

LA DELIMITATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME

Le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières est paru au Journal officiel du 30 mars 2004.

Le rivage de la mer est un des éléments du domaine public maritime

Le domaine public maritime (DPM) est l'un des éléments les plus vastes du domaine public de l'Etat et sa consistance repose largement sur la constatation d'un état de fait résultant de l'action de la nature. Ses limites ne sont donc pas figées par rapport aux propriétés riveraines, puisqu'elles dépendent de l'avancée ou du recul de la mer.

La garde du domaine public maritime (DPM) a été confiée, de manière fort ancienne, à l'Etat

L'idée que le rivage de la mer appartienne aux "choses communes", c'est-à-dire ne soit pas susceptible d'appropriation privée et soit géré par la puissance publique, vient de l'époque romaine, où déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer.

C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant ce principe, constituait encore récemment le fondement de la gestion par l'Etat du DPM. Après avoir défini ce que comprenait le "bord et rivage de la mer", elle précisait également le régime applicable : "Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni de faire aucuns ouvrages..., à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire".

A la révolution, prend corps l'idée que le DPM est géré par les gouvernants dans l'intérêt de la Nation, et non comme un simple élément de patrimoine autrefois de la Couronne, aujourd'hui de l'Etat. Cette conception guide encore aujourd'hui largement la gestion du DPM, car au-delà même de la propriété de l'Etat sur ce domaine, sa conservation et sa gestion relèvent plus de la mise en œuvre d'une police de son utilisation que de l'exercice de droits "civils" du propriétaire.

Mais comme tout domaine public, le DPM est avant tout inaliénable et imprescriptible, et cela depuis l'Edit de Moulins (1566). Cette disposition figure désormais dans l'article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), qui est entré en application le 1er juillet 2006.

En quoi consiste le DPM ?

On distingue :

Selon l'article L.2111-4 du CGPPP, le DPM naturel qui est constitué :

- du sol et sous sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est à dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (« *bord et rivage de mer, grève* » à l'époque de Colbert), et la limite, coté large, de la mer territoriale,
- des étangs salés en communication naturelle avec la mer,

- des lais et relais (dépôts alluvionnaires) de mer formés à partir du premier décembre 1963 ou faisant partie du domaine privé de l'Etat à cette date, sous réserve du droit des tiers,
- des parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer depuis la loi du 3 janvier 1986 dite loi littoral,
- des terrains réservés qui ont été acquis par l'Etat.

