



HAL
open science

Les concessions de plage en Corse, un équilibre à trouver entre développement économique et respect de l'environnement

Simon Gautier

► To cite this version:

Simon Gautier. Les concessions de plage en Corse, un équilibre à trouver entre développement économique et respect de l'environnement. Sciences de l'environnement. 2023. dumas-04192052

HAL Id: dumas-04192052

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-04192052>

Submitted on 31 Aug 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

CONSERVATOIRE NATIONAL DES ARTS ET MÉTIERS
ÉCOLE SUPÉRIEURE DES GÉOMÈTRES ET TOPOGRAPHES

MÉMOIRE

présenté en vue d'obtenir

le DIPLÔME NATIONAL DE MASTER
« Sciences, Technologies, Santé »

Mention « Identification, Aménagement et gestion du Foncier »

par

Simon GAUTIER

**Les concessions de plage en Corse, un équilibre à trouver entre développement
économique et respect de l'environnement**

Soutenu le 29 juin 2023

JURY

PRÉSIDENT : Madame BOTREL Elisabeth

MEMBRES : Monsieur CHAUVIN Nicolas Professeur référent
Monsieur EYSSETTE Clément Maître de stage
Madame FOURNIER Marie Examinatrice

REMERCIEMENTS

Avant tout développement, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué au succès de mon stage et qui m'ont aidé de l'élaboration à la rédaction de ce mémoire.

Dans un premier temps, je remercie chaleureusement Monsieur Clément EYSSETTE qui fut mon maître de stage, pour m'avoir accompagné du mieux possible tout au long de ces derniers mois. A travers son écoute et ses conseils, Clément a su me guider dans mon travail qui a permis la rédaction de ce mémoire.

Je remercie également les membres du cabinet EYSSETTE, notamment Monsieur Jean-Paul EYSSETTE et Monsieur Charles VESPERINI qui m'ont rapidement intégré à leur équipe et aux côtés desquels j'ai eu plaisir à apprendre tout au long de ce stage.

Je remercie Monsieur Nicolas CHAUVIN, mon enseignant référent qui m'a apporté ses conseils avisés durant ce travail de fin d'étude.

Globalement, je tiens à remercier tous les professionnels qui ont pu m'accorder de leur temps pour échanger autour de mon sujet et notamment Monsieur le maire de Propriano, Paul-Marie BARTOLI. Ses témoignages ont été une grande source d'informations dans l'élaboration de ce mémoire.

Finalement, je tiens à remercier l'ensemble de mes proches, qui m'ont toujours accordé leur soutien pour accomplir mes objectifs universitaires et professionnels ainsi que pour la relecture de ce mémoire.

LISTE DES ABREVIATIONS

AOT : Autorisation d'Occupation Temporaire

CAA : Cour Administrative d'Appel

CG3P : Code Général de la Propriété des Personnes Publiques

CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales

DDTM : Direction Départementale des Territoires et de la Mer

DPM : Domaine Public Maritime

DPMn : Domaine Public Maritime naturel

DREAL : Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

ERC : Espaces Remarquables ou Caractéristiques

ESA : Espace Stratégique Agricole

Loi NOTRe : Loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République

Loi MAPTAM : Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles

PADD : Projet d'Aménagement et de Développement Durable

PADDUC : Plan d'Aménagement et de Développement Durable

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PPRN : Plan de Prévention des Risques Naturels

RNU : Règlement National d'Urbanisme

SAT : Schéma d'Aménagement Territorial

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale

SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer

SRU : Loi Solidarité et Renouvellement Urbain

ZAM : Zone d'Activité Municipale

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	2
LISTE DES ABREVIATIONS	3
INTRODUCTION.....	6
I PARTIE I : Le cadre réglementaire des occupations de plage sur le territoire Corse.....	11
I.1 LE DOMAINE PUBLIC MARITIME ET LA CARACTERISATION AMBIGUË DE LA NOTION DE PLAGE	11
I.2 LES DIFFERENTS DOCUMENTS D’URBANISME POUVANT REGIR LES ZONES COTIERES :	16
I.2.1 LA LOI LITTORAL :	16
I.2.2 LE PLAN D’AMENAGEMENT ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE DE LA CORSE (LE PADDUC) : CADRE REGLEMENTAIRE DU DPM ET DES ZONES COTIERES	17
I.2.3 LE SCHEMA DE COHERENCE TERRITORIALE (SCOT).....	21
I.2.4 LES DOCUMENTS D’URBANISME A L’ECHELLE DE LA COMMUNE OU D’UN GROUPEMENT DE COMMUNES	21
I.3 LA GESTION DURABLE ET INTEGREE AU TISSU ECONOMIQUE LOCAL DES ZONES COTIERES :	22
I.4 LE REGIME JURIDIQUE ENCADRANT LES CONCESSIONS DE PLAGE :	22
I.4.1 LE FONCTIONNEMENT DES CONCESSIONS ACCORDEES PAR L’ETAT :	22
I.4.1.1 LES MODALITES D’OCCUPATION DES PLAGES :	22
I.4.1.2 LES MODALITES D’ATTRIBUTION DES CONCESSIONS DE PLAGE	25
I.4.1.3 LA PROCEDURE DE MISE EN CONCURRENCE A DEFAUT DE L’USAGE DU DROIT DE PRIORITE :	28
I.4.1.4 L’INSTRUCTION ADMINISTRATIVE DES CONCESSIONS DE PLAGE :	28
I.4.2 LES MODALITES D’EXPLOITATION :	29
I.4.2.1 LES SOUS-CONCESSIONS DE PLAGE	30
I.4.2.1.1 EXPLOITATION LIEE A L’EXISTENCE D’UN SERVICE PUBLIC.....	30
I.4.2.1.2 LE MODE DE DEVOLUTION DES SOUS-TRAITES D’EXPLOITATION	31
I.4.3 DIVERSES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX CONCESSIONS ET SOUS-CONCESSIONS DE PLAGE	32
I.4.3.1 LE PAIEMENT D’UNE REDEVANCE	32
I.4.3.2 LES CONTROLES EXERCES	33
I.4.3.3 LES PERSONNES SUSCEPTIBLES D’ETRE SOUS-TRAITANTES	34
I.4.3.4 LA RESILIATION DES CONCESSIONS ET CONVENTIONS D’EXPLOITATION	34
I.5 LES DEBATS AUTOUR DE LA GESTION ET L’OCCUPATION DES PLAGES :	36
I.5.1 LES DEBATS SPECIFIQUES A LA CORSE :	36
I.5.2 LES DEBATS CONCERNANT LES DIFFICULTES D’APPLICATION DU DECRET PLAGE SUR LA GESTION DURABLE ET ECONOMIQUE DES PLAGES.....	38
I.5.2.1 LA PROBLEMATIQUE DES CONSTRUCTIONS “EN DUR” SOUVENT DESTINEES A LA RESTAURATION : 38	38
I.5.2.2 LA PROBLEMATIQUE DE SUIVI ET D’EQUITE DES CONCESSIONS DE PLAGE :	39
I.5.2.3 LE SUJET ENVIRONNEMENTAL EPINEUX VIS-A-VIS DE L’OCCUPATION DES PLAGES ET DES INFRASTRUCTURES :	41
I.5.2.4 L’OCCUPATION DES PLAGES ET LES ESPACES REMARQUABLES :	43
I.5.3 LES PRINCIPALES DEMANDES D’ASSOULISSEMENT EXPRIMEES PAR LES PLAGISTES ET LEURS ELUS 44	44
I.6 HISTORIQUE DES AOT ET DES CONCESSIONS DE PLAGE SUR LA COMMUNE CORSE DE PROPRIANO : 45	45
II PARTIE II : La gestion des plages et du domaine public maritime sur la commune de Propriano : un débat entre conciliation environnementale et économique	47
II.1 FONCTIONNEMENT DE LA CONCESSION DES PLAGES DE PROPRIANO	47

