

## la loi de la plage



« **L'accès aux plages et bords de plages, chemins, sentiers, espaces dunaires, forêts et parcs situés sur le littoral est interdit pour toute la population** ».

Souvenez-vous du premier confinement en 2020 : l'accès aux plages ligériennes est interdit. Comme partout en France, il n'est plus possible de venir flâner, se promener, mettre ses pieds dans l'eau...

L'imaginaire collectif en prend alors un coup ! L'incompréhension et les questions fusent dans les têtes : comment est-il possible d'interdire l'accès à la plage, ce lieu synonyme de liberté ? Cette interdiction est-elle vraiment légale ? Que risque-t-on vraiment en cas de non-respect ?

Cet épisode a finalement remis en cause l'idée de la plage comme lieu de liberté par nature. De fait, l'usage de la plage est encadré par diverses réglementations : droit de l'environnement, droit de l'urbanisme, domanialité, police du maire, etc.

La plage, avec l'avènement du tourisme balnéaire d'abord élitaire puis de masse est également devenu un espace convoité, soumis à de nombreuses pressions économiques, sociétales et urbaines.

Mais, qu'a-t-on vraiment le droit de faire sur la plage ?

# questions de droit

## Une plage peut-elle être privatisée ?

**Non...** Le droit français consacre la liberté d'accès aux plages. Le code de l'environnement (L 321-9) précise que « **l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières** ». Il va même plus loin, en indiquant que « **l'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines** ». Le régime de domanialité préserve également le caractère public des plages, puisqu'elles font (dans l'immense majorité des cas) partie du **Domaine Public Maritime** (DPM).

Depuis l'époque romaine, il est communément admis et répandu que **les rivages de la mer font partie des « choses communes » et ne peuvent donc faire l'objet d'une appropriation privée**. Colbert, dans son ordonnance de la marine d'août 1681, a entériné ce principe dans la loi, principe que La Révolution française a renforcé en faisant de l'intérêt national le critère fondateur de la gestion du **Domaine Public Maritime**. Bien qu'abrogée, l'ordonnance de Colbert a imprégné les principes du DPM. La plage est donc protégée par les deux principes qui régissent la domanialité publique : **l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité** (article L 311-1 du code Général de la Propriété des Personnes Publiques).

Enfin, le code de l'urbanisme et son article L 121-31 garantit **le droit de passage le long du littoral** : « Les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de trois mètres de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons ». Néanmoins, le préfet peut suspendre ou détourner le droit de passage si des chemins publics existent à proximité, si le passage présente des risques pour la sécurité publique ou porte atteinte à un site naturel.

**mais... certaines plages font toute de même l'objet de « privatisation »**. Dès 1850, l'État doit faire face aux premières occupations de plage par les cabines de bain, pour lesquelles il reçoit des redevances d'occupation du DPM. La plage devient donc un objet d'exploitation qui va s'exacerber avec l'attrait grandissant pour le littoral. Il faut attendre 1973 pour voir apparaître la première circulaire d'utilisation du DPM, visant à encadrer son usage économique et balnéaire. **La loi littoral de 1986 ouvre ensuite la possibilité pour l'État de concéder ses plages aux communes ou à des acteurs privés**.

Enfin, **en 2006** après dix ans de concertation avec les acteurs et professionnels concernés par l'usage et la gestion des plages, le « **décret plage** » est venu encadrer **la concession des plages, poursuivant deux objectifs : la libération progressive du domaine public maritime et le maintien d'un libre accès à la plage**.

**Les plages peuvent donc être concédées à des acteurs privés**. Limitée dans le temps, cette concession est également fortement encadrée par le décret pour éviter les privatisations qui pouvaient exister de fait, notamment sur le littoral méditerranéen.



## quelques définitions

Le **Domaine Public Maritime** est constitué, pour l'essentiel, des terrains historiquement recouverts par la mer mais dont elle s'est retirée, ainsi que ceux encore immergés compris entre le rivage de la mer et la limite des eaux territoriales.

**L'imprescriptibilité** signifie que personne par son usage, son investissement ou autre, y compris dans un temps très long ne pourra revendiquer l'appartenance de l'espace.