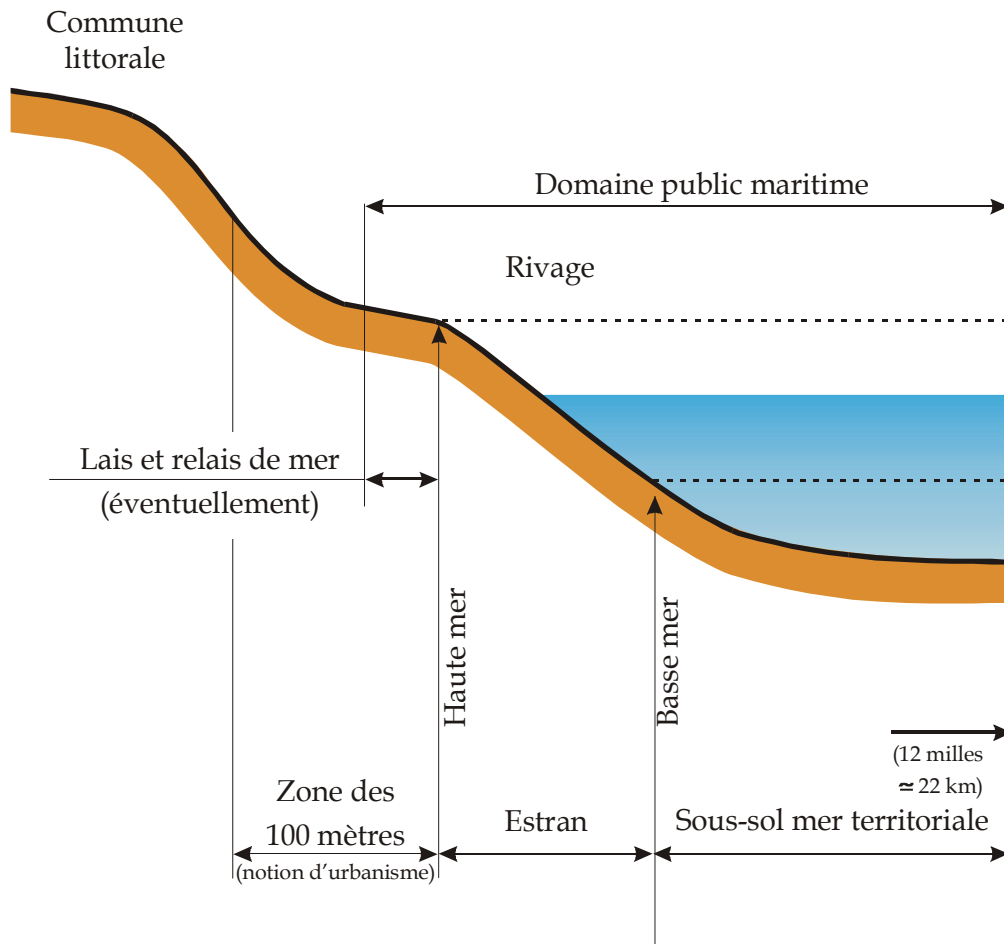
Ces éléments sont déterminés par la simple constatation de leur situation par rapport à des phénomènes naturels présents (par ex : le rivage de la mer) ou passés (par ex : les lais et relais de la mer). Le rivage, comme les lais et relais peuvent faire l'objet d'une délimitation côté terre.

et selon l'article L.2111-6 du CGPPP, le DPM artificiel est constitué :

- des ouvrages portuaires et de leurs dépendances
- des ouvrages liés à la navigation (phares,...)

Dans certains cas, des ouvrages (par ex : ouvrages de défense contre la mer) peuvent être construits sur le DPM naturel, des plages ont pu être créées artificiellement (plages artificielles). Même si l'ouvrage ou la plage est bien « artificiel », son fond reste en droit du DPM naturel.

Domaine public maritime, rivage, lais et relais,...



La détermination de la limite du rivage de la mer

Comme il a été précisé plus haut, le DPM ne s'arrête pas dans tous les cas, côté terre, au rivage de la mer. En revanche, tous les terrains s'étendant de la limite haute du rivage de la mer à la limite des eaux territoriales font partie du DPM. Le rivage constitue en quelque sorte le noyau dur du DPM. Il s'agit aussi d'un espace convoité, soumis à de fortes pressions humaines. Aussi, la détermination de la « limite haute du rivage de la mer » a longtemps été sujette à des interprétations divergentes, voire polémiques.

L'ordonnance sur la marine de Colbert (Article 1^{er} du titre VII du livre IV de l'ordonnance d'août 1681) précisait : « 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 ».

Par ailleurs, en Méditerranée, où l'amplitude des marées est très faible et l'importance de la houle souvent considérable, le droit romain prévalait qui précisait que « le rivage de la mer s'étend jusqu'où parvient le plus grand flot d'hiver ».

Un arrêt du Conseil d'Etat, l'arrêt Kreitman¹, a finalement unifié ces différentes interprétations. Cet arrêt précise que la limite du DPM s'étend « jusqu'au point jusqu'où les plus hautes mer peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles », quel que soit le rivage et la période de constatation.

Cette formulation a été reprise dans l'article L.2111-4 du CGPPP, qui précise que « le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles. »

L'arrêt Société civile du Platin de la jeune Prise² avait quant à lui même pu préciser que la portion du rivage couverte par les flots « en cas de tempête violente, mais non exceptionnelle » était du DPM.