II.2	LES MODES DE GESTION DE LA CONCESSION ET LES DIFFERENTS POINTS DE VUE SELON LA NATURE DES ACTIVITES	50
II.2.1	ÉTABLISSEMENTS DE TYPE HOTELIER ET RESTAURATION :	50
II.2.2	LOCATION DE MATELAS ET DE PARASOLS :	53
II.2.3	ÉTABLISSEMENT DE TYPE LOISIRS (JEUX DE PLAGE ET BASE NAUTIQUE) :	54
II.3	LE POINT DE VUE DE MAIRE DE PROPRIANO CONCERNANT LES CONCESSIONS DE PLAGE.....	56
II.4	POSSIBILITES D'AMELIORATION DES CONCESSIONS DE PLAGE POUR CONCILIER ASPECT ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL.....	57
CONCLUSION		62
BIBLIOGRAPHIE		65
TABLE DES ANNEXES		69
LISTE DES FIGURES		89

INTRODUCTION

Avec 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”*¹. Ces intérêts pour le littoral et le développement toujours croissant d'activités économiques liées au tourisme ont nécessité la mise en place de garde-fous tant les conséquences sur l'environnement de cet engouement pour les espaces littoraux étaient à craindre. La plage 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. Avec plus de 524 kilomètres de littoral, la Corse est le second département côtier français après le Finistère et observe en période estivale une surfréquentation importante. En effet, chaque été les touristes sont plus de 2,5 millions à venir sur les plages corses. Pour satisfaire les besoins du public balnéaire, des installations ou constructions ont été nécessaires sur les zones côtières et autrement dit sur le domaine public maritime. En effet, ce dernier est aujourd'hui le rendez-vous des politiques intégrant la préservation de l'environnement et l'aménagement du territoire. Il est constitué du rivage de la mer et du sol, et du sous-sol de la mer jusqu'à la limite des eaux territoriales, ainsi que des lais et relais de la mer². C'est un espace à la fois sensible et riche en ressources. Son usage est public, mais il peut être modifié sous certaines conditions. Le cordon littoral est relativement préservé en Corse, il doit donc aujourd'hui être géré à travers le triple prisme du développement durable à savoir l'économie, la préservation de la biodiversité et les aspirations sociales. Garantir le libre accès du littoral au public, par nature inaliénable et imprescriptible³, et assurer sa conservation, demeurent les enjeux majeurs de la gestion domaniale.

Il convient de distinguer deux éléments du domaine public maritime. En effet, les principes devant guider cette gestion du DPM ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agisse du domaine artificiel ou naturel. Le DPM artificiel a été généralement aménagé pour mettre en valeur le littoral. Une telle utilisation du domaine est donc avant tout économique et commerciale. Le DPM naturel répond au contraire à un principe fondamental et ancien, celui du libre usage par le public pour la pêche, la promenade, les activités balnéaires et nautiques, ce qui fonde les principes de gestion du littoral.

Pour l'essentiel, ces principes ont été repris par la loi Littoral du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dont l'article 25⁴, applicable aussi bien au domaine public artificiel que naturel, impose de *“tenir compte de la vocation des zones concernées, et de celles des espaces terrestres avoisinants ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques”*. De plus l'article 27⁵ de cette loi Littoral traite plus spécifiquement du DPM naturel, puisqu'il interdit d'une façon générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par *“endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement”*, tout en permettant la réalisation d'ouvrages liés

¹Rapport de la DATAR Littoral 1, “Construire ensemble un développement équilibré du littoral”, 2004, page 17 ;

²Article L2111-4 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques ;

³PARDINI J-J., “La plage saisie par les règles de la domanialité publique : protection ou surprotection ?”, Revue juridique de l'environnement, édition Lavoisier, 2014/3 (volume 39), page 420 ;

⁴Codifié à l'article L.2124-1 du CG3P ;

⁵Codifié à l'article L.2124-2 du CG3P ;

à un service public ou à des travaux publics répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes. Pour traiter les préoccupations légitimes, la loi a prévu un outil destiné à préciser en amont les vocations prioritaires des espaces concernés, afin de résoudre au mieux les éventuels conflits d'usage, il s'agit du Schéma de Mise en Valeur de la Mer. Pour la région Corse, ce document est spécifiquement présent dans le PADDUC.

