marin ?

La création d'un dispositif de protection réaliste et efficace sur un milieu spécifique comme celui de l'archipel des îles CHAUSEY doit tenir compte de plusieurs paramètres.

Un archipel -même dans ses parties terrestres- est un ensemble "éminemment" maritime, donc différent du milieu continental. Cette spécificité rend nécessaire la mise en oeuvre de moyens originaux. Faute d'oublier cette réalité physique, toute initiative juridico-politique est vouée à l'échec. Une formule de protection nouvelle et spécifique doit être imaginée : appelons la "Parc Marin".

Plus précisément, la présence d'activités localement importantes - comme la pêche- sur un espace somme toute relativement étendu oblige à reconsidérer la conception rigide de la protection dans un parc national. C'est une idée de synthèse, de compromis entre la nécessité de protection de la nature et le maintien et même la promotion de certaines activités qui doit être développée. Cette conciliation est certes délicate à mettre en oeuvre sur le terrain mais elle présente l'avantage majeur du réalisme politique et de l'efficacité technique. On a, d'ailleurs, eu la confirmation de ce phénomène à CHAUSEY avec la réaction attendue et compréhensible des utilisateurs de la mer confrontés à une hypothétique privation de leur outil de travail. De tels obstacles ne peuvent être surmontés qu'en donnant au parc marin une fonction sociale (25).

Dans la logique de ce raisonnement, signalons, enfin, que la procédure de création d'un parc marin doit être décentralisée et que son organisation et son fonctionnement doivent conserver une certaine souplesse. En la matière le statut et l'expérience des parcs naturels régionaux pourraient être riches d'enseignements.

Passer d'un dispositif de protection minimum à une gestion globale et qualitative de l'archipel suppose donc, à notre avis, un effort d'imagination juridique, les structures classiques -le parc national, notamment- ne paraîssant pas, dans le cas d'espèce, adaptées .

Loin de faire double emploi avec les techniques juridiques de protection actuelles, une telle structure devrait, par ailleurs, présenter l'avantage déterminant d'emporter moins difficilement l'adhésion des utilisateurs traditionnels de l'espace.

NOTES

(1) S.C.I. composé de MM. J. DURANT DE SAINT FRONT DE FOUGEROLLES Du PLESSIS, P. FORTIN DE TINCHEBRAY, G. CROSNIER.

(2) JEGOU (A.M.) et CREZE (J.Y.), "Iles CHAUSEY", Rapport du groupe de travail : Parcs et Réserves en milieu marin, C.N.E.X.O., novembre 1977, p. 84 et s.

(3) Loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, J.O.R.F. du 4 mai 1930.

(4) FLOC'H (J.Y.), "Excursion de botanique à CHAUSEY", in Revue Pen Ar Bed, n° 88, 1977, p. 19 et s.

(5) SERET (C), "Iles CHAUSEY", Rapport du groupe de travail : Parcs et Réserves en milieu marin, C.N.E.X.O. novembre 1977, p. 63 et s.

(6) Cotation du site de CHAUSEY établie par J.Y. FLOC'H, M. JONIN, J.Y. MONNAT in Revue Pen Ar Bed, précitée, p. 48.

(7) JONIN (M.) et GUYOMARC'H (J.P.), "CHAUSEY, victime du tourisme", in Revue Pen Ar Bed, précitée p. 43.

(8) V. ANNEXE - C .

(9) DE QUATREFAGES (A), "L'archipel de CHAUSEY" in Souvenir d'un Naturaliste, 1984.

(10) Arrêté du 24 mai 1976, "classement d'un site pittoresque du département de la Manche", J.O.R.F. du 16 juillet 1976, p. 4265.

(11) Art. 4, loi du 2 mai 1930 précitée.

(12) Art. 12, loi du 2 mai 1930 précitée.

(13) Art. 3, loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, J.O.R.F., 13 juillet, p. 4203.

(14) V. en ce sens : Arrêté du 17 avril 1981, "Liste des oiseaux protégés sur l'ensemble du territoire", J.O.R.F., N.C. du 19 mai 1981, p. 4758.

(15) Arrêté du 25 juillet 1973 portant créaction de réserves de chasse sur le domaine maritime, J.O.R.F., 29 juillet 1973, p. 8300.

(16) Arrêté du 11 juillet 1974 portant création de réserves de chasse maritime, J.O.R.F., 13 août 1974, p. 8506.

(17) Arrêté précité du 11 juillet 1974.

(18) Arrêté municipal (GRANVILLE) n° 7894.

(19) Les limites de ce cantonnement sont définies comme suit :
- A l'Ouest : Lignes droites joignant successivement les points ci-après : sommet du rocher, "Le Chapeau", sommet du rocher "Le Vieux", extrémité Nord-Ouest du "Gros Mont".
- Au Sud : Ligne droite joignant la balise "Le Tonneau" à l'extrémité Sud-Est découvrant à marée basse de l'"Ile Longue".
- A l'Est :
  . ligne droite joignant l'extrémité Sud-Est découvrant à marée basse de l'"Ile Longue" au sommet de l'"Ile Longue" Sud.
  . lignes droites joignant successivement les sommets des îles ou îlots ci-après : "Ile Longue" Sud, "Ile Longue" Nord, "Grand Colombier", "Grand Puceau", "Petit Puceau", "Grande Fourche", "La Saunière".
- Au Nord : ligne droite joignant les sommets des îlots "La Saunière" et "Le Chapeau".

(20) Arrêté, Direction des Affaires Maritimes, 13 septembre 1968.

(21) Loi du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, J.O.R.F. du 23 juillet 1960, p. 6751.

(22) Décret du 31 octobre 1961 portant R.A.P. pour l'application de la loi du 22 juillet 1960 relative à la création de parcs nationaux, J.O.R.F. du 4 novembre 1961, p. 10086.

(23) Loi précitée du 22 juillet 1960, Art. 1er

(24) BEURIER (J.P.), LE MORVAN (D.), "Quelques réflexions sur le concept de parc marin en droit français", Revue Juridique de l'environnnement, 1980, n° 4, p. 318 et s.

(25) LE MORVAN (D.), Rapport Juridique "Parcs marins", C.N.E.X.O., Décembre 1977.

****

- ANNEXES -

ANNEXE A

TEXTES

1. Loi n° 1178.63 du 28/11/63 relative au DPM
2. Décret n° 72.879 du 19/septembre 1972 portant mod. de la loi n° 63.1178 du 28/11/63 (...) et fixant les procédures d'incorporation et de déclassement des lais et relais de mer.
3. Décret n° 66.413 du 17 juin 1966 portant application de la loi du 28/11/63.
4. Décret n° 72.612 du 27 juin 1972 portant modification du décret 1°66.413 du 17/06/66 relatif au D.P.M.
5. Décret n° 68.270 du 24 mars 1969 puis pour l'application de la loi du 28/11/63 et relatif à l'enquête concernant la délimitation des lais et relais de mer.
6. Décret-loi du 21 février 1852 (article 2).
7. Décret n° 68.521 du 30 mai 1968 sur la fixation du DPM.
8. Circulaire du 14 février 1920 : instructions sur les opérations délimitatives du rivage de la mer.

LOI N° 63-1178 DU 28 NOVEMBRE 1963
relative au domaine public maritime

L'assemblée nationale et le sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er - Sont incorporés, sous réserve des droits des tiers, au domaine public maritime :

a) Le sol et le sous-sol de la mer territoriale.

Cette incorporation ne porte pas atteinte aux droits créés et actions exercées par les administrations de l'État en vertu des pouvoirs qu'elles détiennent dans les eaux territoriales.

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

Sous réserve de satisfaire aux conditions financières et techniques fixées par les administrations compétentes, les collectivités locales ou les sociétés d'économie mixte agissant pour le compte de celles-ci auront un droit de préférence pour la concession d'endigages ainsi que pour la concession de création et d'usage de plages artificielles lorsque les opérations en cause seront réalisées aux frais exclusifs de ces collectivités.

Les termes de la concession tiendront compte des frais et risques supportés par les collectivités intéressées.

Article 2 - Peuvent être incorporés au domaine public maritime, sous réserve des droits des tiers, par arrêtés conjoints du ministre des travaux publics et des transports et du ministre des finances et des affaires économiques, les lais et relais de la mer faisant partie du domaine privé de l'État à la date de la promulgation de la présente loi. Les arrêtés seront publiés au *Journal officiel.*

Article 3 - Les parcelles de lais et relais incorporés au domaine public pourront être déclassées selon la précédure prévue à l'article 2 lorsqu'elles ne seront pas utiles à la satisfaction des besoins d'intérêt public.

Les départements, et à défaut, les communes bénéficieront d'un droit de préférence pour l'acquisition des parcelles ainsi déclassées, si ces parcelles sont mises en vente.

Loi n°63-1178 *TRAVAUX PREPARATOIRES (1)*

Assemblée nationale :

Projet de loi n° 62 ;
Rapport de M. Hersant, au nom de la commission des lois (n° 418) ;
Avis de la commission de la production (n° 419) ;
Discussion et adoption le 4 juillet 1963.

Sénat :

Projet de loi, adopté par l'assemblée nationale, n° 172 (1962-1963) ;
Rapport de M. Marcilbacy, au nom de la commission des lois, n° 193 (1962-1963) ;
Avis de la commission des affaires économiques et du plan, n° 202 (1962-1963) ;
Discussion et adoption le 10 octobre 1963.

Assemblée nationale :

Projet de loi, modifié par le Sénat (n° 576) ;
Rapport de M. Hersant, au nom de la commission des lois (n° 650) ;
Discussion et adoption le 14 novembre 1963.

Article 4 - Suivant les modalités fixées au présent article, des terrains privés pourront être réservés, en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique, après enquête publique faite dans les formes prévues à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, par arrêtés conjoints du ministre des travaux publics et des transports, du ministre des finances et des affaires économiques, du ministre de la construction, du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du tourisme. Ces arrêtés, qui peuvent être renouvelés dans les mêmes formes, portent effet pendant cinq ans et valent déclaration d'utilité publique.

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

Cette réserve fait obstacle à toute construction ou addition de construction sur le terrain réservé, sauf autorisation spéciale qui sera délivrée dans les conditions fixées par les décrets prévus à l'article 6 ci-après, éventuellement en vertu de dérogations générales. Elle est notifiée au propriétaire et à l'occupant du terrain ; le propriétaire peut demander, dans les conditions prévues à l'article 28 du décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958, l'acquisition par l'État du terrain réservé.

Les terrains acquis par l'État sont incorporés au domaine public maritime.

L'institution de la réserve ne donne lieu à aucune indemnité.

Article 5 - Seront punis d'une amende de 1.500 à 150.000 F ceux qui, après notification de la réserve de terrain et sauf autorisation régulièrement accordée, auront exécuté des travaux de construction sur un terrain réservé.

Le tribunal pourra ordonner la démolition des constructions irrégulières dans un délai qu'il déterminera.

A l'expiration de ce délai, la démolition pourra être exécutée d'office aux frais du condamné.

Article 6 - Des décrets en conseil d'État fixeront les modalités d'application de la présente loi.

Article 7 - La présente loi n'est pas applicable aux départements d'outre-mer.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'État.

Fait à Paris, le 28 novembre 1963

Par le Président de la République : Charles de GAULLE

Le Premier ministre,
Georges POMPIDOU

Le garde des sceaux, ministre de la justice,
Jean FOYER

Le ministre de l'intérieur,
Roger FREY

Le ministre des armées,
Pierre MESSMER

Le ministre des finances et des affaires économiques,
Valéry GISCARD D'ESTAING

Le ministre des travaux publics et des transports,
Marc JACQUET

Le ministre de la construction,
Jacques MAZIOL

DÉCRET N° 72-879 DU 19 SEPTEMBRE 1972 portant modification de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 (1) relative au domaine public maritime et fixant les procédures d'incorporation et de déclassement des lais et relais de la mer

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie et des finances et du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme,

Vu l'article 37 de la constitution ;

Vu la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime ;

Vu les articles L. 3 et R. 1 du code du domaine de l'État ;

Vu la décision du conseil constitutionnel du 17 décembre 1970 ;

Vu le décret n° 64-250 du 14 mars 1964 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation des services de l'État dans les départements et à la déconcentration administrative ;

Vu le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, et notamment son article 21 (avant-dernier alinéa) ;

Le conseil d'État (section des travaux publics) entendu,

DÉCRETE :

Article 1er - Sont supprimés dans la loi susvisée du 28 novembre 1963 les membres de phrase suivants :

A l'article 2 :

" ...par arrêtés conjoints du ministre des travaux publics et des transports et du ministre des finances et des affaires économiques ;

" ...les arrêtés sont publiés au *Journal officiel* ".

A l'article 3

" ...selon la procédure prévue à l'article 2 ".

Article 2 - L'incorporation au domaine public maritime des lais et relais de la mer ayant fait partie du domaine privé de l'État à la date de promulgation de la loi susvisée du 28 novembre 1963 est prononcée par arrêté préfectoral, après avis du directeur des services fiscaux et du directeur départemental de l'équipement ou de l'ingénieur en chef du service maritime.

Article 3 - Le déclassement de lais et relais de la mer incorporés au domaine public maritime est prononcé par arrêté conjoint du ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme et du ministre de l'économie et des finances. L'arrêté est publié au *Journal officiel*.

Article 4 - Le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement, du logement et du tourisme, le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des services de l'information, et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget,

---

(1) cf. E-II-1-1-2

sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 19 septembre 1972.

Par le Premier ministre : Pierre MESSMER

Le ministre de l'aménagement du territoire de l'équipement, du logement et du tourisme,
Olivier GUICHARD

Le ministre de l'économie et des finances,
Valéry GISCARD D'ESTAING

Le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des services de l'information,
Philippe MALAUD

Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget,
Jean TAITTINGER

DÉCRET N°66-413 DU 17 JUIN 1966
portant application de la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963
relative au domaine public maritime

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État chargé des affaires culturelles, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre des armées, du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'équipement, du ministre de l'agriculture, du ministre de l'industrie, du secrétaire d'État auprès du Premier ministre, du secrétaire d'État au logement, du secrétaire d'État aux transports et du secrétaire d'État au budget,

Vu la loi du 1er mars 1888 ayant pour objet d'interdire la pêche aux étrangers dans les eaux territoriales de la France et les décrets des 9 juillet 1888 et 1er juin 1938 pris pour son application ;

Vu la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, et notamment son article 6 ;

Vu le code des ports maritimes ;

Vu le code du domaine de l'État ;

Le conseil d'État (section des travaux publics) entendu.