La base juridique et la portée de la délimitation du domaine public maritime

L'article 26 de la loi littoral dispose que :

« Les limites du rivage sont constatées par l'Etat en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques. Le projet de délimitation du rivage est soumis à enquête publique. L'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains. Les revendications de propriété sur les portions de rivage ainsi délimitées se prescrivent par dix ans à dater de la publication. Le recours contentieux à l'encontre de l'acte de délimitation suspend ce délai. »

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent article, notamment les formalités propres à mettre les riverains en mesure de formuler leurs observations, ainsi que la liste des procédés scientifiques visés au premier alinéa du présent article. »

Ce sont donc des critères naturels qui fixent la limite du rivage. Dans ces conditions, la portée d'une décision de délimitation est toute relative, le Conseil d'Etat la qualifiant de décision « recognitive et contingente », c'est-à-dire que l'administration ne « fixe » pas la limite comme elle peut le faire pour un périmètre à déclarer d'utilité publique, mais ne fait que constater l'avancée extrême des flots. La délimitation n'est pas non plus nécessaire à l'existence de la domanialité publique, résultant de l'existence d'une situation de fait.

Malgré les effets limités des délimitations, l'article R 160-10 du Code de l'Urbanisme et une jurisprudence constante du Conseil d'Etat font obligation à l'Etat de délimiter le domaine public maritime lorsqu'un propriétaire riverain le demande. C'est souvent à l'occasion de la mise en oeuvre de la servitude de passage du sentier littoral que les riverains demandent cette délimitation.

L'acte de délimitation « gèle » en quelque sorte à un moment donné la domanialité publique, imprescriptible et inaliénable, mais celle-ci peut s'accroître en cas d'avancée de la mer. En revanche en cas de retrait de la mer, la limite continue à avoir des effets dans la mesure où les lais et relais ainsi dégagés demeurent du domaine public maritime.

¹ Conseil d'Etat, 12 octobre 1973, Kreitman

² Conseil d'Etat, 30 juin 1982, Société civile du Platin de la jeune Prise

« Considérant qu'il résulte de l'instruction que les parcelles revendiquées par la société requérante au lieu-dit « Le Platin de la jeune Prise », sur le territoire de la commune de La Faute-sur-Mer, étaient comprises, jusqu'en 1971, dans la zone littorale où les plus hautes mers peuvent s'étendre ; que, dès lors, nonobstant la circonstance **qu'elles n'étaient entièrement submergées qu'en cas de tempête violente, mais non exceptionnelle**, ces parcelles constituaient une dépendance du domaine public maritime ; que si, à la suite de travaux exécutés en 1970, lesdites parcelles ont été soustraites à l'action du flot, elles doivent être regardées comme un relais de la mer qui, ayant été acquis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 23 novembre 1963, a le caractère d'un « relais futur » au sens de l'article 1^{er} précité de cette loi. »

L'article L.2111-5 du CGPPP a codifié l'article 26 de la loi littoral. Il entérine également le rapprochement des trois catégories de délimitation (limite du rivage, limite transversale de la mer, limite des lais et relais) qui a été effectué par le décret n°2004-309.

Le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières est paru au Journal officiel du 30 mars 2004.

Avant le décret de 2004, trois procédures existaient concernant :

- la limite du rivage de la mer, qui est celle des plus hautes eaux,
- les lais et relais de la mer, constitués de dépôts alluvionnaires naturellement exondés, qui relèvent du domaine public maritime lorsqu'ils se sont formés après la promulgation de la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963, ou lorsque, déjà formés en 1963, ils ont été incorporés au domaine par arrêté interministériel en application de cette loi,
- la limite transversale de la mer (LTM) à l'embouchure des fleuves et rivières, qui fixe la limite amont du domaine public maritime dans ces espaces. La plupart des cours d'eau ont été délimités dans la deuxième moitié du XIXe siècle en application de l'article 2 du décret de 1852. Cette délimitation a pour objet de fixer la limite amont du domaine public maritime à l'embouchure des fleuves et rivières. La partie amont du cours d'eau est donc selon le cas, domaniale (domaine public fluvial) ou non (cours d'eau non domaniaux), le critère principal de l'appartenance au domaine public maritime étant l'action prépondérante de la mer. L'enjeu de cette délimitation est important puisqu'en aval, les terrains situés en bordure du cours d'eau et soumis à l'action de la marée sont assimilés au rivage de la mer et les atterrissements formés constituent des lais et relais incorporés au dpm ou pouvant l'être s'ils sont anciens. En amont en revanche, les terrains exondés peuvent devenir propriété des riverains et les servitudes de passage et les pouvoirs de police sont différents.

