

L'étendue en mer des pouvoirs de police du maire

Alex NGUYEN

De tous temps, les royaumes, empires ou états, ont toujours cherché à étendre leur souveraineté par delà leurs côtes. C'est ainsi qu'est née l'idée d'une police de la mer. Au tout début, le rivage n'intéressait guère les autorités publiques si ce n'est qu'au titre de la défense du territoire terrestre. Il n'entra dans des préoccupations de police qu'avec l'apparition des touristes, des navires de plaisance et plus récemment avec le développement des industries de culture marines. C'est donc grâce à toutes ces apparitions que la police s'est développée. On distingue traditionnellement la police municipale ou police de l'ordre public de la police nationale.

La police de l'ordre public se définit comme étant le pouvoir reconnu à certaines autorités administratives de prendre des mesures assorties de sanctions pénales afin d'assurer la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. Cette police s'exerce sur le domaine public maritime de la même façon que sur les dépendances relevant du domaine public terrestre. Elle s'étend à l'ensemble du territoire national et est confiée aux autorités de police générale que sont le premier ministre, le préfet et le maire.

En ce qui concerne les pouvoirs de police du maire, ces deniers sont précisés tant par la jurisprudence que par la loi Littoral du 3 janvier 1986, loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Cette loi opère une distinction entre les pouvoirs de police spéciale (article 32) et les pouvoirs de police générale de la sécurité et de la salubrité (article 31). Le but de cette distinction est de limiter l'étendue de la responsabilité des communes.

L'article 31 résulte de l'article L131-2 du code des communes qui porte sur les pouvoirs de police générale du maire. L'article L131-2 est probablement l'un des textes les plus anciens du droit administratif français. Cet article a été complété par l'article 31 de la loi du 3 janvier 1986 qui lui a ajouté un dernier alinéa: "La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux"

L'opposition parlementaire à beaucoup reproché à la loi littoral sa timidité et l'ambiguïté de certaines de ses dispositions. Or, c'est bien en ce qui concerne les pouvoirs de police des maires sur le littoral que d'importants changements ont été opérés et qu'une clarification a été tentée. La police du littoral est régie par quatre articles, à savoir les articles 31 à 34, relatifs au droit du littoral. Ces quatre articles sont le reste d'un ensemble plus vaste de dispositions relatives aux pouvoirs de police des maires, dispositions qui figuraient dans les nombreux avant-projets successifs. Selon le professeur J.-C. Helin, "il faut y voir la marque de la volonté gouvernementale de proposer au parlement un texte court, ou le "proclamatoire" devait reculer devant le "normatif". L'étude suivante portera donc sur les spécificités des pouvoirs de police des maires sur le littoral et plus particulièrement sur la réforme opérée par la loi Littoral du 3 janvier 1986. Cette même étude n'abordera pas les questions de police judiciaire sur la zone concernée, étant donné que l'objet et les procédés sont les mêmes qu'à terre. Il est évident que le droit commun de la police administrative est bien en vigueur dans les communes littorales. De même, ne seront pas traités, si ce n'est que de façon très partielle, les pouvoirs de police spéciale des maires relatifs à la police des baignades et des activités nautiques légères. Leur corps ferait en effet l'objet d'un développement particulier à lui seul.

Une question semble dès lors se poser: en quoi la loi Littoral du 3 janvier 1986 a-t-elle influé sur les pouvoirs de police des maires ?

La loi Littoral innove et opère une clarification en ce qui concerne le champ d'application des pouvoirs de police des maires. En revanche, aucune modification n'a été apportée quant à l'objet des pouvoirs de police. Nous pouvons ainsi nous demander si la réforme opérée par la loi de 1986 a vraiment été d'une grande ampleur. Il conviendra donc d'étudier dans un premier temps l'étendue des pouvoirs de police du maire (I) avant d'analyser dans un second temps l'impact de la réforme de 1986 (II).

I - L 'étendue des pouvoirs de police du maire

Afin de bien comprendre le dispositif de la loi Littoral du 3 janvier 1986, il faut tout d'abord étudier l'objet de cette loi (A) avant d'en analyser le champs d'application. (B).

A - L'objet des pouvoirs de police

Sur les bords de mer, l'autorité municipale doit veiller à la salubrité, à la tranquillité et au maintien du bon ordre. Elle doit également veiller au maintien de la sûreté et de la sécurité publique. Ces deux catégories d'éléments peuvent faire l'objet d'une étude séparée.