Dans tous les cas, une construction ou installation sur le domaine public maritime nécessite d'obtenir un titre d'occupation domanial. Ce titre, s'il est accordé, ne préjuge en rien des autres législations applicables (permis de construire, loi sur l'eau...). Sur l'ensemble du littoral, le mode de gestion le plus étendu est de loin la gestion directe par l'Etat, notamment lorsque le DPM est naturel. Mais il peut arriver que la gestion de tout ou partie du domaine soit déléguée à une collectivité ou un organisme. Outre le cas des concessions de plage qui est le cœur de notre thématique et qui sera amplement développé, le Code Général de la Propriété des Personnes Publiques prévoit la possibilité de conventions de gestion⁶ par lesquelles l'Etat confie à une personne publique la gestion de dépendance de son domaine. Le Conservatoire du Littoral peut être attributaire de portions du littoral sous le régime d'une convention prise en application de l'article L.322-6-1 du Code du domaine de l'Etat pour des portions de rivage ou des lais et relais situées au droit des propriétés qu'il a acquies pour les préserver. Mais il peut également en être affectataire en application de l'article L.322-6 du Code de l'environnement.

Cependant deux modes de gestion sont à prendre en considération et constituent toute la problématique des zones côtières. Le premier mode est les occupations privatives. En effet le DPM présente un intérêt évident pour de multiples acteurs exerçant les activités les plus variées. Il est alors possible au gestionnaire d'autoriser des occupations plus ou moins privatives du DPM, c'est-à-dire de permettre une construction, une installation réalisée par un permissionnaire et l'usage exclusif d'une portion du domaine. La règle de base est que ces occupations doivent être compatibles avec l'usage normal du domaine et bien respecter les principes de gestion évoqués plus haut. L'outil juridique de droit commun est l'Autorisation d'Occupation Temporaire⁷ (AOT), assujettie à redevance et toujours délivrée à titre personnel précaire et révocable, c'est-à-dire qu'il peut y être mis fin à tout moment si l'intérêt du domaine ou un intérêt général le justifie.

Mais le mode de gestion qui nous intéresse le plus est évidemment les concessions de service public et plus précisément les concessions de plage. En effet l'Etat va confier généralement aux communes, l'exploitation des plages aménagées pour un meilleur service public. Le législateur et le pouvoir réglementaire ont voulu encadrer depuis plusieurs décennies cette exploitation de plage qui est source d'opinions et d'objectifs divergents.

L'Etat 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 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 de trois circulaires.

La circulaire n°72-86 du 1er juin 1972 était relative à la concession de plage naturelle à une commune, à un syndicat de communes ou à un département. Elle précise que le nouveau cahier des charges a été conçu

⁶Article L.2123-2 du CG3P ;

⁷Article L.2122-1 du CG3P ;

“essentiellement pour répondre aux conditions d’exploitation dans la région méditerranéenne où la densité de la fréquentation touristique pose des problèmes aigus⁸”. La circulaire n°72-128 du 27 juillet 1972 traitait quant à elle des concessions de plages naturelles à une collectivité locale. Enfin la dernière circulaire n°73-145 du 16 juillet 1973 était relative aux concessions de plages à une personne privée.

Selon ces trois circulaires, l’Etat pouvait concéder une plage naturelle à une personne morale 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 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 et la surface est susceptible d’être sous-traitée était portée à 75 % de la surface.

En effet comme énoncé précédemment, il a la qualité de propriétaire du domaine public maritime. Des cahiers des charges types étaient établis par deux circulaires du 5 novembre et 30 décembre 1912. Ils permettaient à son titulaire de mettre à disposition du public des équipements nécessaires aux baigneurs. Malheureusement ces cahiers des charges étaient inadaptés par rapport au développement rapide des activités balnéaires et à la privatisation des plages.

Toutes ces évolutions réglementaires n’ont cependant pas permis de maintenir cette privatisation de plages. Pour permettre la protection de ces espaces il a donc été nécessaire de créer une nouvelle réglementation plus stricte. C’est donc avec 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’Etat a fixé 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.

En effet, ces précisions ont été apportées dans l’article 30 de cette loi du 3 janvier 1986 relatif aux plages. On le retrouve aujourd’hui codifié à l’article L.321-9 du Code de l’environnement. Par principe, les plages ont un usage “libre et gratuit par le public” et “l’accès des piétons aux plages est libre”⁹. Cependant les “concessions de plages 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.”¹⁰ De plus “tout contrat de concession doit déterminer la largeur de cet espace en tenant compte des caractéristiques des lieux.”¹¹

Enfin bien que tardivement, les concessions et les sous-concessions de plage se sont dotées d’un véritable statut et cadre juridique à travers le décret n°2006-608 du 26 mai 2006. Il continue encore aujourd’hui d’encadrer cette thématique. En effet ce décret a établi de nouvelles règles permettant à l’Etat d’accorder sur le domaine public maritime des concessions de plage. Il a été pris à l’initiative des services du Ministère de

⁸VINCI N., Les concessions de plage, 2022, Ed. Territorial ;

⁹Alinéa 1 et 2 de l’article L.321-9 du Code de l’environnement ;

¹⁰Alinéa 3 de l’article L.321-9 du Code de l’environnement ;

¹¹Alinéa 4 de l’article L.321-9 du Code de l’environnement ;

l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), Ministère qui est compétent pour la réglementation concernant le domaine public maritime.