DÉCRETE :

Article 1er - Le sol et le sous-sol de la mer territoriale incorporés au domaine public maritime en vertu de l'article 1er - *c* de la loi du 28 novembre 1963 s'étendent à trois milles marins comptés à partir des limites déterminées par l'article 1er de la loi du 1er mars 1888 et les décrets des 9 juillet 1888 et 1er juin 1938.

Article 2 - La délimitation, côté terre, des lais et relais de mer futurs incorporés au domaine public maritime en application de l'article 1er - *b* de la loi du 28 novembre 1963 sera faite après enquête, tous droits des tiers réservés, par décret en conseil d'État rendu sur le rapport du ministre de l'équipement.

Toutefois, cette délimitation sera faite par arrêté préfectoral si aucune opposition ne s'est manifestée au cours de l'enquête.

La même procédure sera appliquée pour la délimitation des lais et relais de mer visés à l'article 2 de la loi susvisée et faisant partie du domaine privé à la date de promulgation de la loi.

Les modalités de l'enquête seront déterminées par décret pris sur le rapport du ministre de l'équipement et du ministre de l'économie et des finances.

Article 3 (1) - Les concessions protant création et usage de plages artificielles n'entraînent pas l'octroi aux concessionnaires de la propriété des terrains à soustraire à l'action de la mer.

Les concessions sont accordées et le cahier des charges qui les réglemente approuvé par arrêté du ministre de l'équipement et du ministre de l'économie et des finances sur proposition du préfet et après consultation du directeur départemental de la construction. L'instruction est conduite par l'ingénieur en chef du service maritime sous l'autorité du préfet. Elle comporte la consultation des services des douanes, de l'inscription maritime, de la ou des municipalités intéressées et, quant aux conditions financières du contrat, du directeur départemental des impôts (domaines) ; il sera en outre, le cas échéant, procédé à l'instruction mixte.

---

(1) mod. par décret 71-119 du 5 - 02 - 71 - cf. INFRA - E - II - 1 - 1 - 8

Le cahier des charges fixe les conditions d'usage de la plage artificielle par le public et les tarifs maximum des services rendus aux usagers. Ces tarifs maximum ainsi que leurs conditions d'application pourront être modifiés par arrêté conjoint du ministre de l'équipement et du ministre de l'économie et des finances après consultation des municipalités. Toutefois, lorsque leurs avis seront favorables, les modifications seront approuvées par le préfet sur propositions conjointes de l'ingénieur en chef du service maritime des ponts et chaussées et du directeur départemental des impôts (domaines).

Les taxes d'usage sont approuvées par le préfet sur proposition conjointe de l'ingénieur en chef du service maritime des ponts et chaussées et du directeur départemental des impôts (domaines).

Article 4 - A la diligence du directeur départemental des impôts (domaines) ou de l'ingénieur en chef du service maritime des ponts et chaussées et par l'intermédiaire du préfet du département qui leur en fera notification, la ou les communes sur le territoire desquelles les travaux doivent être réalisés, le ou les départements et les syndicats de communes dont font partie les communes susvisées et les sociétés d'économie mixte agissant pour le compte de ces collectivités seront tenus informés de toutes les demandes de concessions d'endigage ou de création et d'usage des plages artificielles et invités à faire connaître au préfet, dans un délai maximum de six mois, s'ils désirent faire valoir leur droit de préférence.

Le silence gardé par la collectivité intéressée pendant plus de six mois à compter de cette notification vaut renonciation à son droit de préférence.

Les collectivités ou les sociétés d'économie mixte prioritaires pourront être déchues de leur droit de préférence :

1° Si elles ne présentent pas d'avant-projet d'exécution dans un délai de douze mois à compter de la date où elles ont fait connaître leur intention de se prévaloir de leur droit de préférence ;

2° A défaut d'acceptation dans les six mois des conditions techniques et financières fixées par les ministres compétents.

La déchéance sera prononcée par arrêté préfectoral.

Le droit de préférence des collectivités intéressées pour l'acquisition des parcelles de lais et relais déclassés s'exerce dans les conditions prévues au présent article.

Article 5 - En ce qui concerne les demandes d'exercice du droit de préférence présentées depuis la date d'application de la loi du 28 novembre 1963, les délais visés à l'article 4 ci-dessus ne commenceront à courir qu'à dater de l'application du présent décret.

Article 6 - Une "commission départementale des rivages de la mer" est instituée dans chaque département intéressé. Elle est appelée à émettre un avis sur les affaires qui lui seront soumises par le préfet.

La commission est obligatoirement consultée sur toutes les propositions d'incorporation dans le domaine public ou de déclassement des lais et relais de la mer, sur les demandes de concession d'endigage ou de création et d'usage de plages artificielles, ainsi que sur les propositions de réservation des terrains prévue à l'article 4 de la loi du 28 novembre 1963.

Article 7 - La commission départementale des rivages de la mer est présidée par le préfet.

Elle comprend :

1° Deux conseillers généraux désignés par le conseil général et deux maires désignés par le préfet pour une durée de trois ans ;

2° Le représentant du préfet maritime ;

Le directeur départemental des impôts (domaines) ou son représentant ;

Le directeur des douanes ou son représentant ;

Le représentant du directeur de l'inscription maritime ;

Le directeur départemental de la construction ou son représentant ;

L'architecte des bâtiments de France ou un représentant du ministre des affaires culturelles ;

Le délégué régional au tourisme ou son représentant ;

L'ingénieur en chef directeur départemental de l'agriculture ou son représentant ;

L'ingénieur en chef des mines de l'arrondissement minéralogique ou son représentant ;

L'ingénieur en chef du service maritime des ponts et chaussées.

3° Deux personnalités du département qualifiées, désignées pour trois ans par arrêté du préfet sur proposition de l'ingénieur en chef du service maritime.

La commission entend obligatoirement le maire de la commune intéressée ou le représentant de la personne morale intéressée.

Elle peut entendre toutes les personnalités qu'elle juge utile de convoquer.

Elle ne peut délibérer valablement que si les deux tiers au moins de ses membres sont présents. Les délibérations sont prises à la majorité des voix. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

L'ingénieur en chef du service maritime est rapporteur auprès de la commission.

Article 8 - Les désignations des terrains privés susceptibles d'être réservés en application de l'article 4 de la loi seront établies par le préfet, sur proposition de l'ingénieur en chef du service maritime, après avis de la commission départementale des rivages de la mer et transmises par ses soins au ministre de l'équipement qui, s'il décide d'y donner suite, ordonnera la mise à l'enquête publique prévue à l'article 1er de l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958, dans les formes fixées par les règlements d'application de ladite ordonnance.

Les arrêtés interministériels de réservation des terrains sont notifiés aux propriétaires et aux occupants par le préfet.

Article 9 - Les autorisations spéciales de constructions nouvelles ou d'additions de constructions, prévues au troisième alinéa de l'article 4 de la loi du 28 novembre 1963, seront délivrées par le préfet après consultation de l'ingénieur en chef du service maritime et avis de la commission départementale des rivages de la mer si les autorisations ne sont pas elles-mêmes accordées en application de dérogations générales prévues par un arrêté préfectoral pris après avis de cette commission.

Ces autorisations ne dispensent pas le pétitionnaire du permis de construire ; elles sont nécessaires pour l'obtention de ce permis.

Article 10 - Le ministre d'État chargé des affaires culturelles, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre des armées, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'équipement, le ministre de l'agriculture, le ministre de l'industrie, le secrétaire d'État auprès du Premier ministre, le secrétaire d'État au budget, le secrétaire d'État au logement et le secrétaire d'État aux transports sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

DÉCRET N° 72-612 DU 27 JUIN 1972
portant modification du décret n° 66-413 du 17 juin 1966
relatif au domaine public maritime

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre d'État chargé de la défense nationale, du garde des sceaux, ministre de la justice, du ministre de l'intérieur, du ministre de l'économie et des finances, du ministre des affaires culturelles, du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, du ministre du développement industriel et scientifique, du ministre de l'équipement et du logement, du ministre de l'agriculture et du ministre des transports,

Vu la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, ensemble le décret n° 66-413 du 17 juin 1966, pris pour son application, et modifié par le décret n° 71-119 du 5 février 1971 ;

Vu la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises ;

Vu le décret n° 71-94 du 2 février 1971 relatif aux attributions du ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement ;
Le conseil d'État (section des travaux publics) entendu,

DÉCRÈTE :

Article 1er - L'article 1er du décret n° 66-413 du 17 juin 1966 est remplacé par les dispositions suivantes :

Article 1er - Le sol et le sous-sol de la mer territoriale incorporés au domaine public maritime en vertu de l'article 1er *a* de la loi du 28 novembre 1963 s'étendent à 12 milles marins comptés à partir des lignes de base définies par l'article 1er de la loi du 24 décembre 1971 relative à la définition des eaux territoriales françaises.

Article 2 - L'article 7 du décret n° 66-413 du 17 juin 1966, modifié par l'article 2 du décret n° 71-119 du 5 février 1971, est modifié comme suit :

Article 7 - La commission départementale des rivages de la mer est présidée par le préfet.

Elle comprend :

1° - Deux conseillers généraux désignés par le conseil général et deux maires désignés par le préfet pour une durée de trois ans ;

2° - Le représentant du préfet maritime ;
Le directeur départemental des impôts (domaines) ou son représentant ;
Le directeur des douanes ou son représentant ;
Le représentant du directeur des affaires maritimes ;
Le directeur départemental de l'équipement ou son représentant ;
Le conservateur régional des bâtiments de France ou son représentant ;
Le délégué régional au tourisme ou son représentant ;
Le directeur départemental de l'agriculture ou son représentant ;

L'ingénieur en chef des mines de l'arrondissement minéralogique ou son représentant ;
L'ingénieur en chef du service maritime des ponts et chaussées ou son représentant ;
Le directeur départemental de l'action sanitaire et sociale ou son représentant ;
Le chef du service départemental de la jeunesse, des sports et des loisirs ou son représentant ;
Un représentant du ministre chargé de la protection de la nature et de l'environnement.

(La suite sans changement).

Article 3 - Le ministre d'État chargé de la défense nationale, le garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'économie et des finances, le ministre des affaires culturelles, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement, le ministre du développement industriel et scientifique, le ministre de l'équipement et du logement, le ministre de l'agriculture, le ministre des transports et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 27 juin 1972.

Par le Premier ministre : Jacques CHABAN-DELMAS

Le ministre de l'équipement et du logement,
Albin CHALANDON

Le ministre d'État chargé de la défense nationale,
Michel DEBRÉ

La garde des sceaux, ministre de la justice,
René PLEVEN

Le ministre de l'intérieur,
Raymond MARCELLIN

Le ministre de l'économie et des finances,
Valéry GISCARD D'ESTAING

Le ministre des affaires culturelles,
Jacques DUHAMEL

Le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la protection de la nature et de l'environnement,
Robert POUJADE

Le ministre du développement industriel et scientifique,
François ORTOLI

Le ministre de l'agriculture,
Michel COINTAT

Le ministre des transports,
Jean CHAMANT

Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget,
Jean TAITTINGER

DÉCRET N° 69-270 DU 24 MARS 1969
pris pour l'application de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 (1) sur le domaine public maritime et relatif à l'enquête concernant la délimitation des lais et relais de mer

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, du ministre des armées, du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'équipement et du logement et du ministre des transports,

Vu la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime ;

Vu le décret n° 66-413 du 17 juin 1966 portant application de la loi susvisée ;

Vu le code du domaine de l'État ;

Après avis du conseil d'État (section des travaux publics),

DÉCRÈTE :

Article 1er - Il est procédé à la délimitation, côté terre, des lais et relais de mer incorporés au domaine public maritime en application soit de l'article 1er (*b*), soit de l'article 2 de la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963, après enquête ouverte dans chacune des communes sur le territoire desquelles ces lais et relais de mer sont situés.

Article 2 - L'administration de l'équipement (service maritime) établit, en liaison avec les administrations intéressées, le dossier d'enquête, qui comprend :

a) Une notice exposant la consistance des lais et relais de mer en cause, leur situation domaniale antérieure et tous les éléments particuliers que peut comporter l'opération de délimitation prévue ;

b) Un plan de situation ;

c) Un plan de détail indiquant la limite du domaine de l'État et des propriétés riveraines ;

d) La liste des propriétaires présumés des parcelles bordant les lais et relais de mer à délimiter.

Article 3 - Le préfet désigne par arrêté un commissaire enquêteur, qui ne doit ni appartenir aux administrations intéressées ni avoir un intérêt quelconque dans l'opération.

Le même arrêté précise :

1° L'objet de l'enquête, la date à laquelle celle-ci sera ouverte et sa durée, qui ne peut être inférieure à quinze jours ni supérieure à trente jours ;

2° Les heures et les lieux où le public pourra prendre connaissance du dossier et formuler ses observations sur les registres ouverts à cet effet. Ces registres, à feuillets mobiles, sont cotés et paraphés par le commissaire enquêteur.

(1) cf. E-II-1-1-2

3° - Le lieu où siègera le commissaire enquêteur.

L'arrêté est publié par voie d'affiches et, éventuellement, par tous autres procédés dans chacune des communes visées à l'article 1er. L'accomplissement des mesures de publicité est certifié par le maire.

L'arrêté est en outre inséré en caractère apparents dans un des journaux publiés dans le département.

Article 4 - Notification individuelle du dépôt du dossier à la mairie est faite par les soins du préfet, sous pli recommandé, avec demande d'avis de réception adressé au plus tard la veille du jour d'ouverture de l'enquête, aux propriétaires figurant sur la liste visée à l'article 2 (*d*) lorsque leur domicile est connu d'après les renseignements recueillis par l'administration, ou à leurs mandataires, gérants, administrateurs ou syndics. Dans le cas contraire, la notification est faite en double exemplaire au maire, qui fait procéder à l'affichage de l'un de ces exemplaires.

Article 5 - Pendant la durée de l'enquête, les observations sur la délimitation proposée peuvent être consignées par les intéressés sur le ou les registres d'enquête. Elles peuvent également être adressées par écrit, dans chacune des mairies où l'enquête est ouverte, au commissaire enquêteur, qui les annexe aux registres mentionnés à l'article 3.