**L'inaliénabilité** signifie que tant que l'affectation demeure, et qu'une décision expresse de déclassement d'une dépendance du domaine public n'a pas été prise, aucune cession du domaine ne peut être autorisée.

## quelques cas particuliers en France

### Plage Vallauris

À l'été 2015, le roi d'Arabie saoudite en vacances avec sa famille dans une résidence de Vallauris dans les Alpes-Maritimes fait fermer une plage publique pendant une semaine pour des raisons de sécurité. Il fait couler une plateforme en béton pour installer un ascenseur lui permettant de rejoindre la plage depuis la résidence. L'ascenseur et la plateforme sont détruits à son départ.



### Plage du Nau

Le restaurant « les bains du Nau » est installé au milieu de la plage de Pouliguen, sur une parcelle cadastrée depuis de nombreuses années. Un litige entre le préfet et le restaurant porte sur la propriété de la parcelle : publique ou privée ? le Conseil d'État devra trancher avec pour effet induit la possibilité ou non de maintenir l'activité.



### Les Calanques

L'accès aux plages de Sugiton et des Pierres Tombées dans le parc national des Calanques a été limité à 400 visiteurs par jour entre 10 juillet et le 21 août 2022. Une réservation gratuite limitée à 5 personnes (excepté pour les enfants de moins de 3 ans) sur une plateforme web est nécessaire pour pouvoir profiter de la plage. L'objectif est de limiter l'érosion des sols résultant de la sur-fréquentation. Premiers connectés premiers servis !



## les principales règles du décret plage de 2006

L'État, gestionnaire du DPM peut accorder des concessions pour l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages

### > deux cas possibles :

#### Concession communale

Les communes sont prioritaires pour bénéficier de la concession, et doivent présenter un projet qui précise :

- les aménagements prévus sur la plage,
- les limites des lots et la nature des exploitations
- le montant des redevances demandées.

**La commune peut sous-traiter l'exploitation de la plage, via des conventions d'exploitation et percevoir les redevances**

#### Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT)

Si la commune ne souhaite pas être concessionnaire, l'État peut lancer un appel d'offre pour l'exploitation des plages.

**L'État signe directement une convention d'exploitation avec chaque occupant du DPM et perçoit directement les redevances.**

### > mais des règles de mise en œuvre communes sont à respecter :

Mise en concurrence et publicité des appels d'offres pour les concessions

Une durée maximale de concession de 12 ans

Les activités doivent répondre aux besoins du service public balnéaire et avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage. En outre les installations autorisées sont déterminées en fonction du niveau de services offerts dans le proche environnement.

Les activités doivent être compatibles avec le **maintien de l'usage libre et gratuit des plages** mais également avec les **impératifs de préservation des sites et paysages, du littoral et des ressources biologiques** ainsi qu'avec la vocation terrestre des espaces avoisinants

- seulement 20 % des plages peuvent être occupées
- seulement 20 % du linéaire de chaque plage peut être occupé
- occupation de 6 mois maximum (8 mois dans les stations classées voire 12 mois sous conditions)
- démontage de toutes les constructions à la fin de la concession,
- remise en état de la plage

## Peut-on construire un bâtiment sur une plage ?

**Non...** À l'instar de la privatisation, les plages sont protégées par les règles inhérentes au domaine public maritime : l'article L2132-3 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP) précise que « **nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende [...]** ».

À titre d'exemple, une construction bâtie conformément aux règles d'urbanisme en vigueur par un propriétaire mais localisée sur le DPM est illégale et soumise à destruction. En effet, **une construction peut être légale au regard de la législation de l'urbanisme, mais pas au regard des règles de domanialité du DPM** dont la règle prohibant toutes constructions est appliquée strictement par le juge. Par exemple, le conseil d'État, en 2008, a jugé illégale une construction en Corse du Sud, pourtant conforme à la législation de l'urbanisme mais localisée sur le DPM.

De même, du fait de l'appartenance au DPM, les plages sont soumises à des autorisations temporaires d'occupation. Ainsi, des occupations régulières et anciennes peuvent être frappées d'illégalités si leur autorisation n'est pas renouvelée.