Cependant ce décret a été source de vifs débats et controverses entre les acteurs du littoral et l'État. Dès la fin de l'année 2006, des réunions de travail inter-administratives ont eu lieu pour élaborer un décret modificatif afin d'assouplir les dispositions en vigueur. Par ailleurs, une mission d'inspection conjointe des Ministères de l'Écologie (conseil général de l'environnement et du développement durable) et de l'Intérieur (inspection générale de l'administration) a été constituée en 2008 et a rendu son rapport début 2009¹². Celui-ci a préconisé un certain nombre d'assouplissement. Depuis, de nouvelles réunions inter-administratives ont eu lieu et un nouveau projet de décret est actuellement en cours d'élaboration au niveau interministériel pour adapter la réglementation et mieux prendre en compte les préoccupations des professionnels du tourisme.

Il a donc fallu intégrer dans la politique des départements de la Corse du Sud et de la Haute Corse, cette gestion du domaine public maritime sous deux axes principaux que sont l'application du décret plage pour les concessions de plages et l'application des principes de gestion établis à des fins de protection du DPM lors de l'examen des autorisations d'occupation temporaire (AOT).

De plus, aujourd'hui le développement durable est un sujet à traiter dans la plupart des thématiques urbanistiques notamment concernant les concessions de plage. En effet, ce dernier correspond à un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Ce terme est apparu au Sommet de la Terre à Rio en 1992 avec la notion de développement économique efficace, socialement équitable et écologiquement soutenable. Les problématiques environnementales actuelles ont donc permis d'observer une certaine divergence entre les aspects économiques et environnementaux des concessions de plage. En effet à l'heure actuelle, le côté économique des concessions de plage repose sur plusieurs éléments : une nécessité de stabilité donc avoir une durée fixe et définie, une nécessité de proposition de services et activités pour le public et enfin une nécessité de rentabilité ce qui engendre par la même occasion une forte fréquentation. Cependant du point de vue environnemental, les aspects économiques cités ci-dessus sont en contradiction. Sur les plages, il serait en effet nécessaire de privilégier le calme et par la même occasion une faible fréquentation. Les personnes publiques doivent pouvoir garder un contrôle des plages donc un renouvellement fréquent des concessions est nécessaire.

La Corse est également un territoire au statut juridique particulier. En raison de sa spécificité locale, la collectivité de Corse bénéficie de plus d'autonomie que les départements et régions métropolitaines. L'ensemble des communes riveraines de la mer en Corse sont concernées par les dispositions de la loi Littoral¹³. Ainsi sur les 360 communes Corse¹⁴, 98 d'entre elles sont soumises aux dispositions de la loi Littoral. Il s'agit des communes principales telles que Ajaccio, Bastia, Porto-Vecchio, Calvi, Propriano, Sartène ou l'Île Rousse. C'est ici que s'exerce la pression foncière. En effet, environ 90 % de la population se concentre sur les communes littorales. Par ailleurs, presque toutes les communes de Corse, à l'exception principalement

¹²WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009

¹³Article L.321-2 du Code de l'environnement

¹⁴TASCIYAN D., "Le droit des permis de construire en Corse", Village de la justice, octobre 2021, <https://www.village-justice.com/articles/droit-des-permis-construire-corse,40589.html> ;

Calvi et des communes de la côte orientale, de Bastia à Ghisonaccia, sont soumises aux dispositions de la loi Montagne. Ainsi ce sont 262 communes qui sont concernées par les dispositions de la loi Montagne. Et 71 des 98 communes soumises à l'application de la loi Littoral sont également soumises aux dispositions de la loi Montagne¹⁵. En d'autres termes, sur 71 communes en Corse, les dispositions relatives aux lois littoral et Montagne s'appliquent conjointement. C'est le cas par exemple des communes de Porto-Vecchio, Bonifacio, Figari, Monticello, Lumio ou Prunelli-di-Fiumorbo. Il faut préciser que lorsque ces dispositions définissent concurremment les règles applicables dans un secteur ou une hypothèse donnée, c'est la disposition la plus stricte qui s'impose¹⁶, c'est-à-dire en pratique celles contenues dans la loi Littoral. Avec le décret Plage de 2006, l'Etat est donc venu accentuer la pression environnementale sur les zones côtières poussant les prestataires locaux de ces dernières à s'adapter tout en gardant une certaine rentabilité économique. En effet cela ne va-t-il pas engendrer un changement de mentalité de la part des communes Corse ainsi que des usagers vis-à-vis de la gestion de plage et entre autres des concessions de plage ? Depuis l'instauration de ce décret, les limites d'occupation de 20 % de la surface de la plage sont globalement respectées. En revanche de nombreux restaurants "*en dur*" sont gérés sous AOT alors que 75 % des plages de la Corse du Sud sont situées en espaces remarquables où même les constructions démontables ne devraient pas être autorisées.

De ce fait, en matière de zones côtières, la Corse possède à la fois des atouts et des faiblesses. En effet, l'île possède un littoral attractif et un tourisme dynamique représentant une part importante de l'économie régionale et est en évolution croissante. Cependant, la fragilisation des milieux, des espèces et des habitats du fait d'une surfréquentation des sites et d'une privatisation excessive du domaine public maritime pose la question du respect du libre accès à la mer. Donc de part, l'instauration d'outils juridiques permettant de gérer les occupations du DPM, des menaces concernant l'attractivité et le dynamisme de l'île subsistent. Mais au contraire, on peut voir des opportunités à travers cela pour les espaces naturels marins à préserver.

De ce fait, se pose la question de la conciliation des aspects économiques et environnementaux en matière de gestion des plages et plus particulièrement avec le régime des concessions de plage.

Dans un premier temps, ce travail présentera le cadre réglementaire des occupations de plages sur le territoire corse. Au-delà du régime juridique des concessions de plage qui sera tout particulièrement détaillé, cette partie explicitera les différents documents d'urbanisme pouvant régir les zones côtières. La compréhension de la gestion durable et intégrée des plages sera également abordée. Dans une seconde partie, sera abordé en détails les modes de gestion des plages et du domaine public maritime sur la commune de Propriano qui a à sa charge des concessions de plage sur son domaine public maritime. En effet Propriano illustre bien la gestion du domaine public maritime naturel et artificiel. Les points de vue sur cette problématique de gestion peuvent diverger selon les acteurs à savoir les communes, les concessionnaires ou les usagers. De plus, différents types d'établissements (restauration, loisirs, commerce, location de matelas et de parasols...) y sont présents et ont leurs spécificités. Enfin, il est judicieux de parler des possibilités d'amélioration des concessions de plage pour concilier les aspects économiques et environnementaux.

