

LES ESSENTIELS

Les concessions de plage

Le cadre juridique analysé et commenté

Nathalie Vinci

Directrice assistance
et contrôle des satellites

territorial éditions



Les concessions de plage

Le cadre juridique analysé et commenté

L'exploitation des plages a valeur de symbole et confronte des objectifs divergents, parfois même antinomiques, que le législateur et le pouvoir réglementaire ont tenté d'encadrer. Cette volonté s'est concrétisée par la publication du décret de la « plage » du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. S'il ne permet pas de conjuguer à coup sûr le développement économique et la protection de l'environnement, ce texte dote les concessions et sous-concessions de plage d'un véritable statut.

L'ouvrage présente le régime juridique des concessions de plage, en intégrant les dispositions textuelles et les données jurisprudentielles les plus récentes afin d'éclairer les acteurs de la gestion des plages, élus, fonctionnaires, plagistes, mais aussi tous les praticiens intéressés par ce sujet.

Dans une première partie, il appréhende les modalités d'attribution et d'occupation des concessions accordées par l'État. Dans une deuxième partie, il rappelle les principes régissant l'occupation des plages. Enfin, il aborde les droits et obligations des concessionnaires et des bénéficiaires des sous-traités d'exploitation et propose des modèles d'actes adaptables.



Après plusieurs années passées au sein de la direction des affaires juridiques, en tant que directrice adjointe puis directrice de la Métropole Nice Côte d'Azur où elle a eu l'occasion d'assister les services opérationnels dans la conduite de projets innovants et l'accompagnement pour la création de plusieurs satellites dont plusieurs régies, **Nathalie Vinci** a rejoint la direction générale adjointe mobilité, aménagement de développement durable pour y développer une structure dédiée à l'assistance et au contrôle des satellites.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803

ISBN : 978-2-8186-2006-9

© Lionel VALENTI/adobeStock.com

territorial éditions

Les concessions de plage

Le cadre juridique analysé et commenté

Nathalie Vinci

Directrice assistance
et contrôle des satellites

territorial éditions

Référence TBK 379A



**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
www.boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

	Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70
---	---



Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Les concessions accordées par l'État

Chapitre I

Les modalités de dévolution des concessions d'État	p.17
---	-------------

A - Le droit de priorité des communes et des groupements de communes	p.17
--	------

1. Droit de priorité des métropoles	p.17
---	------

2. Exercice du droit de priorité	p.18
--	------

B - La mise en concurrence obligatoire à défaut d'usage de droit de priorité	p.24
--	------

C - L'instruction administrative du projet de concession et l'enquête publique ..	p.26
---	------

1. Avis et instruction administrative préalables	p.26
--	------

2. Enquête publique	p.27
---------------------------	------

3. Publicité	p.27
--------------------	------

Chapitre II

Les modalités d'occupation des plages	p.29
--	-------------

A - La durée de la concession et la période d'exploitation	p.29
--	------

B - La limitation de la surface occupée	p.30
---	------

C - Les conditions matérielles de l'occupation	p.30
--	------

D - Les contraintes urbanistiques	p.30
---	------

Partie 2

Les modalités d'exploitation

Chapitre I

Modalités envisageables	p.35
--------------------------------------	-------------

Chapitre II

Les sous-concessions de plages p.37

A - Exploitation liée à l'existence d'un service public p.37

B - Le mode de dévolution des sous-traités d'exploitation p.38

1. L'application des dispositions de la loi Sapin en cas d'usage du droit de priorité p.39

2. Une procédure assouplie pour les autres concessionnaires p.42

3. Les contentieux de l'attribution des lots de plage p.42

Partie 3

Dispositions applicables aux concessionnaires et sous-traités

Chapitre I

Le paiement d'une redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public p.47

A - Le principe p.47

B - La mise en œuvre pratique p.48

Chapitre II

Les contrôles exercés sur les concessions et les sous-traités d'exploitation p.51