1 - La salubrité et la tranquillité publique

Salubrité et tranquillité publique peuvent être invoquées pour interdire le colportage, notamment de produits consommables sur place tels que les glaces, dont la conservation ne peut être assurée dans des conditions satisfaisantes pour la santé publique (CE, 21 février 1986, Commune d'Agde c/. Roustan, Req. n 58124).

L'interdiction de colportage ne constitue pas une atteinte générale à la liberté du commerce et de l'industrie si elle n'est ni générale ni absolue, et ne concerne de manière temporaire que les plages et les abords immédiats (CE, 14 mars 1979, Auclair, Lebon p.l 12; RDP 1980 p.l 163).

De même, le commerce ambulante peut être interdit aux abords de certaines plages s'il provoque des troubles suite à la circulation sur la voie publique (CE, 1 juin 1984, Ville de Saint-Tropez c/. Auclair, RJE 1984 p.9).

Enfin, le commerce ambulante peut être interdit sur les places et promenades d'une ville touristique s'il trouble le calme, la commodité et la sécurité des passants que ces derniers peuvent être tenus d'attendre d'un lieu de villégiature, à condition qu'existent en ville d'autres lieux fréquentés par les touristes ou les marchands peuvent exercer leur commerce (CE, 23 septembre 1991, Leone c/. Ville de Saint-Jean-de-Luz, Lebon p.3 14).

En revanche, l'interdiction générale de la vente ambulante sur les plages de la commune pendant toute la saison estivale est illégale (CE, 5 avril 1991, Auclair, Req. n 84295). La réglementation ne doit pas opérer une différence entre les commerçants sédentaires et ceux qui ne le sont pas dans le seul but de favoriser des intérêts privés (TA Lille, 1 3 oct. 1 97 1, Vromaine, Lebon p.879).

Notons enfin que l'axes de pouvoir du maire est de nature à engager la responsabilité de la commune (CE, 22 janv. 1975, Commune de Vallon-Pont-d'Arc, Lebon p.43) et que tout détournement de pouvoir de sa part ne peut être justifié par l'invocation de la salubrité ou de la tranquillité publique (CE, 4 juill. 1924, Beaugé, Lebon p.641).

C'est au nom de la salubrité publique que les communes ont l'obligation d'assurer le nettoyage des plages en proportion de leurs moyens. Les règles générales de responsabilité doivent être appliquées.

Les pouvoirs de police qui appartiennent au maire en vertu de l'art. L131-2 et aussi en vertu de l'art. L131-2-1 ne font pas obstacle au pouvoir du préfet de prendre pour toutes les communes du département, ou pour plusieurs d'entre-elles, et dans tous les cas ou il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes les mesures relatives au maintien de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publique.

2 - La sécurité publique

En matière de sécurité publique, le maire peut user de ses pouvoirs pour interdire l'exercice d'activités dangereuses (CE, 25 fév. 1921). La sécurité publique tend également à assurer la sécurité des riverains de la mer contre les risques engendrés par l'érosion marine. Si la commune n'a pas l'obligation d'effectuer des travaux de défense contre la mer, le maire a cependant l'obligation de prendre toutes les mesures appropriées pour écarter le danger (CE, 23 Kv. 1983, Epoux Dubroca, Req. n 22195). La jurisprudence administrative est constante en la matière. Il faut cependant noter qu'une commune n'est pas tenue d'engager des travaux considérables pour écarter un danger si elle ne dispose que de faibles moyens (CE, 17 janv. 1964, Société thermale de l'Aude, Lebon p.25). La responsabilité de la commune ne peut en outre pas être engagée si des travaux ont été effectués tardivement

alors que des mesures de sûreté publiques avaient été prises (CE, 6 janv. 1 97 1, Dame Louvet, Lebon p.6; AJDA 1 97 1, p.678).

La décision du Conseil d'Etat du 10 novembre 1976, consorts Artuso, (Lebon p.1 103), nous montre que la responsabilité de la commune ne peut être engagée ou ne peut que partiellement être engagée en cas d'imprudance de la victime. En ce qui concerne les obligations du maire en matière de sécurité publique, ces dernières connaissent des limites. Un maire n'est par exemple pas tenu de signaler l'approche d'une falaise visible (CE, 3 nov. 1982, consorts Bonneau et autres, Req. n 10397).

B - Le champs d'application de la Loi de 1986

Le champs d'application est défini par la loi elle-même tant dans son article 2 que dans ses articles 30 et 31. La loi définit en effet les communes concernées avant de s'intéresser aux plages ainsi qu'au rivage.