¹⁵Arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine ;

¹⁶CAA Marseille, 9 mai 2017, n°15MA03181, Commune de Tallone ;

I PARTIE I : Le cadre réglementaire des occupations de plage sur le territoire Corse

L'occupation et la gestion des plages est une notion complexe faisant intervenir différentes problématiques. En effet les plages font partie intégrante du domaine public maritime et sa caractérisation reste ambiguë (I.1). Au fil des années, les zones côtières ont vu leur fréquentation augmentée ce qui a conduit à intégrer de nombreux documents d'urbanismes que régissent le littoral notamment en Corse avec le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (I.2) mais également développer une gestion des côtes durable par rapport au tissu économique local (I.3). Du fait de la complexité de gestion de ces espaces, l'Etat a donc voulu encadrer l'occupation des plages à travers le régime des concessions de plages (I.4). Cependant ce régime juridique et notamment le décret Plage de 2006 a soulevé de nombreux débats autour de la gestion et de l'occupation des plages (I.5). La commune corse de Propriano illustre depuis longtemps cette gestion du littoral à travers sa concession de plage et ses AOT (I.6).

I.1 Le domaine public maritime et la caractérisation ambiguë de la notion de plage

Il est important d'expliciter les grands principes du domaine public maritime auquel les plages jouent un rôle important.

Sa protection est ancienne, selon l'ordonnance de Colbert¹⁷ du 31 juillet 1681 de la marine relative à la police des ports, côtes et rivages de la 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 se peut étendre sur les grèves”*. Cependant cette définition ne s'applique pas en méditerranée, région où le droit justinien continue de s'appliquer.¹⁸ Le domaine public maritime existe donc depuis des siècles, certes sous des formulations différentes, le terme domaine public remontant à la Révolution française. L'inviolabilité du DPM, qui était d'une importance primordiale pour les monarques de l'époque, se retrouve aujourd'hui sur la base des lois existantes relatives à ce dernier. En effet en 1790, le DPM appartenait au domaine de la Nation puis au domaine public lors de la création du Code civil en 1804.

En 1963, l'Etat prend possession de la partie immergée du sous-sol de la mer ainsi que des lais et relais de la mer suite à la loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime¹⁹. Puis en 1973, le Conseil d'Etat à travers l'arrêt KREITMAN, vient fixer la limite du domaine public maritime comme le *“point où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles, quels que*

¹⁷BLANCHOU D., “Le Domaine Public Maritime : Un régime générique aux enjeux spécifiques sur le Bassin d'Arcachon”, HAL Open science, Mémoire ESGT Le Mans, 2021, 117 pages ;

¹⁸Justinien fût un empereur romain d'Orient qui a régné de 527 à 565. Il est l'une des principales figures de l'Antiquité tardive sur le plan du régime législatif et de l'expansion des frontières de l'Empire ;

¹⁹Abrogée par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie générale de la propriété des personnes publiques ;

soient le rivage et la période de constatation”²⁰. Cet arrêt KREITMAN a donné naissance à l’un des arrêts les plus importants concernant la délimitation du domaine public maritime.

La loi littoral n°86-2 du 3 janvier 1986 énonçait dans son article 26²¹ le cadre légal de l’action de délimitation du DPM. Cette loi vise à encadrer l’aménagement du littoral français et à permettre le libre accès du public aux sentiers côtiers (servitudes des douaniers²²). Ce cadre est encore en vigueur aujourd’hui.

Toutefois, il convient de distinguer le DPM artificiel et le DPM naturel. Le DPM artificiel est composé des équipements et installations portuaires²³ ainsi que des ouvrages et installations relatifs à la sécurité et la facilité de la navigation maritime. Alors que le DPM naturel est constitué de dépendances dont l’état résulte de phénomènes naturels. En effet les composantes de la définition du domaine public maritime naturel sont donc notifiées à l’article L2111-4 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques. A l’exception des DOM-TOM, le domaine public maritime naturel de l’Etat comprend :

- 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 sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer ;
- Les lais et relais de la mer qui faisaient partie du domaine privé de l’Etat à la date du 1er décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ou constitués à compter du 1er décembre 1963 ;
- 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’Etat.

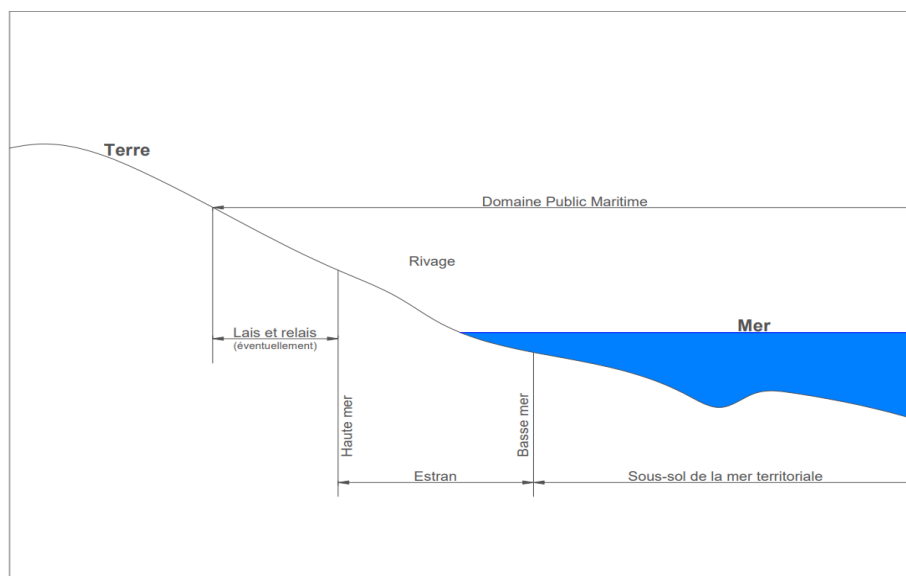


Figure 1 : Les composantes du domaine public maritime (source : Simon Gautier, 2023)