Les anciens textes applicables étaient les suivants :

Pour la limite du rivage :

- décret du 20 février 1852 (version consolidée) relatif à la fixation des limites des affaires maritimes dans les fleuves et rivières affluant à la mer et sur le domaine public maritime,
- circulaires ministérielles des 24 janvier 1889 et 14 février 1920 qui réglaient sa mise en oeuvre,
- 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,
- 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.

Pour la limite transversale de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières :

- décret du 20 février 1852

Pour la limite des lais et relais de mer :

- 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
- décret n° 69-270 du 24 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 mer.

Le décret 2004-309 : une simplification des procédures de délimitation

Le décret clarifie l'outil juridique en rendant plus accessible, par un texte unique actualisé, le mode d'instruction des trois catégories de délimitation qui relevaient jusqu'à 2004 des textes distincts ci-dessus. Les trois procédures sont donc regroupées : désormais il existe une unique procédure de délimitation du DPM naturel, même si par nature, cette procédure reste liée à la définition du rivage, à celle des lais et relais, ou à celle des LTM.

Il constitue une avancée dans le sens de la décentralisation. L'autorisation préalable de la Direction chargée de la mer n'est plus requise. Même en cas de délimitation dépassant le cadre d'un seul département, le préfet du département comportant le linéaire le plus important coordonne l'instruction et la publicité, après désignation par le ministre chargé de la mer (article 1).

Les cas où la décision doit remonter à l'échelon central sont limités : la délimitation est constatée par décret en Conseil d'Etat si l'avis du commissaire-enquêteur est défavorable ; le préfet transmet alors le dossier d'enquête, avec son avis, au ministre chargé de la mer (article 7).

Si l'avis du commissaire-enquêteur est favorable, le préfet reste compétent pour approuver par arrêté la délimitation.

La procédure de délimitation est réorganisée pour plus d'efficacité de l'action publique et en vue de réduire les dépenses publiques : l'article 4 du décret permet d'effectuer une enquête publique unique quand les procédures de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des LTM à l'embouchure des fleuves et rivières sont conduites simultanément sur le même site.

Le service de l'Etat chargé du domaine public mène la procédure sous l'autorité du préfet qui dans une première étape, permet d'aboutir à l'établissement d'un projet de délimitation auquel sont annexés les avis des maires des communes concernées ainsi que du préfet maritime en cas de délimitation du rivage de la mer ou de ses limites transversales à l'embouchure des fleuves et rivières. La seconde phase est la consultation du public : elle consiste à organiser à partir de ce projet de délimitation, une enquête publique.

Critères de recevabilité des demandes

- En cas de délimitation du rivage de la mer et des lais et relais de mer, l'Etat n'a obligation de délimiter le rivage et les lais et relais de mer côté terre que sur la demande d'un propriétaire riverain, en application de l'article R160-10 du code de l'urbanisme :

"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.

Il en est de même dans le cas où, depuis une délimitation antérieure, des phénomènes naturels non liés à des perturbations météorologiques exceptionnelles ont eu pour effet de modifier le niveau des plus hautes eaux”.

Si la demande émane d'une personne physique ou morale dépourvue de la qualité de propriétaire riverain, il n'y a pas obligation pour l'Etat de délimiter le domaine public maritime (Conseil d'Etat, 13 février 2002, Association Golfe Juan Vallauris).

Une collectivité locale peut aussi adresser une demande de délimitation si elle y a intérêt en tant que propriétaire riverain.

En revanche, si la demande de la commune a pour objet de fixer le point de départ de la bande littorale définie au III de l'article L146-4 du code de l'urbanisme, il n'y a pas lieu de procéder à une délimitation formelle du rivage de la mer au sens de l'article 26 de la loi littoral et du décret du 29 mars 2004, dont l'objet n'est pas de fixer le point de départ de cette bande littorale.