A - Principe p.51

B - Moyens de contrôle p.52

1. Rapport annuel du concessionnaire à l'État p.54

2. Concessionnaire collectivité territoriale p.54

3. Concessionnaire autre qu'une collectivité territoriale p.54

Chapitre III

La représentation des sous-traitants et le transfert des sous-traités p.55

A - Les sous-traitants et leur représentation p.55

B - Transfert ou cession du contrat p.56

1. Hypothèse d'une cession p.56

2. Restriction des possibilités de cession de la convention et liberté contractuelle p.56

Chapitre IV

Le caractère précaire des concessions et sous-traités d'exploitation p.59

A - L'absence de constitution de droits réels p.60

1. Absence de droits réels et interdiction de tout bail commercial p.60

2. Inapplicabilité du statut des baux commerciaux p.60

B - Les exonérations de responsabilité de l'État p.61

Chapitre V

La résiliation des concessions et conventions d'exploitation..... p.63

 A - Résiliation automatique d'un sous-traité p.63

 B - La résiliation pour motif d'intérêt général p.64

 C - La résiliation-sanction p.65

Partie 4

Modèles d'actes

Bibliographie..... p.111

Introduction

L'apparition du « *tourisme balnéaire et de l'héliotropisme, le littoral a été progressivement investi par des attentes de loisirs et par un désir de rivage, de mer et de maritime* » (un rapport de la Datar en 2004). Cet intérêt pour le littoral et le développement toujours croissant d'activités économiques liées au tourisme ont nécessité la mise en œuvre de garde-fous tant les conséquences sur l'environnement de cet engouement pour les espaces littoraux étaient à craindre.

La plage, terme générique, est le meilleur exemple d'espace convoité, et l'exploitation de ce qu'il convient de dénommer le « tourisme balnéaire » doit permettre de préserver la jouissance d'un cadre naturel et le développement des services de proximité collaborant à son attractivité économique.

C'est précisément cette exploitation, où entrent en jeu des objectifs divergents, parfois même antinomiques, que le législateur et le pouvoir réglementaire ont voulu encadrer.

L'État était déjà autorisé par la loi de finances du 20 décembre 1872 à louer à des personnes publiques ou privées des portions de plage pour l'exploitation des bains de mer. Malgré un cahier des charges type établi en 1912, ce n'est toutefois qu'en 1970 et pour contenir la pression touristique sur les plages que le régime des concessions de plage a été mis en œuvre au travers trois circulaires (circulaire n° 72-86 du 1^{er} juin 1972 relative à la concession de plages naturelles à une commune, à un syndicat de communes ou à un département ; circulaire n° 72-128 du 27 juillet 1972 relative à la concession de plages naturelles à une collectivité locale ; circulaire n° 73-145 du 16 juillet 1973 relative aux concessions de plages à une personne privée.)

Ainsi, notamment, la circulaire n° 72-86 du 1^{er} juin 1972 relative à la concession de plages naturelles à une commune, à un syndicat de communes ou à un département précise que le nouveau cahier des charges, bien que d'application nationale, a été conçu « *essentiellement pour répondre aux conditions d'exploitation dans la région méditerranéenne où la densité de la fréquentation touristique pose des problèmes aigus* ».

Selon ces textes, l'État pouvait concéder une plage naturelle à une personne morale de droit public comme de droit privé pour une durée maximale de quinze ans, avec la possibilité pour cette dernière de sous-traiter 30 % de la surface de la plage.

Pour les plages artificielles régies elles par la circulaire n° 7156 du 26 mai 1971 relative aux concessions de création et usage de plages artificielles, la durée maximale était fixée à trente ans (quarante ans si travaux d'importance exceptionnelle) et la surface susceptible d'être sous-traitée était portée à 75 % de la surface.

Ainsi, les plages relèvent pour la plupart du domaine public maritime et correspondent aux rivages de la mer, au sens de l'ordonnance de Colbert de 1681 sur la Marine (ordonnance du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la mer), selon laquelle « *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* ». Cette définition a été complétée par la loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, laquelle ajoute « *les lais et relais futurs ainsi que, sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession, les terrains qui sont artificiellement soustraits à l'action du flot* ».

L'article L.2111-4 du Code général des propriétés des personnes publiques a consolidé comme suit :



Article L.2111-4 du Code général des propriétés des personnes publiques

« Le domaine public maritime naturel de L'État comprend :

1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

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 ;

2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;

3° Les lais et relais de la mer :

a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date du 1^{er} décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

b) Constitués à compter du 1^{er} décembre 1963.