²⁰CE, Assemblée, 12 octobre 1973, n°86682 88545 89200, publié au recueil Lebon ;

²¹Cet article 26 a été abrogé et est présent à l’article L.2111-5 du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques ;

²²Question écrite n°04279 du Mr. Jean Louis Masson - Réponse du Ministère de l’égalité des territoires et du logement publiée dans le JO Sénat du 25/04/2013, page 1351 ;

²³Domaine public maritime naturel, site du gouvernement, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Ministère de la transition énergétique, 16 décembre 2020, <https://www.ecologie.gouv.fr/domaine-public-maritime-naturel> ;

Il est important de définir ce qu'est la limite extérieure de la mer territoriale. Elle a été fixée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée et ratifiée par la France le 10 décembre 1982. Elle est donc établie à une distance de 12 milles marins à partir d'une ligne de base définie comme la moyenne des eaux à marée basse²⁴.

De plus, conformément à ce qui est énoncé précédemment, ce même article L2111-4 du CG3P précise que *“le rivage de la mer est constitué par tout ce qui couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles”*. Cependant ce terme de *“perturbations météorologiques exceptionnelles”* n'a pas juridiquement de qualification. Le législateur devrait donc qualifier et préciser le terme *“exceptionnel”*, de plus que dans les années à venir d'importants changements climatiques sont attendus.

Les lais et relais ont été intégrés par la loi du 28 novembre 1963. Les lais représentent *“les terres nouvelles constituées par les alluvions que la mer dépose sur le littoral et que le plus haut flot ne recouvre plus”*²⁵. Les relais quant à eux sont *“les terrains que la mer découvre en se retirant et qui ne submergent plus les hautes eaux”*²⁶. Cependant, sont pris en compte uniquement les lais et relais postérieurs à la promulgation de la loi et qui faisaient partie du domaine privé de l'Etat lors de la promulgation de la loi en 1963. Donc les lais et relais qui appartenaient au domaine privé de l'Etat et qui ont été incorporés dans le DPM ne présentent pas toujours des garanties de sécurité juridique totale, ce qui nécessite des investigations pointues en cas de contestation des limites. En effet, pour des raisons de coût et de fluctuation dans le temps du mouvement des mers, le DPM n'est pas systématiquement délimité. La délimitation formelle n'est réalisée par l'Etat qu'en cas de contestation.

La base juridique de la procédure de délimitation du domaine public maritime est déterminée selon 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. Ce décret vient en application de l'article 26 de la loi Littoral²⁷. Cette délimitation doit cependant s'adapter aux diverses morphologies du littoral. En Corse, le littoral est principalement constitué de falaises, de plages sableuses et de côtes rocheuses.

Lorsqu'une falaise possède une pente positive ou droite, la limite du domaine public maritime se trouve à la limite des plus hautes eaux, hors conditions météorologiques exceptionnelles. Il en est de même pour une falaise droite (**Annexe 1**). Pour une falaise à pente négative, la limite du domaine public correspond à tout sol envahi par la mer aux plus hautes eaux. La limite doit donc passer par le point atteint par l'eau le plus éloigné dans la falaise (**Annexe 2**). Un exemple concret de falaise à pente négative est visible en Corse du Sud à Bonifacio. En effet on peut constater par endroit que la mer aux plus hautes eaux rentre au-delà du droit des bâtis de la citadelle. Nous avons donc des propriétés bâties en surplomb.

²⁴Décret du 19 octobre 1967 définissant les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies servant à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des eaux territoriales ;

²⁵<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/lais-et-relais> ;

²⁶<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/lais-et-relais> ;

²⁷ Codifié à l'article L.2111-5 du CG3P ;

Enfin dans la plupart des cas, les plages sont sableuses ou recouvertes de galets, il y a un lais ou relais. Il est donc simple de prendre en compte la limite naturelle formée par le lais ou relais.

Les plages font partie du domaine public maritime qui est par nature “inaliénable” et “imprescriptible”²⁸. Toute construction ou utilisation privative du DPM nécessite donc l’obtention d’un titre d’occupation domaniale qui est délivré à titre “personnel”, “précaire” et “révocable”²⁹, c’est-à-dire qu’il peut y mettre fin à tout moment sans indemnité si l’intérêt du domaine ou l’intérêt général le justifie. Ce titre ne préjuge en rien des autres dispositions législatives ou réglementaires applicables (Code de l’urbanisme, Code du domaine de l’Etat, établissements classés...).

Il est également important d’indiquer que la notion de plage n’est définie par aucun texte juridique³⁰. En effet, malgré le nombre important de plages en France, il n’existe pas de définition précise de l’espace “plage” car les limites sont, par nature, mouvantes³¹. Une définition de nature géologique peut expliciter le terme “plage”. Ce “*sont des terrains en bord de mer recouverts, par intermittence, totalement ou partiellement, par les flots. Leur sol est généralement recouvert de sable, de graviers ou de galets.*”³² Cependant la plage n’est pas un substrat sans vie. C’est un milieu vivant qui abrite une petite fraction de la diversité biologique très spécifique à cette zone.

Lorsque les marées sont prononcées, la plage est composée de deux parties partiellement distinctes. Il y a l’estrans³³ qui est la portion du littoral comprise entre les plus hautes et les plus basses mers et qui correspond donc à la partie variable. Puis il y a une zone sèche qui se trouve au-dessus du niveau moyen des hautes eaux mais qui reçoit les embruns et qui peut être submergée lors de marées exceptionnelles ou de tempêtes. C’est donc sur cette zone sèche que se trouvent les divers équipements liés aux activités balnéaires, installés soit de façon temporaire ou permanente.