Article 6 - A l'expiration du délai d'enquête, le ou les registres d'enquête sont clos et signés par le maire, puis transmis avec le dossier d'enquête au commissaire enquêteur.

Article 7 - Le commissaire enquêteur examine les observations consignées dans les registres ou annexées à ceux-ci. Il entend toutes personnes qu'il lui paraît utile de consulter ainsi que les représentants des administrations intéressées.

Si la délimitation des lais et relais de mer en bordure de certaines parcelles lui paraît nécessiter une visite des lieux, il avise le maire et convoque sur place, quinze jours à l'avance au moins, les propriétaires intéressés et les représentants des administrations et, après les avoir entendus, dresse procès-verbal de la réunion.

Le commissaire enquêteur adresse ensuite le dossier avec ses conclusions au sous-préfet, qui le transmet au préfet avec son avis.

Le préfet, s'il est compétent en application de l'article 2 du décret n° 66-413 du 17 juin 1966, prend l'arrêté de délimitation ou, si celle-ci doit être faite par décret, transmet le ou les dossiers d'enquête, avec son avis, au ministre de l'équipement et du logement.

Article 8 - Après que la délimitation a été prononcée soit par arrêté préfectoral, soit par décret en conseil d'État, il est procédé par les représentants des administrations intéressées, les propriétaires riverains ayant été dûment convoqués, au bornage du domaine public et des propriétés privées sur toute la longueur du périmètre délimité.

Article 9 - Le ministre de l'intérieur, le ministre des armées, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'équipement et du logement, le ministre des transports, le secrétaire d'État à l'intérieur et le secrétaire d'État à l'économie et aux finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 24 mars 1969.

Par le Prsmier ministre : Maurice COUVE DE MURVILLE

Le ministre de l'équipement et du logement
Albin CHALANDON

Le ministre de l'intérieur,
Raymond MARCELLIN

Le ministre des armées,
Pierre MESSMER

Le ministre de l'économie et des finances,
François ORTOLI

DÉCRET-LOI DU 21 FÉVRIER 1852
concernant la pêche et la domanialité publique maritime

Article 1er - Des décrets du Président de la République, insérés au *bulletin des lois*, et rendus sur la proposition du ministre de la marine, détermineront, dans les fleuves et rivières affluant directement ou indirectement à la mer, les limites de l'Inscription maritime et les points de cessation de la salure des eaux.

Article 2 - Les limites de la mer seront déterminées par des décrets du Président de la République, rendus sous forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés, sur le rapport du ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves ou rivières, et, sur le rapport du ministre de la marine, lorsque cette délimitation aura lieu sur un autre point du littoral.

Dans ce dernier cas, les opérations préparatoires seront indistinctement confiées, par le ministre de la marine, soit aux préfets maritimes, soit aux préfets de département.

Quant aux déclarations de domanialité relatives à des portions du domaine public maritime, elles seront faites par les mêmes fonctionnaires, dont les arrêtés déclaratifs seront visés par le ministre de la marine.

Article 3 - L'avis du ministre de la marine sera réclamé en ce qui concerne la concession des lais et relais de mer, et son assentiment devra être obtenu pour les autorisations relatives à la formation d'établissements, de quelque nature que ce soit, sur la mer et ses rivages.

Article 4 - Les syndics des gens de mer, gardes maritimes et gendarmes de la marine pourront constater, concurremment avec les fonctionnaires et agents dénommés dans les lois et décrets relatifs à la grande voirie, les établissements irrégulièrement formés sur le domaine public maritime.

Les commissaires de l'inscription maritime donneront, dans ce cas, aux procès-verbaux de ces agents la direction indiquée par l'article 113, titre IX, du décret du 16 décembre 1811.

LOUIS-NAPOLÉON

DÉCRET N° 68-521 du 30 MAI 1968
portant dérogation aux dispositions de l'article 2 du décret du 21 février 1852 sur la fixation du domaine public maritime

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, du ministre des armées, du ministre de l'économie et des finances, du ministre de l'équipement et du logement et du ministre des transports,

Vu le décret du 21 février 1852 ;

Vu la Constitution, et notamment son article 37 ;

Vu le code du domaine de l'État ;

Vu le décret n° 63-766 du 30 juillet 1963, et notamment son article 21 (avant-dernier alinéa) ;

Le conseil d'État (section des travaux publics) entendu,

DÉCRETE :

Article 1er - Par dérogation aux dispositions de l'article 2 du décret du 21 février 1852, la détermination des limites de la mer sera, si aucune opposition ne s'est manifestée durant les opérations de délimitation et au cours de l'enquête de *commodo et incommodo*, approuvée par arrêté préfectoral.

Article 2 - Le ministre de l'intérieur, le ministre des armées, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'équipement et du logement et le ministre des transports sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 30 mai 1968

Par le Premier ministre : Georges POMPIDOU

Le ministre de l'équipement et du logement,
François ORTOLI

Le ministre de l'intérieur,
Christian FOUCHET

Le ministre des armées,
Pierre MESSMER

Le ministre de l'économie et des finances,
Michel DEBRÉ

Le ministre des transports,
Jean CHAMANT

Circulaire du sous-secrétaire d'État au ministère des travaux publics, chargé des ports, de la marine marchande et des pêches, à MM. les préfets des départements du littoral ; vice-amiraux, commandant en chef, préfets maritimes ; directeurs de l'inscription maritime ; gouverneur général de l'Algérie (Pêches maritimes, domanialité maritime, ostréiculture, mytiliculture).

Paris, le 14 février 1920

(Instruction sur les opérations délimitatives du rivage de la mer. — Constitution des dossiers de ces opérations.)

L'instruction du 20 novembre 1884 (1) concernant le mode à suivre pour l'accomplissement des opérations délimitatives du rivage de la mer et la circulaire du 15 janvier 1909 (2), accompagnée d'un tableau relatif à la constitution des dossiers de ces opérations, ont été modifiées sur les points suivants :

Payement des dépenses matérielles de levés de plans et pose de bornes ou repères [circulaire du 21 février 1906 (3)] ;

Délai d'affichage de l'avis annonçant les opérations de délimitation [circulaire du 9 février 1913 (4)] ;

Indications sur les cours d'eau aboutissant à la portion de côte à délimiter [circulaire du 8 juin 1914 (5)] ;

D'autre part, un décret, en date du 5 mai 1919, a rattaché au département des travaux publics l'administration de la marine marchande, qui a dans ses attributions les opérations de délimitation du rivage de la mer.

Enfin un décret, en date du 20 janvier 1920, porte nomination d'un sous-secrétaire d'État au ministère des travaux publics chargé des ports, de la marine marchande et des pêches.

Dans ces conditions, il m'a paru nécessaire de remplacer l'instruction du 20 novembre 1884 et la circulaire du 15 janvier 1909, mentionnées plus haut, par un nouveau document en harmonie avec l'état de choses actuelles.

Tel est l'objet de la présente circulaire et de ses annexes préparées d'accord avec les ministres intéressés.

Annexe 1 - *Instruction sur le mode à suivre pour les opérations délimitatives du rivage, effectuées par application de l'article 2 du décret du 21 février 1852* (6).

Annexe 2 - *Tableau des documents à réunir pour la constitution des dossiers de délimitation du rivage de la mer* (7).

Je crois utile à ce sujet de rappeler qu'à plusieurs reprises il a été constaté que des dossiers de délimitation ne contenaient pas tous les éléments d'appréciation nécessaires pour permettre au conseil d'État, comme à l'administration, de se prononcer en toute connaissance de cause. C'est ainsi notamment qu'ont été signalés tant par la circulaire précitée du 15 janvier 1909 que par diverses autres communications :

L'émission de certaines pièces ;

Des lacunes dans certains documents, en particulier dans les procès-verbaux des opérations ;

Des délais excessifs entre la date des opérations et celle de la transmission des dossiers à Paris ;

---

(1) Bulletin officiel de la marine, année 1884, page 905.
(2) Bulletin officiel de la marine, année 1909, page 18.
(3) Bulletin officiel de la marine, année 1906, page 287.
(4) Bulletin officiel de la marine, année 1913, page 192.
(5) Bulletin officiel de la marine, année 1914, page 1831.
(6) Les indications contenues dans les divers paragraphes de cette instruction sont celles, mises à jour, des mêmes paragraphes de l'instruction du 20 novembre 1884.
(7) Ce tableau est celui, mis à jour, qui était annexé à la circulaire du 15 janvier 1909.

Enfin, et surtout, l'insuffisance des dispositions prises par l'autorité préfectorale ou par les commissions de délimitation pour assurer l'observation des règles concernant la publicité à donner aux avis annonçant, soit les réunions des commissions, soit l'ouverture des enquêtes de *commodo et incommodo* consécutives à leurs travaux.

Ces lacunes et irrégularités de procédure ont retardé notablement la sanction à donner aux opérations ; parfois même elles ont motivé l'entreprise de nouvelles opérations et occasionné ainsi un surcroît de dépenses qu'il importe d'éviter (1).

J'appelle donc particulièrement votre attention sur la nécessité d'observer rigoureusement les prescriptions édictées relativement à l'exécution des opérations de délimitation, les formalités de publicité à accomplir, les diverses phases de la procédure et la constitution régulière des dossiers.

Paul BIGNON

---

(1) Circulaire du 21 février 1906. " Le conseil d'Etat, saisi de projets de décrets destinés à homologuer les résultats d'opérations de délimitation, a relevé, à plusieurs reprises, que les dossiers annexés à ces projets de décrets ne contenaient pas d'indications suffisamment précises en ce qui concerne la publicité *à donner aux publications annonçant, soit les réunions des commissions, soit l'ouverture des enquêtes de* commodo et incommodo *consécutives à leurs travaux ".*

Circulaire du 22 mai 1907. *Délimitation à Trédrez (Côtes-du-Nord). Le conseil d'Etat " croit devoir appeler de nouveau l'attention de l'administration sur la nécessité d'observer les prescriptions de l'instruction ministérielle du 20 novembre 1884. Ces prescriptions n'ayant pas été suivies dans l'espèce, il estime qu'en l'état il n'y a pas lieu de statuer et qu'il convient de procéder à de nouvelles opérations de délimitation précédées de la* publicité *prévue par l'article 3 de l'instruction ministérielle ci-dessus rappelée ".*

. . . . . .

Délimitation à Penmarch. Observations du conseil d'Etat : " Le dossier ne contient pas les indications nécessaires :

1° Sur la date à laquelle ont été faites les publications et affiches destinées à faire connaître à l'ensemble des intéressés la date des opérations ,

2° Sur la date à laquelle les propriétaires riverains ont été individuellement prévenus ".

Circulaire du 8 juin 1904. *" Le conseil d'Etat, saisi de plusieurs projets de décrets ayant pour objet de sanctionner des opérations de délimitation du rivage de la mer effectuées sur le littoral de l'Algérie, a exprimé l'avis qu'il y avait lieu de reprendre les opérations.*

La haute assemblée a fait observer en formulant cette conclusion :

1° Que l'affiche annonçant au public les opérations de délimitation et reproduisant les arrêtés préfectoraux ne portait pas la mention du jour et de l'heure desdites opérations ; qu'ainsi il n'avait pas été satisfait aux conditions de publicité prévues par l'instruction ministérielle du 20 novembre 1884 ;

2° Qu'il n'avait pas été satisfait à ces conditions en ce qui concerne la notification à l'un des propriétaires riverains du jour et de l'heure des opérations ;

3° Que les procès-verbaux des opérations présentaient des lacunes : que si les procès-verbaux complémentaires avaient été établis, les commissions ayant rédigé les procès-verbaux successifs n'étaient pas composées des mêmes membres ;

4° Que les dates des opérations étaient déjà anciennes (1906 et 1907) et que, pour l'une des délimitations en cause, le relief du sol paraissait s'être sensiblement modifié depuis ".

ANNEXE I

Instruction sur le mode à suivre pour les opérations délimitatives du rivage, effectuées par application de l'article 2 du décret du 21 février 1852 (1).

1 - Aucune fixation des limites de la mer ne doit être entreprise sans l'autorisation du ministre chargé de la marine marchande (2), réclamée par le préfet du département ou le préfet maritime compétent, qui transmet à cet effet, avec un plan des lieux, toutes les pièces nécessaires pour permettre d'apprécier l'utilité de l'opération.

2 - Les délimitations sont effectuées par les commissions composées de représentants des administrations de la marine marchande, de la marine de la guerre, des finances et des travaux publics (3). Ces commissions se rendent sur les lieux, les visitent, et, si l'inspection qu'elles accomplissent ne leur fournit pas d'éléments d'appréciation suffisants, elles procèdent, à des enquêtes dans lesquelles sont entendus des agents des pêcheurs, des officiers municipaux et, en général, toutes les personnes aptes à fournir des indications propres à éclairer les commissions au point de vue de la constatation matérielle qu'elles ont à opérer.

3 - (4). Dans ce but, l'administration départementale doit avoir recours aux moyens de publicité dont elle dispose (affiches ou avis apposés dans les communes, avis insérés dans les journaux de la région), afin que le jour et l'heure où les opérations sont conduites soient annoncés à l'avance dans les localités : *un délai de huit jours au moins devra exister entre la date d'affichage et la date fixée pour les opérations.* Les propriétaires riverains, s'ils sont connus, doivent être prévenus spécialement et individuellement ; l'administration doit recourir, pour rechercher ces propriétaires, à tous les moyens d'information en son pouvoir (cadastre communal, rôle de contribution, etc.). De leur côté, les commissions de délimitation doivent toujours s'assurer, avant de commencer leurs opérations, que ces mesures ont été prises de façon que les opérations ne puissent, par défaut de publicité, donner lieu à contestation.

4 - L'article 1er, titre VII, livre IV, de l'ordonnance sur la marine du mois d'août 1681, constitue la seule disposition législative qui établisse des règles relatives à la délimitation des rivages de la mer, ainsi que l'a reconnu le conseil d'État dans un avis en date du 24 janvier 1850.