1- Les communes concernées

La loi littorale concerne, pour la généralité de ses dispositions, les communes de métropole et des départements d'outre-mer qui sont riveraines de la mer, des étangs salés et des estuaires et deltas (art. 2 de la loi).

Mais en ce qui concerne les pouvoirs de police, le législateur a voulu réduire l'étendue des compétences municipales en mer par rapport à celles du territoire communal en mer. Ce dispositif n'a été envisagé que pour les communes riveraines de la mer. C'est ce que montrent les articles 31 à 34 de la loi Littoral qui utilisent des expressions comme "mer" et "eaux maritimes".

Les communes riveraines des étangs salés, des estuaires et des deltas seraient à priori exclus du champs d'application de la loi. Il ne faut pas oublier que le maire contrôle des zones maritimes à dimensions réduites.

2 - La plage

La loi Littoral pose le principe du libre accès à la plage dans son article 30, sauf si des motifs de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement n'en disposent autrement. Ce même article pose ensuite le principe du libre usage et de l'usage gratuit des plages qui en constitue "la destination fondamentale". Les plages peuvent également être affectées aux activités de pêche et de cultures marines.

L'Etat peut concéder des plages naturelles à des personnes privées. La loi prévoit que les concessions de plage sont accordées après enquête publique.

La loi prévoit dans son article 30 in fine que la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur sont interdits 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. Ils ne sont autorisés que pour certains types de véhicules, à savoir les véhicules de secours, de police et d'exploitation ou par autorisation donnée par le représentant de l'Etat dans le département après avis du maire.

3 - Le rivage et la mer

La loi Littoral a clarifié le fondement et l'étendue des pouvoirs publics du maire sur le domaine public maritime. L'article 31 de la loi dispose que "l'article L 131-2 du code des communes est complété par l'alinéa suivant: La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux".

Force est de constater la nouveauté de cette solution par rapport au raisonnement selon lequel le maire exerçait sa police générale sur le territoire de sa commune qui s'étendait jusqu'à la limite des eaux territoriales. Le Conseil d'Etat, au travers de ses arrêts (CE, 25 sept. 1970, Commune de Batz sur mer; CE 20 fév. 1981, Commune de Saint-Quay-Portrieux), avait élaboré ce raisonnement.

La loi Littoral établit aujourd'hui clairement que la police générale des maires ne s'exerce que sur la zone terrestre. Elle s'arrête sur le rivage à la limite des eaux. Les pouvoirs de police des maires sont donc bien délimités dans l'espace.

Ne peut-on cependant pas y voir une sorte de pouvoir à géométrie variable qui varierait en fonction de la laisse de haute et de basse mer ? C'est ce que nous sommes en mesure de nous demander au regard de l'expression "jusqu'à la limite des eaux". L'article 31 permet toutefois d'éviter que les compétences du maire et du préfet maritime se chevauchent, en vertu de l'article 1 du décret n 78-272 du 9 mars 1978. Le préfet est l'autorité de police générale en mer dans la limite de la région maritime et à partir de la laisse de basse mer. De plus, le préfet terrestre peut toujours se substituer au maire en vertu de l'article L 131-13 du code des communes.

II - L'impact de la réforme de 1986

Force est de constater que la loi Littoral a traduit certains objectifs (A) qui ont inspiré la réforme. On peut toutefois s'interroger sur la portée effective des nouvelles dispositions législatives (B).

A - Les objectifs poursuivis

Les articles 31 à 33 avaient un double but, le premier étant de restreindre le champs d'action territorial des compétences de police des maires, le second étant de limiter la responsabilité encourue par les communes du littoral.

1- La restriction du champs d'action territorial des compétences de police des maires.

La loi de 1986 vient apporter une restriction qui provient de la combinaison de deux dispositions. Tout d'abord, l'article 31 qui complète l'article L 131-2 du code des communes prévoit que: la police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux. Cet article limite les pouvoirs de police générale du maire sur le plan spécial.

Mais il convient de bien noter que le législateur n'a pas remis en cause l'appartenance du domaine public maritime au territoire des communes.

L'article 32, qui ajoute au code des communes l'article L 131-2-1, crée une police spéciale des baignades et des activités nautiques. Cette police s'exerce géographiquement en mer jusqu'à une limite de 300 mètres à compter de la limite des eaux. On retrouve une nouvelle fois un système à géométrie variable en ce qui concerne les pouvoirs de police du maire.