La **loi littoral** constitue également un pilier de la protection des plages, notamment à travers deux mécanismes cumulatifs :

- **La protection des espaces remarquables**
- **L'interdiction de construire dans la bande des 100 mètres**

Les plages étant considérées comme espace remarquable par la loi et inscrites comme tel à l'article L 121-23 du code de l'urbanisme, **elles ne peuvent faire l'objet que d'aménagements légers.**

Le second mécanisme permettant de protéger les plages interdit « **en dehors des espaces urbanisés**, les constructions ou installations (...) sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage ». Toutefois cette bande des 100 mètres peut-être difficilement appréhendable et délimitable en raison de l'élévation du niveau de la mer et de la difficulté à définir précisément ce qu'est un espace urbanisé.

**mais...** le décret plage en vigueur depuis 2006 offre la possibilité d'installer des constructions sur le DPM sous réserve d'obtenir un titre d'occupation domaniale.

**Le titre d'occupation est délivré à titre personnel, il est précaire et révoquant.** Il peut donc y être mis fin à tout moment si l'intérêt du domaine ou l'intérêt général le justifie. Le propriétaire du titre peut édifier une construction mais celle-ci ne peut être pérenne : elle doit être démontable et les activités doivent « **être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages, les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'avec la vocation terrestre avoisinants** ».

## que se passe-t-il ailleurs en Europe ?

### Italie

#### En Italie, la fin des plages privées ?

Historiquement, près de la moitié des plages italiennes (85 % dans la région romaine) sont payantes et exploitées par des concessions accordées sans appels d'offre et renouvelées automatiquement. Si bien que les plages sont généralement tenues par les mêmes familles depuis des générations. D'ici 2023 cette gestion devrait fortement évoluer suites aux exigences récurrentes de l'Europe qui demande depuis des années la libéralisation des services sur les plages italiennes et leur ouverture à la concurrence. Le modèle italien devrait donc fortement évoluer fin 2023, date annoncée par le gouvernement italien pour engager de nouveaux appels d'offre. Affaire à suivre...



### Belgique

#### En Belgique, le système est similaire à la France

avec la mise en place de concessions à des exploitants privés. Cette organisation est légèrement plus vieille qu'en France (milieu des années 90) et aujourd'hui ces concessions ont proliféré, leur nombre ayant doublé entre 2015 et 2020. À la différence de la France, les concessions peuvent occuper jusqu'à 50 % de la plage, certaines dérogations ont même porté cette limite aux deux-tiers de la plage, limitant ainsi l'accès libre et gratuit aux plages belges.



### Espagne

#### En Espagne, même si traditionnellement

comme en France les principes d'accès et d'usage public des eaux maritimes et des côtes ont guidé la législation, dans les faits ils n'ont pas permis d'éviter la privatisation d'importantes portions du littoral et des plages, notamment à partir du milieu du XXe siècle. La première loi sur le littoral espagnol a même entériné cette privatisation en stipulant que les droits acquis par les particuliers devaient être respectés. En revanche, la nouvelle loi littoral de 1988 sera plus ambitieuse et posera notamment le principe d'impossibilité de privatisation du domaine public y compris les occupations qui bénéficieraient d'une inscription au « registre de propriété ». Ainsi les propriétaires de biens acquis avant l'entrée en vigueur de la loi deviennent titulaire d'un droit d'occupation temporaire pour une durée de trente ans mais perdent leur titre de propriété sans indemnisation. La mesure a suscité une telle réaction chez les personnes concernées qu'elle a donné lieu à des milliers de recours qui parfois ne sont toujours pas traités plus de trente ans après.



## Est-il autorisé de camper sur la plage ?

**Non...** il est **interdit de camper sur une plage**, l'article R111-33 du code de l'urbanisme précise que « le camping pratiqué isolément ainsi que la création de terrains de camping sont interdits [...] sur les rivages de la mer [...] ».

Il est également **strictement interdit d'y faire du feu pour des raisons :**

- **de sécurité publique**, par exemple des obus de la Seconde Guerre mondiale peuvent encore être présent sous le sable, ou des braises peuvent enflammer la végétation proche ;
- **et de protection de l'environnement**, arracher de la végétation aux alentours pour faire un feu peut avoir des effets néfastes sur l'environnement

En cas d'infraction, le contrevenant s'expose à une amende pouvant aller jusqu'à 1 500 €.

En revanche, **il est en effet possible de dormir à la belle étoile sur une plage**, sous réserve des règles particulières en vigueur dans la commune.