---

(1) Décret du 21 février 1852 (Bulletin des lois, *Xe, série, n° 497, p. 552) : article 2 : " Les limites de la mer seront déterminées par des décrets du Président de la République, rendus sous forme de règlements d'administration publique, tous les droits des tiers réservés ; sur le rapport du ministre des travaux publics, lorsque cette délimitation aura lieu à l'embouchure des fleuves ou rivières, et sur le rapport du ministre de la marine, lorsque cette délimitation aura lieu sur un autre point du littoral.*

" Dans ce dernier cas, les opérations préparatoires seront indistinctement confiées par le ministre de la marine, soit aux préfets maritimes, soit aux préfets de département. "

(2) Un décret, en date du 5 mai 1919, a rattaché au département des travaux publics l'administration de la marine marchande, qui a dans ses attributions les opérations délimitatives du rivage. C'est par suite, dans l'état actuel, à ce département qu'il appartient d'accorder l'autorisation s'il y a lieu.

(3) Comme conséquence du décret du 5 mai 1919 visé ci-dessus, l'administration de la marine marchande a été ajoutée à celles précédemment énumérées au paragraphe 2 de l'instruction du 20 novembre 1884.

L'administrateur de l'inscription maritime du ressort, désigné par le préfet maritime et qui représentait alors le département de la marine, c'est-à-dire à la fois les administrations de la marine militaire et de la marine marchande, continuera à représenter ces deux administrations. Les autres administrations intéressées restent d'ailleurs représentées dans les conditions antérieurement fixées par l'instruction du 20 novembre 1884, c'est-à-dire :

La guerre, par le chef du génie sur le territoire duquel se trouve le rivage à délimiter (cet officier est désigné par le directeur du génie) ;
Les finances, par un délégué du service des domaines nommé par le préfet du département ;
Les travaux publics, par l'ingénieur des ponts et chaussées de la région.

(4) § 3 de l'ancienne instruction du 20 novembre 1884, complété d'instructions contenues dans les circulaires des 21 février 1906 et 9 février 1913.

5 - Ledit article 1er est conçu dans les termes suivants :

6 - " Sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves ".

7 - Le grand flot de mars dans l'océan et le plus grand flot d'hiver dans la Méditerranée déterminent la limite du rivage. La substitution du plus grand flot d'hiver au grand flot de mars, seul indiqué dans l'ordonnance de 1681, s'appuie sur les lois 96 et 112 du Digeste et s'explique par la faible influence de la marée dans la Méditerranée.

8 - L'expression du plus grand flot d'hiver est synonyme de plus grande vague. Cette vague forme généralement sur les plages, aux extrémités atteintes, un bourrelet parfaitement accentué que l'on admet comme formant la limite du rivage sur le littoral méditerranéen.

9 - Il ne faut pas confondre le grand flot de mars, ni le grand flot d'hiver, avec le plus grand flot de tempête. Le devoir des commissions est de rechercher uniquement et de constater le point que les vagues d'hiver atteignent ordinairement.

10 - Les commissions doivent tenir compte, autant que possible, des sinuosités que la mer trace sur la côte. Elles font placer, en leur présence, des bornes ou piquets sur le parcours de la ligne atteinte par les eaux et mentionnent ce fait dans leurs procès-verbaux.

11 - (1). Ces documents doivent, en outre, indiquer les conditions météorologiques dans lesquelles l'opération s'est faite ; en particulier l'état de la mer, la force et la direction des vents, la hauteur des eaux pour la Méditerranée et, pour l'Océan et la Manche, le niveau de la marée (si possible, d'après un marégraphe voisin).

12 - Les commissions consignent dans leurs procès-verbaux le résultat de leurs investigations. Un plan en double expédition, établi avec le plus grand soin, est joint à ces documents. La ligne indicative des limites constatées doit être tracée sur les plans d'une façon très apparente et porter dans son ensemble la mention " limites du rivage de la mer ". Elle doit être renfermée entre deux lettres ou chiffres (avec lettres ou chiffres intermédiaires s'il y a lieu) indiquant clairement le point où elle commence et celui où elle se termine.

13 - Les procès-verbaux doivent contenir la mention que toute la publicité désirable a été donnée, en temps opportun, aux opérations, et mentionner la présence ou l'absence des tiers intéressés. Dans le premier cas, les commissions doivent insérer les observations que ces tiers pourraient présenter, et, en cas d'adhésion de leur part, obtenir, autantque possible, des propriétaires riverains, dont elles examineront les prétentions, la déclaration que la limite proposée n'empiète pas sur leur propriété.

14 - (2). Le résultat de la délimitation doit être soumis dans la localité à une enquête de *commodo et incommodo*, dont l'ouverture est annoncée à l'avance par affiches ou tous autres moyens de publicité ; *un délai de huit jours au moins devra exister entre la date d'affichage des affiches ou avis, apposés dans les communes et la date d'ouverture de l'enquête.*

15 - Une délimitation du rivage ne doit pas être confondue avec un bornage. La première de ces opérations est accomplie d'après la règle que trace l'ordonnance de 1681, tandis que le bornage résulte de l'application sur le terrain des titres de propriétés produits par les riverains et ne peut être opéré, pour les propriétés contiguës au rivage, qu'après que la limite de la mer a été déterminée par un décret rendu en exécution de l'article 2de celui du 21 février 1852. Il convient, par suite, de s'abstenir d'employer l'expression " bornage " quant il s'agit d'une délimitation du rivage.

---

(1) § 11 de l'ancienne instruction du 20 novembre 1884, complété d'après les dispositions de la circulaire du 9 février 1913.

(2) § 14 de l'ancienne instruction du 20 novembre 1884, complété de l'indication des conditions de délai et de publicité relatifs à l'ouverture de l'enquête sur les résultats de la délimitation.

16 - (1) - Les dépenses matérielles (levés de plan et pose des bornes ou repères) résultant des opérations délimitatives du rivage sont seules supportées par l'administration de la marine marchande. Les factures, mémoires ou autres pièces justificatives des dépenses sont remises ou adressées à l'administrateur de l'inscription maritime, membre de la commission pour être transmises au directeur de l'inscription maritime auquel il appartient de demander à l'administration centrale, sous le timbre du service des pêches maritimes, les crédits nécessaires.

17 - Quant aux frais de route ou de vacation attribués aux membres des commissions de délimitation, ils sont supportés par les départements ministériels dont relèvent ces membres.

18 - Dans ces opérations, il ne faut jamais confondre le domaine public, c'est-à-dire le rivage tel qu'il est défini par l'ordonnance de 1681, et qui est inaliénable, avec le domaine de l'État, s'il en existe, c'est-à-dire un domaine utile, tel que lais et relais de mer, alors même que ce domaine ne serait pas concédé, ou qu'il serait revendiqué par l'administration.

ANNEXE II

Tableau des documents à réunir pour la constitution des dossiers de délimitation du rivage de la mer.

Pièces correspondantes à faire figurer dans le dossier

Phases successives de la procédure de délimitation avec référence, par numéros d'ordre, aux pièces justificatives contenues dans le dossier.

Ouverture de la procédure — Constitution de la commission (pièces du dossier n 1)

Note indiquant pour quelles raisons il y a lieu d'entreprendre la délimitation et si, antérieurement, il a été effectué une première délimitation sur la même portion de côte.

Copie de la dépêche ministérielle donnant l'ordre de constituer une commission.

Copie de l'arrêté préfectoral constituant la commission.

Annonce de la constitution de la commission et de la date des opérations de délimitation (Pièces du dossier n 2)

Un exemplaire de chaque affiche ou avis manuscrit apposé dans les communes.

Certificats d'affichage (avec indication de la date d'affichage) délivrés par les maires des communes. Ces certificats doivent être datés.

Extraits des journaux dans lesquels ont pu être insérés des avis annonçant la délimitation.

Liste des propriétaires riverains avec indication de la date à laquelle ils ont été prévenus spécialement et individuellement.

---

(1) § 16 de l'ancienne instruction du 20 novembre 1884, modifié d'après les dispositions de la circulaire du 21 février 1906.

Réunion de la commission. — Constatations sur le terrain. — Repérage de la limite constatée. Lever du terrain et établissement du plan. (Pièces du dossier n 3)

Procès-verbal de la ou des réunions de la commission.

Ce procès-verbal doit contenir, outre les indications relatives à la composition de la commission, aux lieux, dates et heures de ses réunions, aux décisions prises par elle pour régler les détails d'exécution de ces travaux :

1° Des renseignements sur la position des lignes de bases ou repères auxquels elle aura décidé de rapporter les différents sommets de la ligne limite constatée ;

2° Des renseignements sur les moyens pratiques (piquets, bornes ou marques de peinture) employés pour conserver trace de cette limite ou de ses sommets sur le rivage ;

3° Des indications sur les cours d'eau qui peuvent se jeter à la mer sur la portion de côte à délimiter et sur les points où s'arrête, sur les rives de ces cours d'eau, la limite du rivage relevée.

(Ces points devront être portés sur le plan annexe du procès-verbal) ;

4° Des indications sur les conditions météorologiques dans lesquelles l'opération a été faite en particulier : l'état de la mer, la force et la direction des vents ; la hauteur des eaux pour le Méditerranée et, pour l'Océan et la Manche, le niveau de la marée si possible, d'après un marégraphe voisin ;

5° L'indication des personnes intéressées présentes sur les lieux au moment des constatations ; la mention des personnes intéressées absentes à ce moment ;

6° Un exposé succinct des réclamations verbales ou écrites que pourraient présenter ces personnes et de leur adhésion, le cas échéant ;

7° L'indication et l'exposé sommaire des incidents auxquels auraient pu donner lieu la réunion de la commission et l'exécution de ses travaux ;

Plan [en double exemplaire (1)] de la partie du rivage sur laquelle les constatations ont porté.

S'il est utile, la commission joindra au plan un tableau des coordonnées, par rapport aux lignes de base choisies par elle, des différents sommets de la limite observée.

Croquis (en un seul exemplaire) à petite échelle donnant la configuration d'ensemble de la côte dont dépend la partie délimitée, avec indication des points extrêmes entre lesquels la délimitation a été opérée.

Ouverture de l'enquête de commodo et incommodo consécutive aux opérations de la commission. (Pièces du dossier n 4)

Copie de l'arrêté préfectoral ordonnant l'enquête et désignant le ou les commissaires enquêteurs.

Annonce de l'enquête (Pièce du dossier n 5)

Un exemplaire de chaque affiche ou avis apposé dans les communes.

Certificats d'affichage (avec indication des dates d'affichage) délivrés par les maires. Ces certificats doivent tre datés.

---

*) *En vue de faciliter la reproduction héliographique,* le plan doit être établi sur papier toile très transparent ; pour sa confection, des traits noirs à l'encre de chine *seront employés. Si la clarté du dessin l'exige, il pourra être fait emploi de hachures également noires.*

Exécution de l'enquête. — Résultats. (Pièces n 6)

Procès-verbal ou registre d'enquête.

Pièces annexes (dépositions écrites, etc.).

Avis du commissaire enquêteur.

Avis des municipalités intéressées.

Rapport et avis de la commission sur les observations et réclamations qui auraient pu se produire au cours de l'enquête.

ANNEXES B

DOCUMENTS

B_1 CANCALE 1

- arrêté de délimitation du rivage de la mer au droit des propriétés cadastrées
- plans annexés
- lettre adressée au Préfet par un riverain demandant à ce qu'il soit procédé à la délimitation du rivage au droit de sa propriété.

B_2 St BENOIT DES ONDES

- arrêté d'incorporation de lais et relais situés sur la Commune de SAINT-BENOIT DES ONDES (5 mai 1977)
- registre d'enquête publique.
- plan annexé.

B_3 DRAGEY

- arrêté de délimitation de lais et relais (18/04/1977),
- arrêté d'incorporation " " (09/02/1976),
- liste des propriétaires présumés,
- plan annexé.

JMD/JC

PREFECTURE D'ILLE-ET-VILAINE
3, avenue de la Préfecture
35026 Rennes Cedex
Autobus : ligne 15

DIRECTION DE LA RÉGLEMENTATION
1er bureau
Téléphone (99) 02.82.22 - Poste 8614

Référence à rappeler
DR/1

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ARRÊTÉ en date du 06 NOV. 1984

portant délimitation du rivage de la mer au droit des propriétés cadastrées section B N°s 284, 285, 287 et 288 et section K N°s 266 et 267, sises sur le littoral de la commune de CANCALE.

- - - -

LE PREFET, COMMISSAIRE DE LA REPUBLIQUE
DE LA REGION DE BRETAGNE
ET DU DEPARTEMENT D'ILLE-ET-VILAINE,
Officier de la Légion d'Honneur,
Croix de la Valeur Militaire,

VU l'Ordonnance de la Marine du mois d'août 1681 ;

VU le Code du Domaine de l'Etat ;

VU le décret du 21 février 1852 relatif à la fixation du domaine public maritime modifié par le décret N° 68-521 du 30 mai 1968 ;

VU la circulaire ministérielle du 14 février 1920 ;

VU l'article R 160.10 du Code de l'Urbanisme ;

VU la circulaire interministérielle N° 78-144 du 20 octobre 1978 relative à l'établissement d'une servitude de passage pour les piétons en bordure du littoral ;

VU la décision en date du 3 juin 1982 du Ministre de la Mer prescrivant de procéder à la délimitation du rivage de la mer au droit de la propriété cadastrée section B N°s 284, 285, 287 et 288 sise au lieu dit "Terrelabouët" en CANCALE ;

VU la décision en date du 23 décembre 1982 du Ministre de la Mer prescrivant de procéder à la délimitation du rivage de la mer au droit de la propriété cadastrée section K N°s 266 et 267 sise à CANCALE, 103, rue des Rimains ;

VU l'arrêté préfectoral en date du 21 février 1983 portant constitution de la commission chargée de procéder à la délimitation du rivage de la mer au droit, notamment, des propriétés susvisées

VU le procès-verbal des opérations de délimitation intervenues le 28 février 1983 ;

VU l'arrêté préfectoral en date du 22 novembre 1983 ordonnant l'ouverture d'une enquête de commodo vel incommodo sur le projet de délimitation du rivage de la mer sur le littoral de la commune de CANCALE ;

.../...

VU les observations consignées sur le registre de l'enquête qui s'est déroulée du 5 au 21 décembre 1983 inclus et les conclusions du commissaire enquêteur ;

VU l'avis favorable du conseil municipal de CANCALE formulé par délibération en date du 29 février 1984 ;

VU l'avis favorable émis le 13 juin 1984 par la commission de délimitation du rivage de la mer précitée ;

VU le rapport de l'Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées, Directeur Départemental de l'Equipement d'Ille-et-Vilaine chargé du Service Maritime du département ;

VU l'avis du Sous-Préfet, Commissaire Adjoint de la République de l'Arrondissement de SAINT-MALO ;

VU les plans de délimitation du domaine public maritime ;

ARRÊTE :

ARTICLE 1er.- A la date du 28 février 1983, la mer avait pour limites, au droit des propriétés cadastrées section B N°s 284, 285, 287 et 288 et section K N°s 266 et 267 sur la commune de CANCALE, des lignes brisées figurées par des traits rouges sur les plans annexés au présent arrêté.