2 - La limitation des responsabilités communales

La loi de 1986 limite ou tente de limiter le nombre de cas ou la responsabilité de la commune pourra être engagée. Il est clair, que la première limitation résulte de la restriction de l'assiette géographique des pouvoirs de police du maire.

Une autre limitation semble provenir de l'article L 131-2-1 du code des communes. Cet article prévoit en effet que le maire délimite une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques.

En plus de la délimitation de ces zones, le maire doit également déterminer les périodes pendant lesquelles ces zones seront surveillées. "

Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés".

La responsabilité encourue par les maires des communes semble donc bien être limitée par l'article L131-2-1 alinéa 3. Les communes sembleraient ainsi être dégagées de toutes responsabilité en dehors de ces zones et périodes prédéfinies.

B - La faible portée de la réforme

La réforme semble avoir une faible portée ou du moins une portée limitée quant aux responsabilités encourues par les communes et quant aux pouvoirs de police des maires.

1 - Les responsabilités des communes

Il semblerait apparemment que dans tous les cas de responsabilité antérieurs à la loi Littoral de 1986 semblent se maintenir sous l'emprise de cette nouvelle loi. Il en va ainsi des préjudices subis par les collaborateurs bénévoles du service public.

La jurisprudence antérieure à la loi semble se maintenir en l'état. Cette jurisprudence avait une portée générale. C'est sur cette dernière que s'est basé le Conseil d'Etat pour rendre plusieurs arrêts touchant à la responsabilité de certaines communes (CE, 22déc. 1971, Commune de Mont-de-Lans).

2 - Les pouvoirs de police du maire

Il faut ici remarquer que les changements d'ordre juridique opérés par la loi ne modifient pas dans les faits la situation existante.

Il y a bien une limitation spatiale des pouvoirs de police du maire. Ce qu'il perd en ce qui concerne ses pouvoirs de police générale, il ne le regagne pas grâce à ses pouvoirs de police spéciale.

La réforme a eu une portée limitée en ce qui concerne les pouvoirs de police du maire car l'étendue des pouvoirs de police du maire, en principe très larges, était fortement limitée par l'existence de plusieurs polices spéciales appartenant aux représentants de l'Etat. Il en résulte qu'une étude du Conseil d'Etat faisait remarquer "qu'en définitive, ce pouvoir de police municipale, dont le caractère est jugé excessif par certains, semble bien se résumer en la police des baignades".

La réforme a donc bien une portée limitée en ce sens qu'elle ne remet pas en cause l'idée selon laquelle les limites des communes et des départements se prolongent sur le domaine public maritime. La réforme ne remet pas non plus en cause la jurisprudence sur les collaborateurs bénévoles du service public à condition que celui-ci ne s'aventure pas à plus de 300 mètres au delà de la laisse de basse mer. Il est important de noter qu'elle ne remet pas non plus en cause la responsabilité sans faute des communes. Mais la réforme de 1986 n'a cependant pas été vaine en ce sens qu'elle comporte des changements notoires: elle a eu le mérite de bien délimiter les pouvoirs de police des maires des communes littorales sur le plan spatial.

Bibliographie

* Manuels

"Droit du littoral" Norbert Caldéraro Coll. l'actualité juridique, Le Moniteur, 1993, p. 155 à 165

- "Droit du littoral, droit portuaire"

Droits maritimes Tome II

Ph.-J. Hesse, J.-P. Beurier, P. Chaumette, Y. Tassel, A.-H. Mesnard,

R. Rezenthel

- "Les polices des activités maritimes"

Jean-Yves Faberon

Droit public - Coll. systèmes

LGDJ 1993, p.22 à 26

- "Droit du littoral et de la mer côtière" Sous la direction de J.-M. Becet et D. Le Morvan *Economica* 1991, p.2 1 1 à 2 1 8

* Articles et jurisclasses

- "La loi littorale et les pouvoirs de police des maires" Jean-Claude Helin *RFDA* 1986, p.730 à 739

- "La police du littoral" Bruno Genevois in "La loi littoral, loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral", Société Française pour le Droit de l'Environnement Coll. droit et économie de l'environnement, *Economica* 1987, p.201 à 211

- "La police municipale" Louis Imbert *Jurisclasseur administratif* 1993, Fasc. 126-2 - Volume I

* Codes et lois

- Code des communes Dalloz, 1995

- Loi Littoral du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral - Loi n 86-2 (JO 4 janv. 1986)