## A-t-on le droit de faire du commerce sur une plage ?

**Oui.** Tout le monde a déjà acheté une glace, des chichis ou une boisson sur une plage. **Mais le commerce y est-il vraiment autorisé ?**

Cette question constitue une problématique récurrente. **Depuis 1791 et le décret d'Allarde, la liberté de commerce et d'industrie est affirmée en France.** La loi Royer du 17 décembre 1973 confirme cette liberté, qui est également **un des fondements du droit communautaire.**

Avec l'essor du tourisme balnéaire, le commerce s'est développé sur la plage. Or **depuis plusieurs années, de nombreux arrêtés municipaux interdisent pour des raisons de salubrité, d'hygiène publique, de tranquillité publique**, le commerce alimentaire ou de bouche par colportage, la vente ambulante et le stationnement de ces véhicules.

Nombre d'arrêtés ont été attaqués en s'appuyant sur le principe du droit de commercer, et il n'est pas rare que le juge les annule. Les cas où ils sont maintenus concernent les arrêtés d'interdictions limitées dans le temps et l'espace. En d'autres termes, un maire peut interdire le commerce sur la plage si cette interdiction ne s'applique pas durant toute la saison estivale et sur l'ensemble des plages.

**Les règles doivent être circonscrites dans le temps et l'espace et offrir ainsi une fenêtre et un espace d'exercice suffisant pour la liberté de commerce et d'industrie.**

## Puis-je ramasser des coquillages et des galets ?

**Non**, il est interdit de ramasser du sable, des galets, les coquillages vides sur la plage. Le code de l'environnement et son article L 321-8 stipule que « Les extractions de matériaux [...] sont limitées ou interdites lorsqu'elles risquent de compromettre, directement ou indirectement, l'intégrité des plages, dunes littorales [...] ». En effet, leur prélèvement porte atteinte aux écosystèmes et fragilise les littoraux. Les galets, qui mettent des milliers d'années à se former, protègent la faune et la flore de la houle et de l'érosion. Empiler les galets pour en faire des Cairns fragilise également les écosystèmes. Les oiseaux apprécient de pondre dans les galets mais pas dans les cairns.

Il n'est par exemple pas accepté de remplir le bac à sable des enfants avec du sable de la plage. Toutefois, le ramassage de sable ou coquillage en très petite quantité pour constituer un souvenir de vacances est toléré.

## Puis-je faire un sport nautique n'importe où ?

**Non**, toutes les activités nautiques ne sont pas autorisées sur les plages, chaque commune fixe par arrêté municipal les lieux de pratique des activités nautiques.

On entend par activités nautiques, les planches à voile et aérotractées, les véhicules nautiques à moteur, les kayaks et avirons de mer, les stands up paddle, les pirogues, les engins de plage (petites embarcations de moins de 2,5 m et ludiques souvent utilisées en bord de plage, comme les bouées et petits bateaux gonflables, etc.)

Généralement des zones réservées uniquement à la baignade et surveillées par les Maîtres-Nageurs-Sauveteurs sont matérialisées sur l'eau, aucune activité nautique (sauf les engins de plage) n'y est tolérée, y compris le surf qui doit s'effectuer dans des zones spécifiques.

Pour les autres activités nautiques, elles doivent être effectuées généralement (sauf cas spécifiques précisés par les arrêtés communaux) à plus de 300 mètres de la plage, et à vitesse réduite pour les engins motorisés lorsqu'ils regagnent la plage et dans des chenaux dédiés.

Un ensemble de pavillons aident l'ensemble des usagers de la plage à repérer leur zone de pratique. Ceux-ci ont été modifiés depuis mars 2022 pour s'uniformiser avec la norme internationale. L'objectif est de faciliter leur compréhension pour les touristes venant de l'étranger mais aussi pour réduire les noyades en France. Le changement le plus marquant, c'est le remplacement des flammes bleues pour baliser les zones de baignades surveillées « pendant les horaires d'ouverture du poste de secours », par des drapeaux à bandes bicolores rouge et jaune.