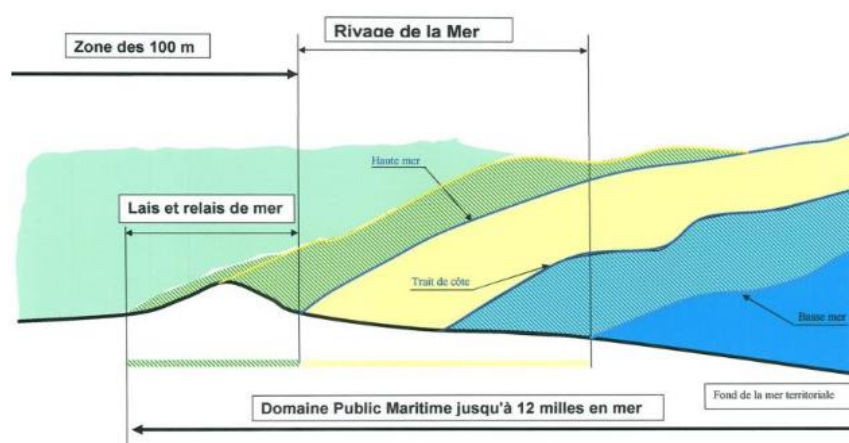


Figure 2 : La délimitation du DPM et la notion de plage (source : Le PADDUC, annexe 6 SMVM livret I)

²⁸Article L.3111-1 du Code général de la propriété des personnes publiques ;

²⁹Article L.2122-1, L.2122-2 et L.2122-3 du Code général de la propriété des personnes publiques ;

³⁰Association LEGISPLAISANCE, Concessions de plage : le difficile équilibre entre protection du littoral et développement économique [En ligne]. Disponible sur : <https://www.legisplaisance.fr/2021/02/16/concessions-de-plage-le-difficile-equilibre-entre-protection-du-littoral-et-developpement-economique/>, février 2021;

³¹WELLHOFF F., ALLAIN Y., CHALVRON J-G., GOULAM Y., “Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD n°005860-01, janvier 2009 ;

³²JOAN Questions écrites du 18 septembre 2007 : Réponse à Bernard Brochand, député des Alpes-Maritimes (page 5674) ;

³³WELLHOFF F., ALLAIN Y., CHALVRON J-G., GOULAM Y., “Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD n°005860-01, janvier 2009, page 56 ;

Enfin, il est intéressant de faire la distinction entre les plages naturelles et les plages artificielles. Ces dernières sont des portions du rivage qui ont été soustraites à l'action des flots par l'intervention humaine³⁴. Ces plages artificielles font partie du DPM naturel de l'Etat mais, afin de tenir compte de l'amortissement des travaux réalisés, souvent par des acteurs extérieurs à l'Etat, les concessions ont été accordées pour une durée plus longue (trente ans en règle générale et quarante ans en cas de travaux d'une importance exceptionnelle) et la partie exploitable était beaucoup plus importante (75 % de la surface)³⁵. Le décret de 2006 a ramené la durée de la concession à 12 ans mais a conservé l'avantage d'une surface exploitable de 50 % pour les plages artificielles. Par ailleurs, force est de constater qu'aujourd'hui les travaux de protection et de rechargement en sable sont largement répandus sur les plages naturelles, de sorte que toutes les plages à valeur touristique sont plus ou moins artificialisées. En conclusion, la distinction entre les plages naturelles et artificielles a perdu toute sa pertinence.

L'ensemble des plages corses présente des caractéristiques géologiques et des usages qui leur sont propres. Certaines sont encore peu connues et peu accessibles au sein d'un espace naturel, d'autres sont largement fréquentées et concentrent des activités en lien avec le milieu urbain qui les jouxte. "*L'usage des plages libre et gratuit pour le public constitue leur destination fondamentale*"³⁶. Avec un linéaire côtier d'environ 1100 km de côtes³⁷, la Corse dispose d'un nombre de plages très importants, pour l'essentiel, situées hors des secteurs urbanisés. On dénombre plus de 100 plages reconnues et fréquentées lors de la saison estivale sur le secteur découpé de la côte corse (Sud-Est, Ouest, Balagne et Cap), auxquelles s'ajoute un long linéaire de plage, quasi ininterrompu, en côte orientale. On peut définir trois fonctions principales concernant les plages Corses :

- Écologique : elles abritent souvent des écosystèmes riches et fragiles. En outre, en Corse, elles sont la plupart du temps ; soit dans des périmètres de protection, soit à la frontière d'une protection terrestre marine.
- Sociale : très fréquentées par les locaux. On peut y pratiquer librement et gratuitement de multiples activités et loisirs (baignade, plongée, pique-nique...).
- Économique : les plages sont jusqu'à présent l'atout principal de la Corse pour de nombreux touristes. Elles ont donc un poids économique considérable.

Afin de maintenir cet équilibre, la stratégie adoptée vise à adapter les usages et le niveau d'intervention sur les plages à leur sensibilité écologique, leurs fonctionnalités, leur localisation géographique, leur attractivité et leur fréquentation ainsi que leur importance économique³⁸.

³⁴WELLHOFF F., ALLAIN Y., CHALVRON J-G., GOULAM Y., "Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD n°005860-01, janvier 2009, page 13 ;

³⁵Décret du 17 juin 1966 modifié par décret n° 71-56 du 5 février 1971 relatif aux concessions de plages artificielles.