ARTICLE 2.- Les droits des tiers sont expressément réservés.

ARTICLE 3.- Cet arrêté sera affiché à la mairie de CANCALE, publié dans les journaux d'annonces légales "OUEST-FRANCE" et "LE PAYS MALOUIN" et inséré dans le Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture d'Ille-et-Vilaine. Il sera également notifié aux propriétaires riverains concernés.

ARTICLE 4.- Le Secrétaire Général de la Préfecture d'Ille-et-Vilaine le Sous-Préfet, Commissaire Adjoint de la République de l'Arrondissement de SAINT MALO, le Maire de CANCALE et l'Ingénieur en Chef des Ponts-et-Chaussées, Directeur Départemental de l'Equipement d'Ille-et-Vilaine, chargé du service maritime du département, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

RENNES, le 06 NOV. 1984

Pour le Commissaire de la République,

Le Secrétaire Général

Jean-Marie BALLEVRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE Préfecture 113 ILLE-ET-VILAINE

POUR AMPLIATION

Rennes, le 06 NOV. 1984

Pour le Commissaire de la République

Le Directeur

R. DEBONTRIDE

ILLE ET VILAINE

Direction Départementale de l'Equipement

Arrondissement Territorial et Maritime de St MALO

BUREAU D'EXPLOITATION MARITIME

COMMUNE DE CANCALE

Délimitation du rivage de la mer au droit des propriétés cadastrées

. B 284 _ B 285 _ B 287 _ B 288.

PLAN ANNEXE A L'ARRETE PREFECTORAL

EN DATE DU :

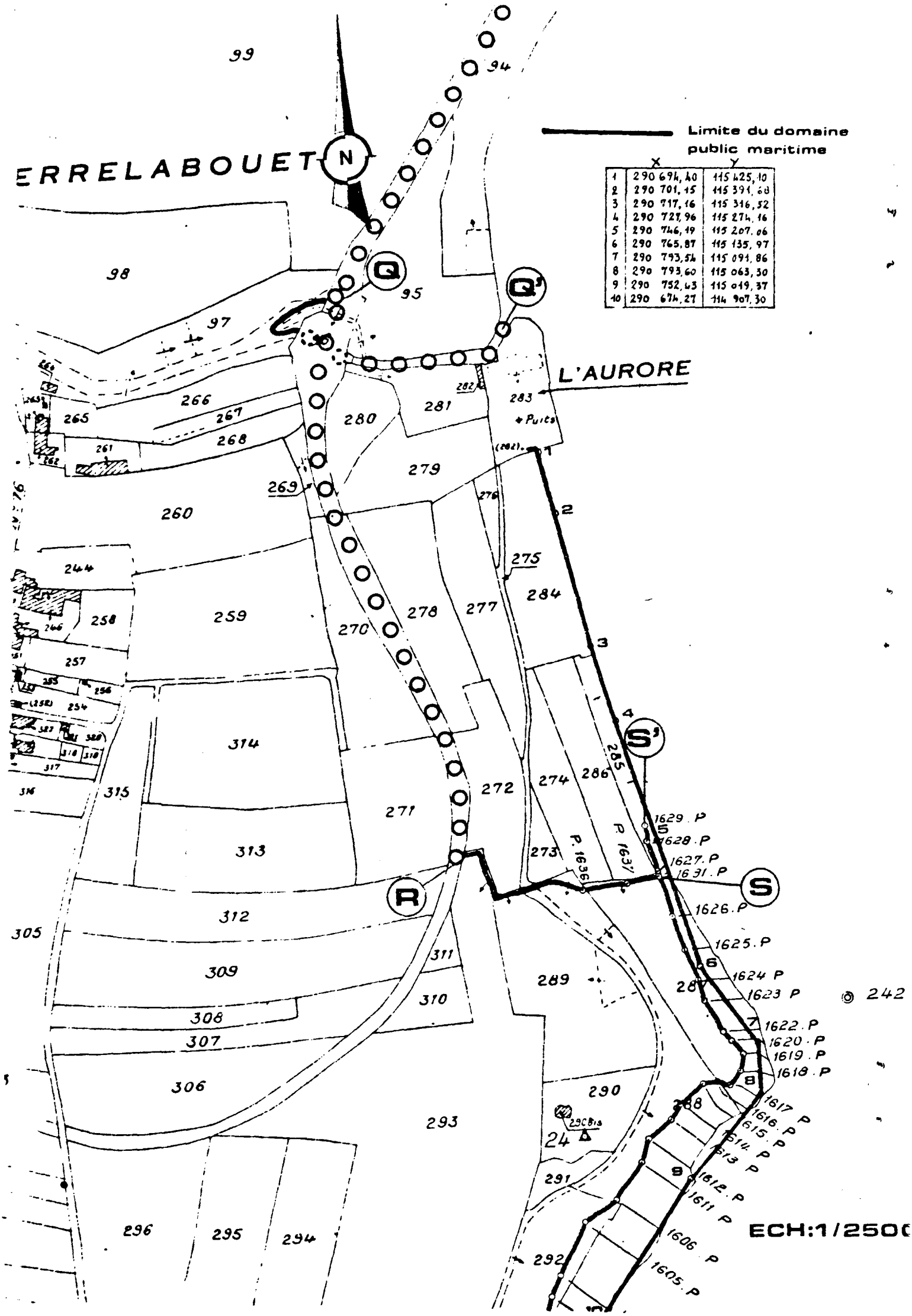
Rennes, le 06 NOV. 1984

Pour le Commissaire de la République

Le Secrétaire Général

REPUBLIQUE FRANÇAISE
Préfecture
113

06 NOV. 1984


Limite du domaine public maritime
X Y
1 290 694,40 115 425,10
2 290 701,15 115 391,68
3 290 717,16 115 316,52
4 290 727,96 115 274,16
5 290 746,19 115 207,06
6 290 765,87 115 135,97
7 290 793,54 115 091,86
8 290 793,60 115 063,30
9 290 752,43 115 019,37
10 290 674,27 114 907,30
ERRELABOUET
L'AURORE
N
Q
Q'
S'
S
R
99
98
97
95
94
266
267
268
265
261
280
281
283
+ Puits
279
269
260
244
258
259
257
314
315
270
278
277
284
275
276
272
274
286
271
313
273
312
305
309
311
310
289
308
307
306
290
293
24
291
296
295
294
292
1629 . P
1628 . P
1627 . P
1631 . P
1626 . P
1625 . P
1624 P
1623 P
1622 . P
1620 . P
1619 . P
1618 . P
1617 P
1616 . P
1615 . P
1614 P
1613 P
1612 . P
1611 P
1606 P
1605 . P
242
ECH:1/250

ILLE ET VILAINE

Direction Départementale de l'Equipement

Arrondissement Territorial et Maritime de St MALO

BUREAU D'EXPLOITATION MARITIME

COMMUNE DE CANCALE

Délimitation du rivage de la mer au droit des propriétés cadastrées

.K 266 _ K 267.

PLAN ANNEXE A L'ARRETE PREFECTORAL

EN DATE DU :

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE - Préfecture 113 - ILLE-ET-VILAINE

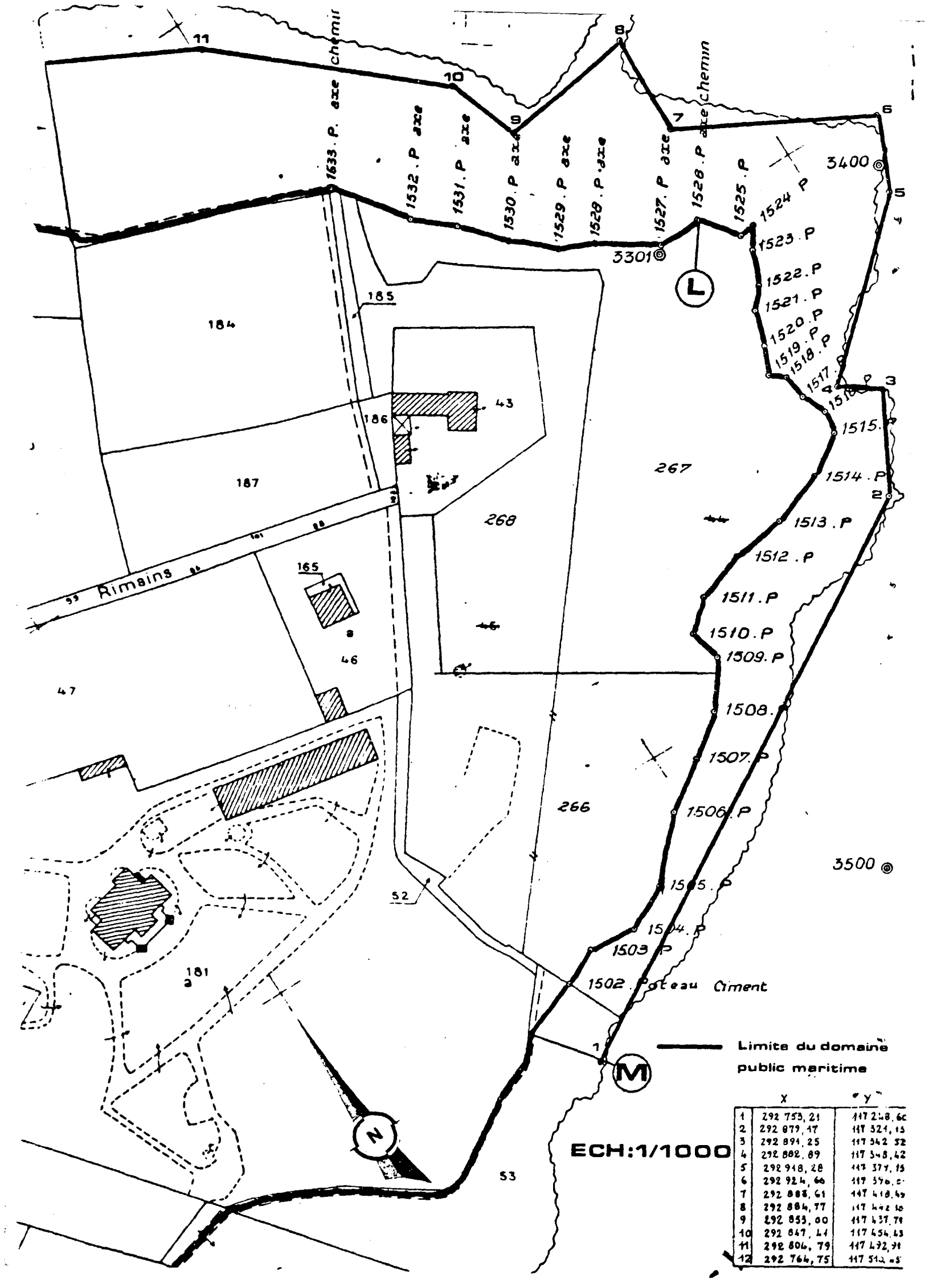
0 6 NOV. 1984

Rennes, le 0 6 NOV. 1984

Pour le Commissaire de la République

Le Secrétaire Général

Jean-Marie BALLEVRE



	X	Y
1	292 753, 21	117 248, 60
2	292 879, 17	117 321, 15
3	292 891, 25	117 342 32
4	292 882, 89	117 348, 42
5	292 918, 28	117 379, 15
6	292 924, 66	117 396, 0
7	292 888, 61	117 418, 49
8	292 884, 77	117 442 16
9	292 855, 00	117 437, 79
10	292 847, 41	117 454, 43
11	292 804, 79	117 492, 91
12	292 764, 75	117 512, 05

1ère Direction

ALLEON
eux Vaulerault
50 SAINT MELOIR

Monsieur Le Préfet d'I. et V.
Préfecture de Rennes
35000 RENNES

PREFECTURE
18.NOV.1981
D'ILLE & VILAINE

Saint-Méloir, le 17 novembre 1981

Monsieur le Préfet,

J'ai l'honneur par la présente de vous demander de bien vouloir faire procéder à la délimitation du domaine public maritime, au droit de ma propriété sise sur la commune de Cancale et portée au cadastre de cette commune dans la section B sous les n°s 272 273, 274, 275, 276, 277, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 290, 291, 292 293.

La présente demande est formulée en application des dispositions de l'article R 160-10 du code de l'urbanisme.

Je précise que je considérerai comme nécessairement illégale, toute décision de l'administration qui fixerait le tracé de la servitude instituée par l'article L 160-6 du code de l'urbanisme avant qu'il est été procédé à la délimitation présentement demandée.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Préfet, à l'expression de ma considération distinguée.

Mme A. ALLEON,

A. Alleon

JC/JC

RÉGIO[illegible]E BRETAGNE

PRÉFECTURE D'ILLE - ET - VILAINE

1, rue Martenot
35032 RENNES Cedex

DIRECTION
DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1er Bureau

Tél. (99) 30.43.51 & 30.93.51
Poste 315

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

A R R Ê T É du 5 MAI 1977

LE PREFET DE LA REGION DE BRETAGNE,
PREFET D'ILLE-ET-VILAINE,
Officier de la Légion d'Honneur,

VU le code du domaine de l'Etat ;

VU la loi N° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime et notamment l'article 2 ;

VU les décrets n° 66-413 du 17 juin 1966 et n° 66-270 du 24 mars 1969 portant application de la loi du 28 novembre 1963 susvisée ;

VU le décret n° 72-879 du 19 septembre 1972 portant modification de la loi du 28 novembre 1963 susvisée ;

VU l'avis du Directeur des Services Fiscaux d'Ille-et-Vilaine en date du 15 décembre 1975 ;

VU l'avis de la commission départementale des rivages de la mer en date du 10 mai 1976 ;

VU l'avis du Directeur Départemental de l'Equipement, Ingénieur en Chef du service maritime en date du 28 décembre 1976 ;

A R R Ê T E :

ARTICLE 1er.- Sont incorporés au domaine public maritime les lais et relais de mer situés sur le territoire de la commune de SAINT BENOIT DES ONDES, tels qu'ils sont délimités sur le plan annexé au présent arrêté et cadastrés :

- section A N° 412 pour 1 ha 4 a 60 ca
- section B N° 168 pour 1 ha 98 a 45 ca

ARTICLE 2.- Le Secrétaire Général de la Préfecture d'Ille-et-Vilaine, le Directeur des Services Fiscaux d'Ille-et-Vilaine, le Directeur Départemental de l'Equipement, Ingénieur en Chef du service maritime d'Ille-et-Vilaine, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

RENNES, le 5 MAI 1977
Le Préfet,

Pour le Préfet et par délégation :
Le Secrétaire Général,

M. BOULEAU

POUR AMPLIATION
Rennes, le .....
Pour le Préfet et par délégation
Le Chef de Bureau

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE d' Ille et Vilaine

COMMUNE de St Benoît des Ondes

REGISTRE D'ENQUÊTE PUBLIQUE

~~Expropriation~~
~~Plan d'occupation des sols~~

relatif à Projet d'incorporation au domaine public maritime des lais de mer situés sur la commune de St Benoit des Ondes au nord du CD 155.