Il en est de même de la demande d'une collectivité territoriale dans la perspective de projets de nouvelles routes de transit, au titre de l'article L 146-7 du code de l'urbanisme.

Enfin, avant la parution du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), la délimitation des lais et relais de mer pouvait avoir pour motif l'incorporation par l'Etat de parcelles du domaine privé au domaine public.

L'article L. 2111-4 du CGPPP a rendu caduc ce cas de figure en fixant la consistance du DPM : il introduit un changement substantiel concernant le statut des lais et relais de la mer : ceux qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963 sont désormais partie intégrante du domaine public maritime, dans le respect du droit des tiers, sans qu'il y ait besoin de les incorporer par arrêté préfectoral.

- En cas de fixation de la limite transversale de la mer (LTM)

Il n'y a pas d'obligation pour l'Etat de fixer la limite amont du domaine public maritime à l'embouchure des fleuves et rivières.

Cependant, lorsque la délimitation n'a jamais été effectuée, ou que les caractéristiques physiques ont été modifiées depuis une délimitation antérieure, cette procédure se justifie quand l'appartenance des rives d'un cours d'eau au domaine public maritime est contestée lors d'un projet de mise en œuvre de la servitude de passage des piétons sur le littoral.

Modernisation des procédés de délimitation

La loi de 1986 (article 26) avait annoncé une liste de procédés scientifiques pour rendre plus fiables les actes de délimitation. Dès 1987, l'administration avait donc recherché et expérimenté des procédés scientifiques (cf rapport de Chantal Bonnot-Courtois et Jacques-Edouard Levasseur sur la limite terrestre du domaine maritime).

Le décret n°2004-309 dresse cette liste, a minima, des procédés scientifiques, qui "consistent notamment dans le traitement de données topographiques, météorologiques, marégraphiques, houlographiques, morpho-sédimentaires, botaniques, zoologiques ou historiques ».

Sans renier les méthodes rudimentaires préconisées par le décret de 1852, bornes, piquets ou marques de peinture, le décret n°2004-309 traduit ainsi la volonté de moderniser la procédure de délimitation grâce aux observations in situ, à la méthode du faisceau d'indices, et à des procédés scientifiques, dont l'utilisation n'est qu'une option, mais qui ne peuvent qu'apporter plus de transparence et de sécurité juridique aux riverains.

Protection des droits des tiers

Répondant aux objectifs de l'article 26 de la loi Littoral, le nouveau décret entend renforcer les droits des tiers, dans la mesure où il y a atteinte possible aux droits réels des riverains, grâce à une procédure contradictoire : les riverains peuvent faire valoir leurs droits lors d'une enquête publique de droit commun « menée dans les formes prévues aux articles R.11-

4 à R. 11-14 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et aux articles 5 et 6 du présent décret ».

Autre garantie pour le droit des tiers, la ou les réunion(s) contradictoire(s) sur les lieux, organisée(s) par le service de l'Etat chargé du dpm (article 5 décret) en cas de délimitation du rivage de la mer et de lais et relais de la mer, qui doivent obligatoirement avoir lieu pendant la durée de l'enquête publique. Le "service de l'Etat chargé du DPM dresse le procès-verbal des observations recueillies et l'adresse au commissaire-enquêteur ou au président de la commission d'enquête avant clôture de l'enquête publique" (article 6).

Que la délimitation soit approuvée par décret en Conseil d'Etat si l'avis du commissaire-enquêteur est défavorable, contribue aussi à protéger les droits des riverains propriétaires (article 7).

Le droit des tiers est encore respecté à travers l'article 9 du décret: « le préfet notifie à chacun des propriétaires mentionnés dans le dossier une attestation indiquant la limite du rivage ou des lais et relais de la mer au droit de leur propriété », comme le prévoyait l'article 26 de la loi littoral : « l'acte administratif portant délimitation du rivage est publié et notifié aux riverains » .

Cet article 26 fixait un délai de 10 ans pour les « revendications de propriété sur les portions de rivages ainsi délimitées », à compter de la publication de l'arrêté de délimitation - délai valable uniquement pour la délimitation du rivage.