## zoom sur...

### le cas de la concession de la plage de La Baule par Véolia

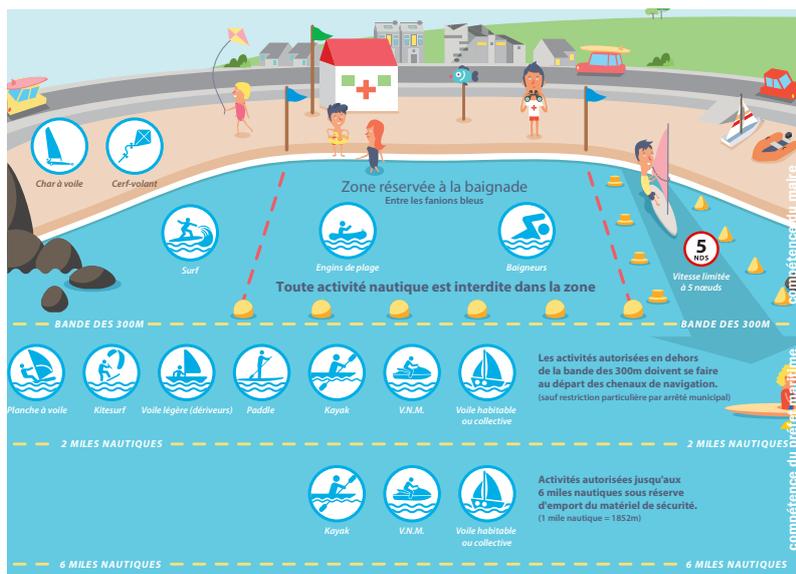
Depuis 2017 la plage de La Baule est gérée par l'entreprise privée Véolia, dans le cadre de l'application du décret plage, et ce pendant une durée de 12 ans. Cette situation fait notamment suite à la tempête de 2014 qui eut pour conséquence la destruction d'une grande partie des installations balnéaires de la plage.

En contrepartie de la déclaration de catastrophe naturelle et donc de l'indemnisation des différents sinistrés, l'État demande que le décret plage de 2006 soit strictement appliqué.

La Ville, prioritaire en cas de concession, n'ayant pas souhaité prendre en charge la gestion et l'exploitation de la plage, l'État a lancé un appel d'offre public pour la concession de la plage remportée par Véolia, seul candidat à l'époque. L'entreprise a ensuite lancé ses propres appels d'offres pour les 35 concessions de la plage (dont 17 restaurants). En contrepartie, Véolia doit s'acquitter d'une redevance auprès des services de l'État (de 150 000 à 170 000 €/an) et assurer notamment la rénovation des accès à la plage, son entretien ainsi que celui des sanitaires.



## partager la plage, les règles d'usages



## c'est aussi une question de pavillon



## et le rôle du maire dans tout ça ?

Le maire est le garant du respect de l'ordre public sur l'ensemble du territoire communal, donc sur les plages, et bénéficie à ce titre d'une capacité d'action étendue. En revanche, **il est aussi soumis à de fortes responsabilités (article 2212-2 du CGCT), notamment celui de sécurité vis-à-vis des baigneurs et des activités nautiques.**

Il doit prendre toutes les mesures nécessaires pendant les périodes estivales et prévoir des zones de surveillance. Il doit aussi assurer, du fait de cette obligation, l'enlèvement des objets et ordures pouvant blesser les baigneurs, et ce jusqu'à 300 mètres à compter de la limite des eaux (article L 2213-23 du CGCT). Au-delà, la responsabilité incombe à l'État avec le service de secours en mer. En dehors des secteurs surveillés, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

Le maire doit donc indiquer de façon lisible, claire et accessible les informations sur les lieux de baignades autorisés, les accès interdits, les zones de baignades surveillées et non surveillées, celles interdites, les risques encourus, etc. en mairie, sur les lieux de baignade, sur les lieux à risque, pour avertir au mieux les usagers. Sur les plages surveillées il doit mettre en place les moyens nécessaires pour assurer la surveillance et la sécurité des usagers, par l'installation de postes de secours à proximité directe des plages et le recrutement de personnel de surveillance et de sauvetage, qui doit être en nombre suffisant au regard du nombre de lieux de baignade, de leur affluence et de la présence ou non d'équipements particuliers.