ENQUÊTE RELATIVE

A

au projet d'incorporation au domaine public maritime des lais de mer situés dans la Commune de Saint Benoit dunes au nord du C D 155 et cadastrés sous les N°s 412 et 168

(Titre _____ du décret n° 59-701 du 6 juin 1959)

En exécution de l'arrêté du 18 Juin 1976 de Monsieur le Préfet de la Réunion je, soussigné, M. René RICHET architecte ai ouvert, ce jour, le présent registre coté et paraphé, contenant 8 feuillets, pour recevoir pendant trois jours jours consécutifs (sauf les dimanches et jours fériés) de 14 heures 00 à 18 heures 00 et de ____ heures ____ à ____ heures ____ les observations du public.

A Saint Benoit le 29 Juillet 1976
Les Ondes

Première journée :

Le 29 Juillet de 14 heures 00 à 18 heures 00

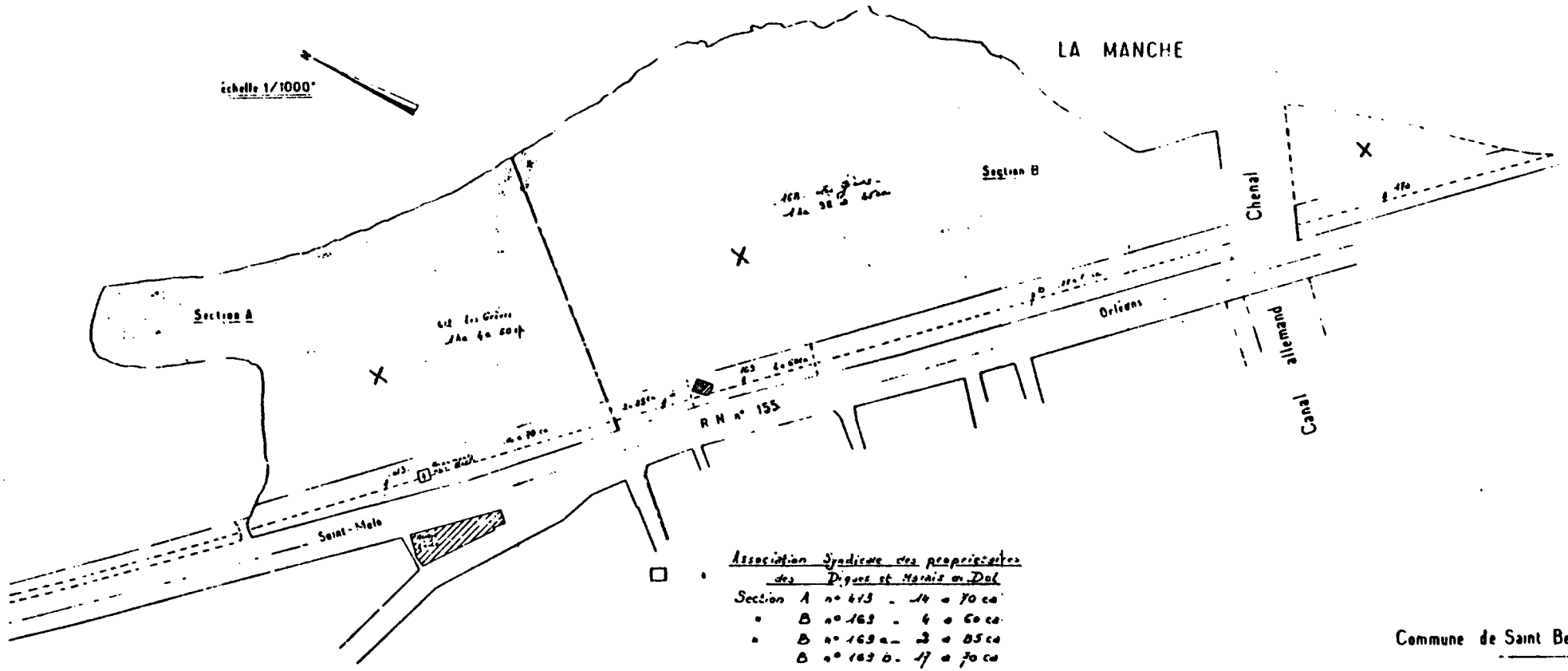
1° Observations de M. _____

Le Conseil municipal émet un avis favorable à ce projet sous réserve que les terrains cadastrés N° 412 de la section A et N° 168 de la section B conservent les droits qu'ils possèdent actuellement c'est à dire que le bail existant soit reconduit après expiration, la commune s'étant trouvée dans l'obligation de procéder à des aménagements urgents afin d'y créer

du camping municipal

Pour cette opération, le Conseil souhaite que la Semaine Publique Maritime des Gens de mer participe à la protection de la digue du terrain de camping.

Le Maire,



Association Syndicale des propriétaires des Digues et Marais en Dol

Section A n° 413 - 1 ha 4 a 70 ca
" B n° 163 - 4 a 60 ca
" B n° 169 a - 3 a 85 ca
B n° 169 b - 17 a 70 ca

Etat (par Administration des Domaines)

Section A n° 413 - 1 ha 4 a 60 ca
Section B n° 168 - 1 ha 38 a 45 ca

Commune de Saint Benoist des Ondes

Terrain à incorporer au Domaine Public

AC/MLL
PREFECTURE DE LA MANCHE

- REPUBLIQUE FRANCAISE -

Comptabilité Administrative de l'Etat
Finances, Administration
et Contrôle des Collectivités Locales

4ème Bureau

N° 77 - 1351

- A R R Ê T É -

LE PREFET DE LA MANCHE,

Chevalier de la Légion d'Honneur,
Officier de l'Ordre National du Mérite,

VU la loi n° 63-1 178 du 28 Novembre 1963 relative au Domaine Public Maritime modifiée par le décret n° 72-879 du 19 Septembre 1972 et notamment son article 2 ;

VU les décrets n° 66-413 du 17 Juin 1966 et 69-270 du 24 Mars 1969 pris pour l'application de la loi du 28 Novembre 1963 susvisée ;

VU l'arrêté préfectoral n° 76-474 du 9.2.1976 incorporant au Domaine Public Maritime les lais et relais de mer situés sur le littoral de la commune de DRAGEY-TOMBELAINE ;

VU les résultats de l'enquête de délimitations, côté terre, des lais et relais de mer situés sur le littoral de la commune de DRAGEY-TOMBELAINE qui s'est déroulée du 15 Juillet au 6 Août 1976 en Mairie de DRAGEY-TOMBELAINE, dans les formes et délais réglementaires, déterminés par le décret susvisé du 24 Mars 1969 ;

VU l'avis favorable émis par le Commissaire-enquêteur ;

VU l'avis favorable en date du 25 Août 1976 de M. le Sous-Préfet d'AVRANCHES ;

SUR proposition du Directeur Départemental de l'Equipement, chef du Service Maritime ;

- A R R Ê T E -

Article 1er - Les lais et relais de mer, constitués avant la promulgation de la loi n° 63-1 178 du 28 Novembre 1963, sur le littoral de la commune de DRAGEY-TOMBELAINE, et incorporés au Domaine Public Maritime par arrêté préfectoral n° 76-474 du 9.2.1976, sont délimités, côté terre, conformément aux plans aux 1/1 000ème et 1/2 500ème annexés au présent arrêté.

Article 2 - Les droits des tiers sont et demeurent réservés.

.../...

Article 3 - Le Secrétaire Général de la Manche et le Directeur Départemental de l'Equipement, Chef du Service Maritime, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture de la Manche.

SAINT-LO, le 18 AVRIL 1977

LE PREFET :
Pour le Préfet,
Le Secrétaire Général :

Jean-Paul FROUIN.

Ampliations transmises à :

- M. le Sous-Préfet d'AVRANCHES.
- M. le Maire de DRAGEY-TOMBELAINE.
- M. le Directeur des Services Fiscaux
  Service du cadastre - SAINT-LO -
- M. le Directeur Départemental de
  l'Equipement - SAINT-LO -

SAINT-LO, le 18 AVRIL 1977
Pour le Préfet,
Le Directeur :

J. DESCHAMPS.

4

Comptabilité Administrative de l'Etat
Finances, Administration
Et Contrôle des Collectivités Locales

4ème Bureau
n°76-474

ARRETE

LE PREFET DE LA MANCHE,
Chevalier de la Légion d'Honneur,
Officier de l'Ordre National du Mérite,

Vu le Code du Domaine de l'Etat ;

Vu la loi n°63-1178 du 28 Novembre 1963 relative au domaine public maritime et notamment son article 2 ;

Vu les décrets n°66-413 du 17 Juin 1966 et n°69-270 du 24 Mars 1969 portant application de la loi du 28 Novembre 1963 susvisée

Vu le décret n°72-879 du 19 Septembre 1972 portant modification de la loi du 28 Novembre 1963 susvisée ;

Vu l'avis de la Commission Départementale des Rivages de la mer en date du 15 Décembre 1975 ;

Vu l'avis du Directeur des Services Fiscaux de la Manche en date du 13 Novembre 1975 ;

Vu l'avis du Directeur Départemental de l'Equipement, Chef du Service maritime, en date du 2 Février 1976 ;

ARRETE

Article 1er - Sont incorporés au domaine public maritime les lais de mer situés sur le territoire de la commune de DRACY-TOMBELAINE (ancienne commune de ST-JEAN-LE-THOMAS et de DRACY) repérés sur les plans annexés au présent arrêté.

Article 2 - Le Secrétaire Général de la Manche, le Directeur des Services Fiscaux - 3ème Division - le Directeur Départemental de l'Equipement, Chef du Service maritime sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au Recueil des Actes Administratifs de la Préfecture de la Manche.

SAINT-LO, le 9 FEVRIER 1976

LE PREFET :

Pierre CAMJUST

Ampliations transmises à :
- M. le Ministre de l'Equipement, Direction des Ports Maritimes et des Voies Navigables (B.C.C.) 244, Boulevard St-Germain 75775 PARIS CEDEX 16
- M. le Sous-Préfet d'AVRANCHES.
- M. le Maire de DRACY-TOMBELAINE.
- M. le Directeur des Services Fiscaux ST-LO.
- M. le Directeur Départemental de l'Equipement à SAINT-LO.

SAINT-LO, le 9 FEVRIER 1976
Pour le Préfet,
Le Directeur :

DEPARTEMENT DE LA MANCHE

DIRECTION DEPARTEMENTALE
DE L'EQUIPEMENT

Arrondissement Mixte
de SAINT-LO

M. ROUSSET
Ingénieur d'Arrondissement

M. TESSIER
Directeur

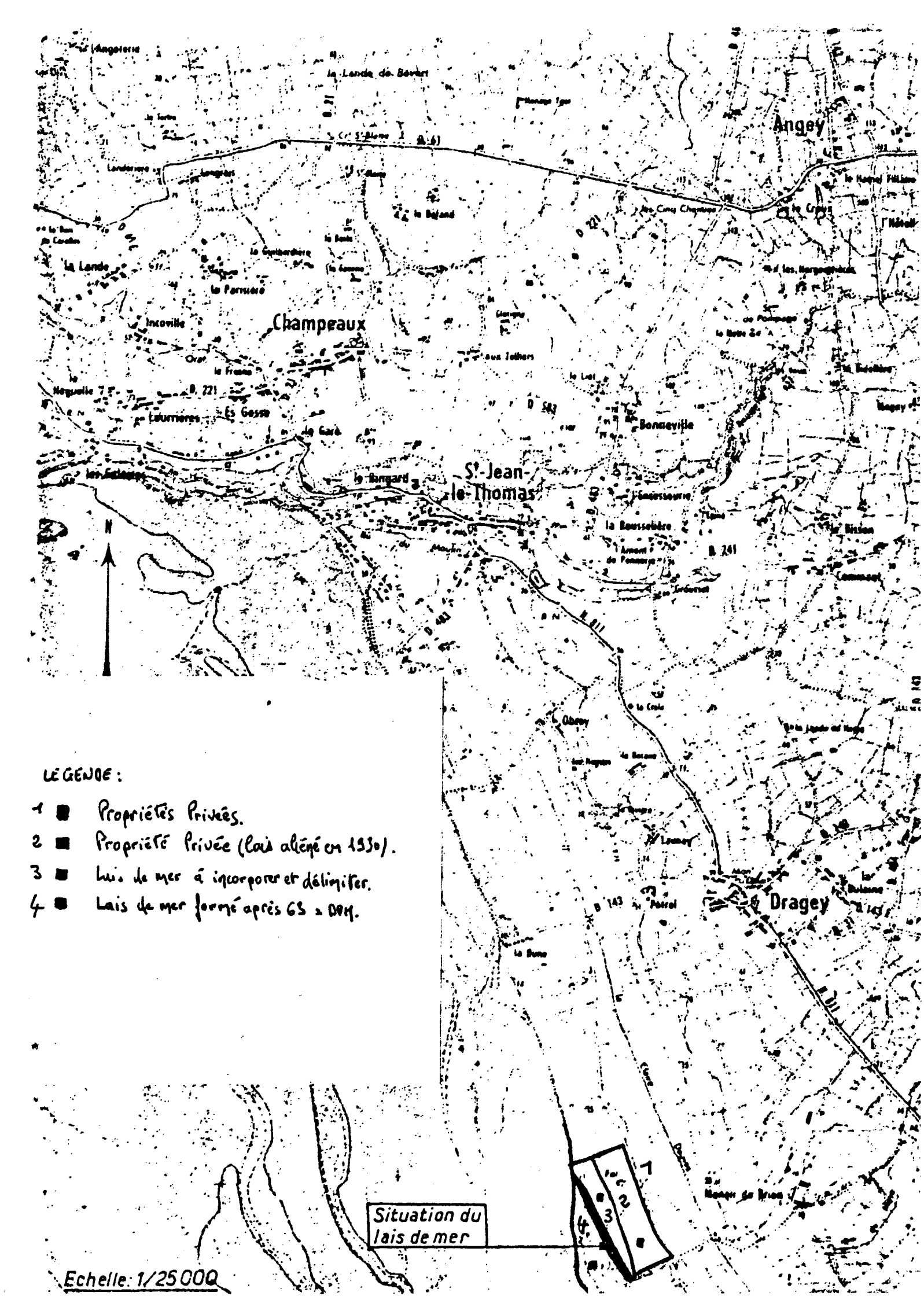
- MER - TRAVAUX A LA MER -

Lais et relais de mer
Littoral de DRAGEY-TOMBELAINE
(Ancienne Commune de DRAGEY)

Délimitation d'un lais de mer

Liste des propriétaires présumés des parcelles bordant le lais de mer à délimiter

M. URVOY Auguste à GENETS



LÉGENDE :

1 ■ Propriétés Privées.