Pour l'application des a et b ci-dessus dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion, la date à retenir est celle du 3 janvier 1986 ;

4° La zone bordant le littoral défini à l'article L.5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ;

5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'État.

Les terrains soustraits artificiellement à l'action du flot demeurent compris dans le domaine public maritime naturel sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession translatifs de propriété légalement pris et régulièrement exécutés. »

En sa qualité de propriétaire du domaine public maritime, l'État a, dès le XIX^e siècle, consenti à louer des portions de plage en vue de l'exploitation des bains de mer.

Les contrats autorisant l'occupation étaient établis selon les cahiers des charges types, prévus par deux circulaires des 5 novembre et 30 décembre 1912, et permettaient à son titulaire de mettre à disposition du public des équipements nécessaires aux baigneurs.

En pratique, ce cahier des charges s'est révélé inadapté face au développement considérable des activités balnéaires et à l'appropriation abusive des plages par des personnes privées.

Force a été de constater que les différents textes intervenus n'ont pas permis de contenir le phénomène croissant de « privatisation » des plages, ce qui a nécessité une nouvelle intervention du législateur pour permettre la protection de ces espaces dont la fragilité n'était plus à démontrer.

C'est par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi Littoral », que l'État a entendu fixer les objectifs tendant à la préservation des espaces rares et sensibles, à la gestion économe de la consommation d'espace par l'urbanisation et les aménagements touristiques, à une ouverture plus large du rivage au public, et enfin à l'accueil prioritaire sur les espaces littoraux des activités liées à la mer. Cette précision a été apportée par l'article 30 dont il s'agit, codifié à l'article L.321-9 du Code de l'environnement :



Article L.321-9 du Code de l'environnement

« 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.

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.

Les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique ; elles préservent la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout le long de la mer.

Tout contrat de concession doit déterminer la largeur de cet espace en tenant compte des caractéristiques des lieux.

Les concessions de plage et les sous-traités d'exploitation sont portés à la connaissance du public par le concessionnaire.

Sauf autorisation donnée par le préfet, après avis du maire, la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation sont interdits, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public. »

Le dispositif a été précisé, par ailleurs, par le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage lequel dispose en son article 20 :



Article 20, décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage

« Le présent décret s'appliquera, pour les plages concédées à sa date de publication, à l'expiration des concessions en cours et, pour les sous-traités éventuels, à l'expiration de la convention d'exploitation.

Pour les installations ou équipements liés à l'exploitation de la plage et bénéficiant à la date de parution du présent décret d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime, ses dispositions s'appliqueront à l'expiration de l'autorisation. »

Il ajoute :



Article 20, décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage

« Par exception aux dispositions du premier alinéa, sur demande adressée au préfet soit par délibération du conseil municipal, soit par le concessionnaire privé, les effets des concessions de plage qui arrivent à échéance avant le 31 décembre 2006 peuvent être prorogés, par avenant, jusqu'à cette date. Dans ce cas, sur demande adressée au concessionnaire par les sous-traitants éventuels, les effets des conventions d'exploitation peuvent être prorogés par avenant, pour la même période. »

Ce décret, apparu tardivement, dote les concessions et les sous-concessions de plage d'un véritable statut, et, bien que perfectible, continue de définir encore aujourd'hui un cadre juridique indispensable à la gestion des plages.

Ensuite, c'est en partant de ces fondamentaux qu'a pu être élaboré le régime juridique des concessions de plage objet du présent ouvrage.

Décision n° 2013-316 QPC du 24 mai 2013

SCI Pascal et autre [Limite du domaine public maritime naturel]

« 1. Considérant que le 1° de l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques prévoit que le domaine public maritime naturel de l'État comprend : « 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

« 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 »

(...)