Cette surveillance est assurée par des maîtres-nageurs-sauveteurs (MNS) civils, mais aussi par des CRS. En effet, depuis 1958, suite à une vague de

noyades causée par la multiplication des colonies de vacances d'après-guerre, les MNS-CRS sont mis à disposition des communes, moyennant indemnités (hébergement, repas, défraiement à l'État), pour assurer cette mission. Cette initiative fut rapidement un succès : en plus d'être mieux équipés que les MNS, la présence des CRS rassurait la population. Dans les années 1980, ils sont près de 1 200 à être déployés sur le littoral pour tomber aujourd'hui à environ 300, ce qui inquiète les édiles des communes littorales depuis plusieurs années. Mais bien qu'historique, cette mission ne fait pas partie des missions régaliennes de l'État, faisant reposer la lourde tâche de surveillance des plages au seul maire. Lourde tâche mais aussi lourde responsabilité, puisque ce dernier peut être tenu responsable en cas d'accident, ce qui est régulièrement jugé par les tribunaux.

Il peut même être condamné pour responsabilité sans faute à travers la responsabilité de collaborateurs bénévoles de l'administration. Cette notion juridique a été utilisée dans de nombreux cas d'accidents survenus sur la plage. Une des affaires les plus connues a eu lieu à Batz-sur-Mer à l'hiver 1963 : le docteur Tesson a porté assistance à deux personnes risquant la noyade et fut emporté par une lame. Il a été reconnu collaborateur bénévole de l'administration de par son geste qualifié de service public d'assistance, ce qui constitue une des attributions du maire. La commune fut condamnée à verser des indemnités à la famille du défunt bien que l'accident ait eu lieu sur le DPM, que la plage soit très longue et que l'accident eu lieu en décembre ne rendant pas nécessaire sa surveillance. Devant la difficulté de la commune à s'acquitter des indemnités, l'État a consenti à allouer une subvention exceptionnelle à la commune pour payer le préjudice.

## pour aller plus loin

### Bibliographie

- La plage « saisie » par les règles de la domanialité publique, J.-J. PARDINI, revue juridique de l'environnement, 2014/3 Volume 39, pages 417 à 434
- La plage et l'ordre public, J.- J.-M. PONTIER, revue juridique de l'environnement, 2014/3 Volume 39, pages 465 à 476
- La protection de la plage par le droit de l'environnement, A. Boyer, revue juridique de l'environnement, 2014/3 Volume 39, pages 435 à 446
- La protection de la plage par le droit de l'urbanisme, J.-P. FERRAND, revue juridique de l'environnement, 2014/3 Volume 39, pages 447 à 463
- Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, rapport de mission établi par le CGEDD et l'Inspection Générale de l'administration, janvier 2009
- Le juge administratif, le littoral et la mer après la loi ELAN, colloque organisé le 23 novembre 2018 par le laboratoire Droit et Changement Social de la Faculté de droit et sciences politiques de Nantes

## à lire et à relire

### Tous à la plage ! Villes balnéaires du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours

Corinne Belier (Auteur), Franck Delorme (Auteur),  
sous la direction de Bernard Toulhier - 2016

Catalogue de l'exposition « Tous à la plage ! », cet ouvrage raconte l'histoire des villes balnéaires en France, au regard des pratiques internationales. Il présente la singularité de l'architecture et de l'urbanisme des bords de mer, ainsi que l'évolution de la société et de son rapport au littoral. Celui-ci, d'abord perçu comme hostile voire dangereux, va devenir, au XIX<sup>e</sup> siècle, le lieu privilégié des villégiatures d'été et d'hiver, puis, au XX<sup>e</sup> siècle, la destination préférée d'un tourisme de masse. De nos jours, à l'heure de la mondialisation, la ville balnéaire préfigure la ville de demain..



addrn

agence d'urbanisme de la région de Saint-Nazaire

**Rédacteurs en chef :** Grégory Le Pouézar, Hélène Lucien

**Comité de rédaction :**

Claude Maillère, Marie Pouplet

**Conception graphique :**

Sandra Biguet

**Responsable de publication :**

Pierre Vionnet

**Crédits photos :** p.1 ©AFP, p.2 ©AFPTV ;

Arnaud Dréan ; Marseille Tourisme

**Dépôt légal :** 3<sup>e</sup> trimestre 2022

**Site internet :** www.addrn.fr