2 ■ Propriété Privée (Lais aliéné en 1930).

3 ■ Lais de mer à incorporer et délimiter.

4 ■ Lais de mer formé après 68 à 004.

DÉPARTEMENT DE LA MANCHE
DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT
ARRONDISSEMENT
OPERATIONNEL · FONCTIONNEL
SERVICE MARITIME
SUBDIVISION DE GRANVILLE
M. MASSOT
Ingenieur des T.P.E.
M. ROUSSET
Ingenieur d'Arrondissement
M TESSIER
Directeur Departemental de l Equipement

-Mer_Travaux à la mer-

-Lais et relais de mer-

LITTORAL DE DRAGEY_TOMBELAINE

Ancienne commune de Dragey

DELIMITATION D'UN LAIS DE MER

PLAN DE SITUATION

PLAN JOINT AU RAPPORT N° 1.562

Vu et presente par
le Directeur Departemental de l Equipement
A SAINT LO, le

Vu et verifie par l'Ingenieur d'Arrondissement
A SAINT LO, le

Dresse par l'Ingenieur des T P E
A GRANVILLE le 7/4/1976

Echelle 1/25 000

DATE	MODIFICATIONS	PLAN N°

DEPARTEMENT DE LA MANCHE
DIRECTION DÉPARTEMENTALE
DE L'ÉQUIPEMENT ET DU LOGEMENT
ARRONDISSEMENT
OPERATIONNEL FONCTIONNEL
SERVICE MARITIME
SUBDIVISION DE GRANVILLE
M.GAVALDA
Ingenieur des T P E.
M. ROUSSET
Ingenieur d'Arrondissement
M TESSIER
Directeur Departemental de l Equipement

_Mer_Travaux à la mer_

Lais et relais de mer

LITTORAL DE DRAGEY_TOMBELAINE

Ancienne commune de Dragey

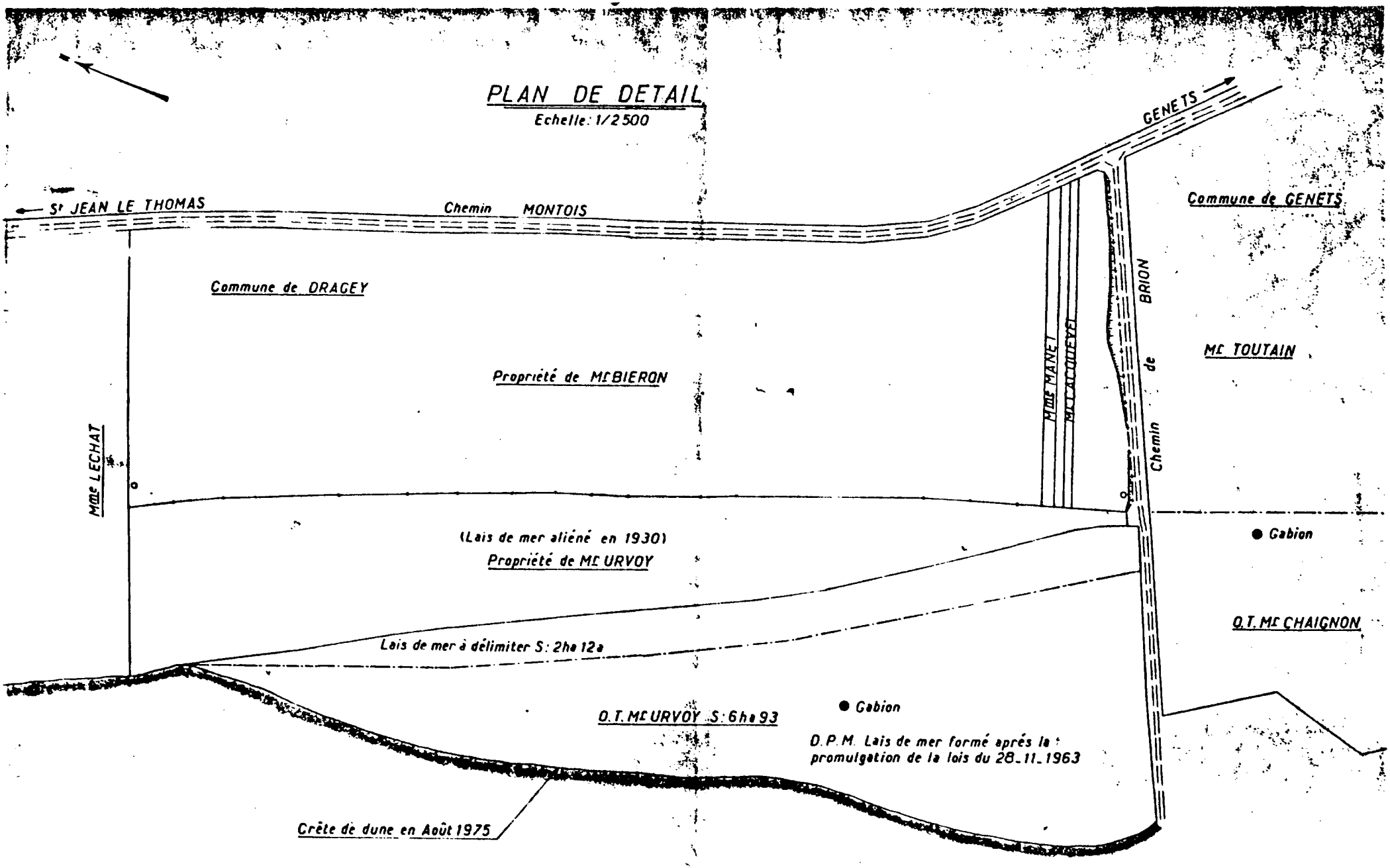
DELIMITATION D'UN LAIS DE MER

PLAN DE DETAIL

Vu pour être annexé à mon
arrêté en date de ce jour
A SAINT-LO le
Le PREFET

Echelle 1/2500

DATE	MODIFICATIONS	PLAN N°


PLAN DE DETAIL
Echelle: 1/2500
GENETS
St JEAN LE THOMAS
Chemin MONTOIS
Commune de GENETS
Commune de DRAGEY
Propriété de Mr BIERON
Mme LECHAT
Mme MANEL
MCCORMICK
Chemin de BRION
Mr TOUTAIN
(Lais de mer aliéné en 1930)
Propriété de Mr URVOY
Gabion
O.T. Mr CHAIGNON
Lais de mer à délimiter S: 2ha 12a
O.T. Mr URVOY S: 6ha 93
Gabion
D.P.M. Lais de mer formé aprés la promulgation de la lois du 28-11-1963
Crête de dune en Août 1975
o. Borne repère
•. Borne ciment

ANNEXE C

Les projets d'usines marémotrices dans le golfe Normano-Breton.

L'importance de l'amplitude des marnages, en marées moyennes, le long des côtes du Golfe Normano-Breton, explique le nombre de projets d'implantation d'usines marémotrices le long de son littoral.

En effet, l'énergie productible par une usine marémotrice est proportionnelle au carré de l'amplitude moyenne de la marée : cette remarque est importante, puisqu'elle élimine pratiquement les sites qui pour d'autres raisons se présenteraient favorablement sur l'Atlantique au sud de BREST.

E.D.F. a considéré que le long du Golfe Normano-Breton, trois types de sites peuvent être équipés d'usines marémotrices :

- Les sites d'estuaire : voir les sites A.B.C. de la figure I. Aucun projet sérieux d'installation d'usine n'a été fait sur ces sites, car aucun d'entre eux ne permet d'installer des puissances sensiblement supérieures à celle de la Rance.

- Les sites de baie : des projets d'usines plus puissantes pourraient être envisagés dans la baie de SAINT-BRIEUC, mais aucune étude sérieuse n'a approfondi cette possibilité, du fait de la bathymétrie de la baie et surtout des activités littorales intenses : on se heurte dans la baie de SAINT-BRIEUC à un obstacle économique important, du fait du développement des cultures marines ; des conflits ne manqueraient pas de naître avec les conchyliculteurs de la baie, ce qui exclut tout projet d'usine.

  Enfin le dernier site envisagé est celui de la Baie du Mont SAINT-MICHEL. Cet endroit, considéré comme le meilleur par E.D.F., a été étudié depuis longtemps, et de façon suivie.

Cependant, ici, ce ne sont pas les activités économiques, mais le tourisme, qui s'oppose à l'implantation d'une usine marémotrice : Le Mont Saint-Michel est un des monuments français les plus visités et toute modification des conditions naturelles de la Baie fait naître la crainte d'une dégradation du site.

- Les sites marins

. La zone Cotentin - Centre, délimitée par GRANVILLE au sud, Gouville et la Chaussée des Boeufs au nord, s'est alors imposée à l'attention. Ce site présente un intérêt du fait de la bathymétrie - qui permettrait l'installation de bassins de 200 à 400 km² - et de l'amplitude des marées (voir figure 2).

Mais aucune étude sérieuse n'a été envisagée sur ce site, car les avant - projets ont rapidement montré qu'ils constituaient une source de difficultés et d'incertitudes techniques considérables : l'édification de digues pose des problèmes du point de vue de la protection du littoral ; de même, les stations d'épuration posent le problème de l'assainissement ; le réseau de communication risquerait d'être perturbé, car, il faudrait certainement inonder des routes. En outre, on ne dispose pas de données suffisantes pour connaître les conséquences d'une telle installation sur la préservation des isotopes estuairiens.

Enfin et surtout, le choix de ce site pour l'installation d'une usine marémotrice engendrerait des pertes inadmissibles pour la conchyliculture, qui constitue une activité en expansion sur cette zone du littoral.

C'est pourquoi, les études se sont orientées vers un projet essentiellement marin : il s'agit là d'une solution entièrement nouvelle, mais qui permet de réduire au maximum les problèmes d'environnement et de conflits avec les activités conchylicoles qui sont devenus déterminants (voir figure 3).

I - Données du site.

Une grande partie des données résultent des études qui avaient été faites dans le cadre du projet marémoteur de la Baie du Mont SAINT-MICHEL, projet abandonné pour les raisons que l'on vient de voir.

L'importance des amplitudes des marées explique le choix de ce site : pour un coefficient de marée moyen - de 72 - les amplitudes mesurées à GRANVILLE, REGNEVILLE, CHAUSEY, BLAINVILLE, dépassent les 8 mètres. La réalisation d'un tel projet - 200 km² - risque cependant d'entraîner des perturbations dans le marnage : un modèle construit à l'Institut de Mécanique de GRENOBLE évalue à 2 % la baisse de marnage, dans le cadre d'un tel projet.

II Présentation du projet.

La surface endiguée, de 200 km² est limitée au nord par la Chaussée des Boeufs et au sud par les îles de CHAUSEY. La longueur totale des digues définitives serait de 69 kms et la puissance installée de 1440 mw.

Compte tenu de la complexité du tracé des limites des eaux territoriales dans la zone considérée, du fait de la présence des îles anglo-normandes et de l'utilisation des Minquiers et des Ecréhous comme points de base, le projet a été implanté en réduisant au maximum la surface des dépassements hors de la limite de la juridiction française. Néanmoins, il n'a pas été possible de concevoir un projet qui tienne entièrement dans les limites des eaux territoriales françaises et la surface endiguée dépasse légèrement la limite des eaux territoriales.

Il faut cependant noter que le principe de l'utilisation de cette zone pour l'exploitation de l'énergie marémotrice a été avancée dès 1947 du côté français, sans soulever d'objection majeure de la part des Britanniques (voir figure 3).

Il ne faut pas non plus négliger les conflits que la réalisation d'un tel projet entraînerait avec les activités littorales : cette usine perturberait certainement moins les activités conchylicoles qu'une usine située dans une baie, mais elle constitue quand même une emprise importante sur le domaine public maritime (voir figure 3).

Enfin, l'implantation de cette usine supprimerait bien sûr toute pêche côtière dans cette zone, ce qui risque de perturber l'équilibre économique de toute la région.

Cependant, tous les problèmes juridiques posés par ce projet de base n'ont, pour le moment, guère été approfondis. Seuls les problèmes techniques ont vraiment été abordés.

III Phasage des travaux.

Ce projet d'aménagement de type " atoll ", entièrement marin pose des problèmes très particuliers du fait de son originalité et explique la longueur des travaux.

La première phase des travaux consiste à construire un port de service en eau suffisamment profonde pour la mise à l'eau des caissons digues.

Une fois le port suffisamment avancé, la construction des caissons digues est lancée, de manière à réaliser une enceinte étanche pour la carrière marine et pour les usines.

La mise à sec de la zone usine sud est prévue 3 ans après le début des travaux et celle de la zone usine nord 5 ans après le début des travaux.

Il faut prévoir 9 ans après le début des travaux pour que l'ensemble de l'usine fonctionne.

CONCLUSION

Des études demeurent toujours en cours sur ce projet marémoteur entièrement marin, situé entre la Chaussée des Boeufs et les îles de CHAUSEY. Il semble que l'E.D.F. ait définitivement arrêté son choix sur ce site.