3. Considérant que la propriété figure au nombre des droits de l'homme consacrés par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789 ; qu'aux termes de son article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité » ; qu'en l'absence de privation du droit de propriété au sens de cet article, il résulte néanmoins de l'article 2 de la Déclaration de 1789 que les atteintes portées à ce droit doivent être justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi ; qu'aux termes du seizième alinéa de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution » ; que sont garantis par cette disposition le droit des personnes intéressées à exercer un recours juridictionnel effectif, le droit à un procès équitable ainsi que le principe du contradictoire ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article 7 de la Charte de l'environnement : « Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » ;

6. Considérant, en premier lieu, que les dispositions contestées ont notamment pour objet de fixer, sur le rivage de la mer, la limite entre le domaine public maritime naturel et les propriétés privées ; qu'en prévoyant que cette limite est fixée en fonction de tout ce que la mer « couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles », le législateur a confirmé un critère physique objectif indépendant de la volonté de la puissance publique ; que, dans l'exercice de la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution pour déterminer les principes fondamentaux « du régime de la propriété », il a considéré que les espaces couverts, même épisodiquement, par les flots ne peuvent faire l'objet d'une propriété privée ; que, par suite, les dispositions contestées n'entraînent ni une privation de propriété au sens de l'article 17 de la Déclaration de 1789 ni une atteinte contraire à l'article 2 de la Déclaration de 1789 ;

(...)

9. Considérant, en troisième lieu, que les délimitations du domaine public maritime naturel qui résultent des dispositions contestées ne constituent pas des décisions ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement ; que, par suite, le grief tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la Charte de l'environnement est inopérant ;

10. Considérant que les dispositions contestées ne sont contraires ni aux exigences de l'article 4 de la Déclaration de 1789 ni à aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit ; que, sous la réserve énoncée au considérant 8, le 1^{er} de l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques doit être déclaré conforme à la Constitution (...). »

Les concessions accordées par l'État

La concession de plage s'analyse comme l'acte par lequel l'État autorise une personne publique ou privée à occuper une partie du domaine public maritime pour y installer et exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire.

Le premier alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage dispose :



Article 1^{er} du décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, premier alinéa

« L'État peut accorder sur le domaine public maritime des concessions ayant pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages. »

L'article L.2124-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) précise que les concessions de plage sont accordées en priorité aux communes ou groupements de communes. Si les collectivités publiques concernées renoncent à ce droit de priorité, la concession peut alors être attribuée à la suite d'une mise en concurrence.



Article L.2124-4 du Code général de la propriété des personnes publiques

« I. – L'accès des piétons aux plages et leur usage libre et gratuit par le public sont régis par les dispositions de l'article L.321-9 du Code de l'environnement.

II. – Les concessions de plage sont accordées ou renouvelées après enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre I^{er} du Code de l'environnement. Elles respectent les principes énoncés à l'article L.321-9 du même Code.

Tout contrat de concession doit déterminer la largeur de l'espace mentionné au dernier alinéa de l'article L.321-9 du même Code en tenant compte des caractéristiques des lieux.

Les concessions sont accordées par priorité aux métropoles et, en dehors du territoire de celles-ci, aux communes ou groupements de communes ou, après leur avis si les métropoles, communes ou groupements renoncent à leur priorité, à des personnes publiques ou privées après publicité et mise en concurrence préalable. Les éventuels sous-traités d'exploitation sont également accordés après publicité et mise en concurrence préalable.

Les concessions de plage et les sous-traités d'exploitation sont portés à la connaissance du public par le concessionnaire. »

Dans tous les cas, le projet de concession fait l'objet d'un avis du préfet maritime, d'une instruction de la part du préfet et d'une enquête publique.

Il en résulte que le régime juridique des concessions de plage est constitué de deux étapes :

- L'État peut concéder son domaine public à la personne bénéficiant d'un droit de priorité (commune ou métropole) ;
- Dans l'hypothèse où la personne morale bénéficiant de ce droit de priorité accepte de s'en prévaloir, elle devient alors concessionnaire de premier rang et elle dispose de la faculté de l'exploiter elle-même ou alors de sous-traiter l'exploitation à des personnes publiques ou privées en contrepartie de redevances, lesquelles deviennent concessionnaires de second rang ou sous-traités.



Nota

Voir en ce sens Catherine Bergeal dans ses conclusions sur l'arrêt SARL plage Chez Joseph, *BJCP* 2000, p. 355, concl. C. Bergeal ; *Contrats et marchés publics* 2000, comm. n° 17, note F. Llorens).