Mais il reste certain que ce projet est loin d'être réalisé à cause notamment de la difficile évaluation de son passif : la rentabilité de ce projet ne peut actuellement être assurée, ce qui explique sans doute la lenteur de la réalisation des travaux de reconnaissance et la carence d'études approfondies.

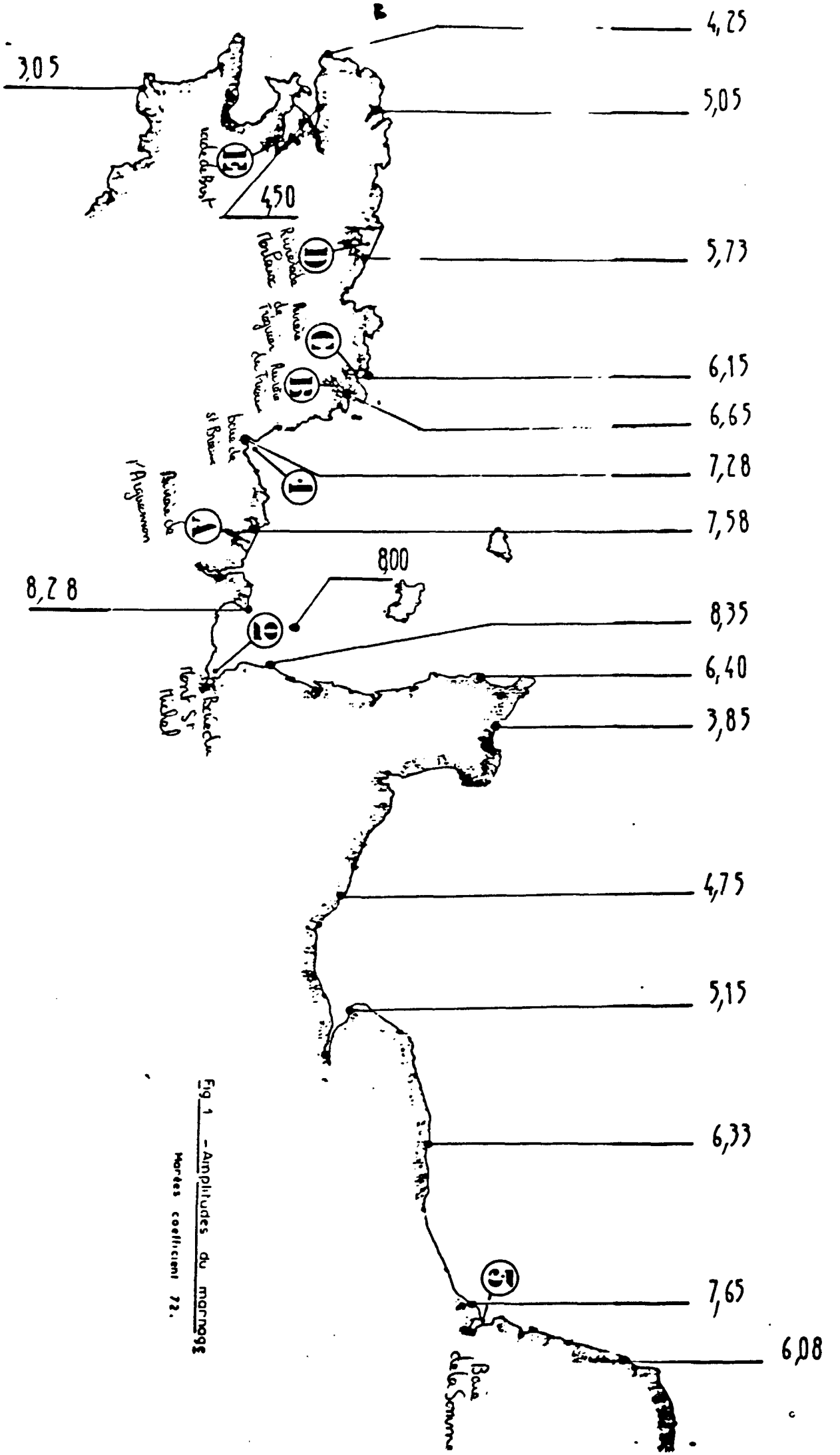


Fig 1 - Amplitudes du marnage
Mortes coefficient 72.

FIG. 2 AMENAGEMENT COTIER : 200 km²

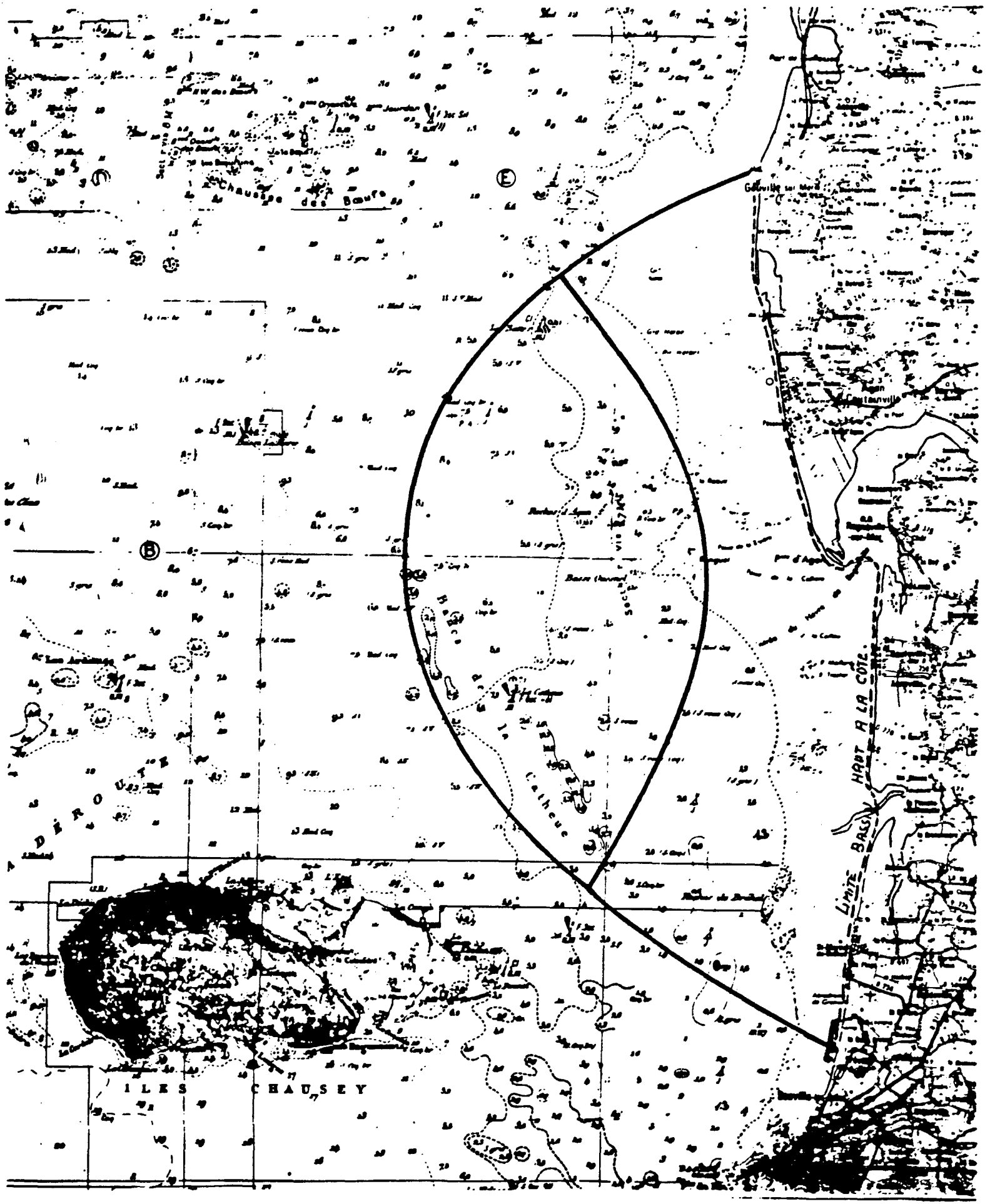


FIG. 3 IMPLANTATION GENERALE

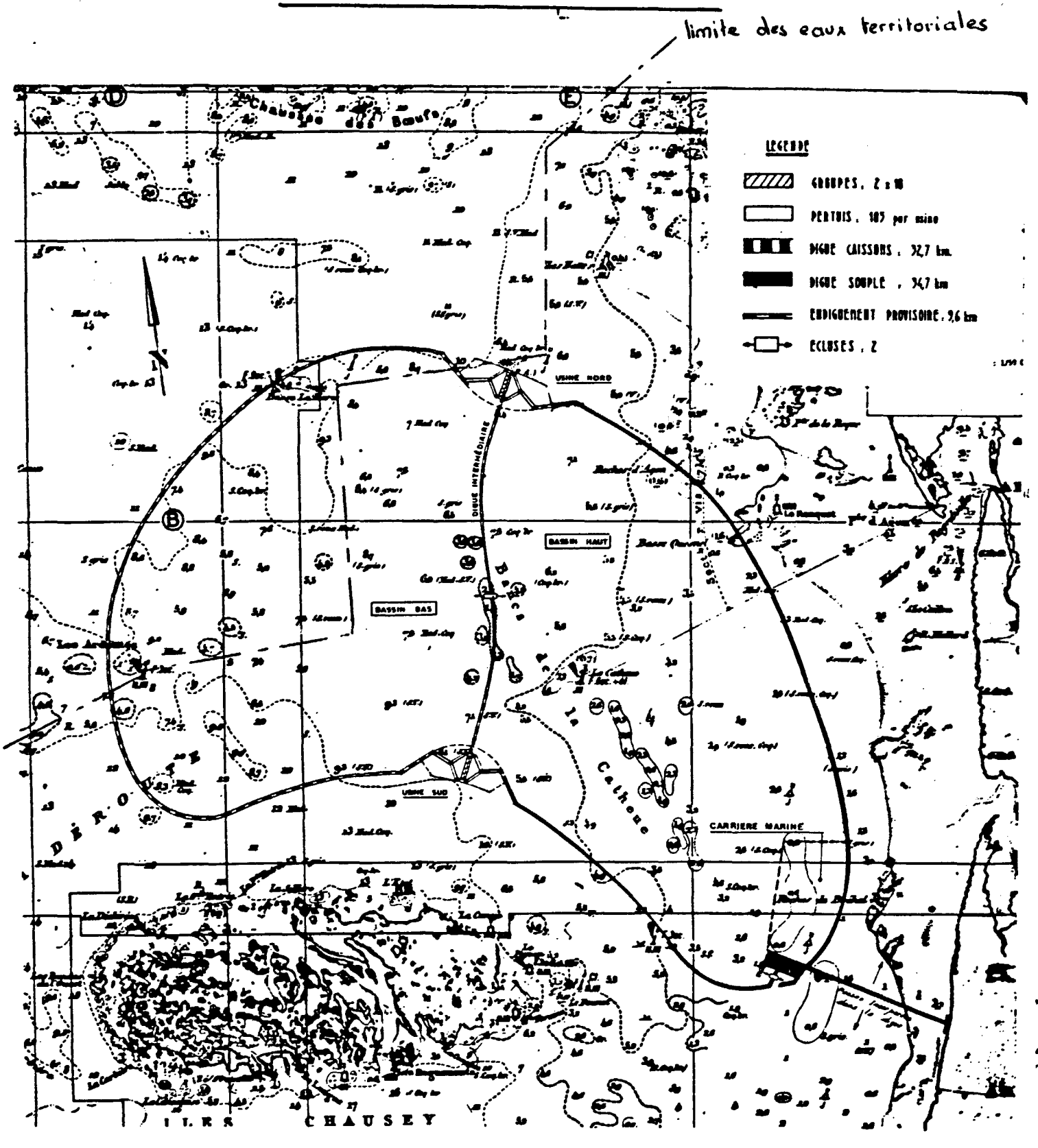


TABLE DES MATIERES

Introduction 1-2

titre 1° : Le cadre juridique international d'un golfe à polyrégimes 3-4

Chapitre 1° : L'affaire des Minquiers et des Eréhous 5-9

Chapitre 2° : Décisions du tribunal arbitral pour la délimitation du plateau continental franco-britannique 10-17

Chapitre 3° : Accords conventionnels entre la France et la Grande-Bretagne sur les zones de pêche 17-28

titre 2° : Le cadre juridique national d'un golge à polyrégimes ... 29-35

Chapitre 1° : Contraintes juridiques affectant le domaine public maritime dans le golfe normano-breton 36

Section 1° : un élément du domaine public : le domaine public maritime 36-61

Section 2° : La consistance du Domaine public maritime dans le golfe normano-breton 62-92

Chapitre 2° : Les problèmes juridiques de délimitation du domaine public maritime dans le golfe normano-breton 93

Section 1 : La délimitation du domaine public maritime sur le littoral du golfe normano-breton;pratiques administratives 94-132

Section 2° : Les problèmes juridiques de la détermination de l'étendue du domaine public immergé et des zones de juridiction nationale surjacentes dans le golfe normano-breton 133-157

Chapitre 3° : Le zonage administratif et les problèmes fonciers ... 157-160

Sous-Chapitre 1 : Les instruments d'une politique d'ensemble par grande façade littorale 161

Section 1° : Au niveau nationale : La directive nationale d'aménagement du littoral et la loi littorale 161-164

Section 2° : Au niveau régional : les schémas régionaux d'aménagement du littoral 164-169

Sous-chapitre 2 : Les instruments d'une politique d'aménagement urbain et rural 169-170

Section 1° : Une politique d'aménagement urbain 170-177

Section 2° : Une nouvelle politique d'aménagement rural 178-179

Section 3° : Une politique intégrée : "Les contrats de pays" 180-181

Sous-Chapitre 3° : Les instruments d'une politique économique 182

Section 1° : L'échec relatif des SAUM 182-184

Section 2° : Les périmètres sensibles 187-189

Section 3° : Les acquisitions du conservatoire du Littoral 191-193

Chapitre 4° : La protection de l'environnement 194-195

Section 1° : Le dispositif de protection de l'archipel des îles Chausey 196-199

Section 2° : Le projet de parc national 199-200

Section 3° : Une structure nouvelle de protection : le parc marin 201-205

.....

Annexes 206-260

Table des matières 261-263