³⁶Article L.321-9 du Code de l'environnement et article L.2124-4 du CG3P ;

³⁷Le PADDUC, annexe 6 SMVM livre II, page 79 ;

³⁸Le PADDUC, annexe 6 SMVM livre II, page 79 ;

I.2 Les différents documents d'urbanisme pouvant régir les zones côtières :

La Corse est un territoire à la composition géographique particulière, entourée par la mer et traversée par une chaîne montagneuse. Elle est “*une montagne dans la mer*”³⁹. Ainsi en raison de ces spécificités géographiques et, en conséquence de l'application des lois Littoral (**I.2.1**) et Montagne, les règles d'urbanisme applicables en Corse peuvent paraître contraignantes. Ces règles sont contraignantes pour certains car elles empêchent le développement de l'urbanisme mais pour d'autres elles sont perçues comme ayant permis à la Corse de préserver son patrimoine. En effet, le législateur a donné à la collectivité de Corse la possibilité d'élaborer un document d'urbanisme venant préciser une stratégie de développement du territoire. Il s'agit du PADDUC (Plan d'aménagement et de développement durable de Corse). Le PADDUC permet certes d'adapter le droit aux particularités de la Corse (**I.2.2**). Mais il le complexifie également. En effet, il ne remplace pas les différentes normes applicables à l'échelle des communes ou des groupements de communes (**I.2.3 et I.2.4**) (SCOT, PLU, RNU), lesquelles, doivent non seulement être compatibles avec le PADDUC mais aussi avec les dispositions de la loi Littoral et Montagne.

I.2.1 La loi Littoral :

La qualité de l'environnement est aujourd'hui l'un des facteurs déterminants du choix de la destination touristique. Il a donc été essentiel de déployer, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés des dispositifs adaptés aux enjeux de protection et de développement durable du littoral.

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” a pour objectif de protéger et mettre en valeur les espaces littoraux tout en conciliant le développement des activités humaines⁴⁰. Cette loi se décompose en quatre dispositions principales :

- Tout d'abord, sur le territoire des communes soumises à la loi Littoral : les constructions peuvent être autorisées dans les espaces urbanisés, c'est-à-dire au sein des agglomérations ou de villages existants. En dehors de ces espaces, toute construction, hormis l'agrandissement d'une construction existante ou l'ajout d'une annexe, est assimilée à une extension de l'urbanisation⁴¹. Or une telle extension n'est possible que si elle se réalise en continuité avec les espaces urbanisés⁴².
- Dans les espaces proches du rivage : le principe est le même que précédemment. Toutefois, l'extension de l'urbanisation dans ces espaces doit être limitée. Elle ne peut de plus être autorisée que si elle est prévue par le plan local d'urbanisme, qui doit justifier et motiver cette extension selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau⁴³. Cela permet avant tout d'éviter le mitage du littoral⁴⁴. L'extension de l'urbanisation doit donc être limitée, justifiée et motivée.

³⁹TASCIYAN D., “Le droit des permis de construire en Corse”, Village de la justice, 27 octobre 2021 ;

⁴⁰Articles L.121-1 et suivants du Code de l'urbanisme et articles L.321-1 et suivants du Code de l'environnement

⁴¹CE, 3 avril 2020, n°419139 ;

⁴²Article L128-8 du Code de l'urbanisme ;

⁴³Article L121-13 du Code de l'urbanisme ;

⁴⁴GIRASHI J., “Les nouvelles dispositions des SCOT issues de la loi ELAN, mémoire ESGT Le Mans, 10 septembre 2020 ;

- L'inconstructibilité dans la bande littorale des 100 mètres selon l'article L.121-16 du Code de l'urbanisme. En effet l'urbanisation y est interdite. Ainsi même l'extension d'une construction existante est interdite. Les constructions peuvent toutefois être autorisées dans les espaces urbanisés. Du fait de leur localisation à proximité immédiate du rivage, les plages sont directement concernées par ce dispositif⁴⁵. Sur la façade méditerranéenne, notamment, la très faible largeur de la bande littorale ainsi que les phénomènes de recul du trait de côte conduisent à une intégration presque systématique de la surface totale des plages dans le champ d'application de ce texte. Elles bénéficient donc d'une protection renforcée assurée par l'article L. 146-4-III du Code de l'urbanisme.
- Dans les espaces remarquables⁴⁶ ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et dans les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques : les constructions sont en principes interdites.

A l'échelle de la planification territoriale, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les dispositions de la loi Littoral. La loi Littoral a posé un grand principe d'usage libre et gratuit des plages. Les concessions de plage, encadrées par un décret d'application de la loi littoral, définissent les règles d'occupation qui veillent à la fois au libre accès des plages, à la protection de leur patrimoine naturel et de leurs paysages et au renforcement de leur attractivité. En effet garantir l'accès des plages, en limitant leur privatisation à des fins uniquement commerciales, et fournir un cadre naturel préservé et de grande qualité paysagère sont de véritables atouts pour le développement des territoires littoraux. Puisqu'en effet pour accentuer une gestion durable des zones côtières, l'article 27 de cette loi Littoral codifié à l'article L.2124-2 du CG3P a créé l'interdiction générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage.

Cependant même si la loi Littoral a réussi à donner un véritable coup d'arrêt à la bétonisation du littoral en identifiant les espaces à protéger, elle n'est toutefois pas parvenue à concilier les usages à la fois touristiques, économiques et environnementaux⁴⁷.

I.2.2 Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (le PADDUC) : cadre réglementaire du DPM et des zones côtières

Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse est un document d'urbanisme applicable sur le territoire Corse et régit aux articles L.4424-9 et suivants du CGCT.

Il a pour ambition principale le développement et l'aménagement du territoire qui doit permettre à la population corse de vivre de façon durable et équitable. Il s'agit donc d'un outil de gestion et de protection contre la pression foncière et urbanistique. Cependant sa mise en place n'a pas été des plus facile et de nombreux débats ont eu lieu. Il faudra attendre l'adoption de la loi n°2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse⁴⁸. Enfin suite à l'enquête publique, la commission

⁴⁵FERRAND J-P., "La protection de la plage par le droit de l'urbanisme", Revue juridique de l'environnement, édition Lavoisier, 2014/3 (Volume 39), pages 447 à 463 ;

⁴⁶Article L.121-23 du Code de l'urbanisme ;

⁴⁷BLANCHOU D., "Le Domaine Public Maritime : Un régime générique aux enjeux spécifiques sur le Bassin d'Arcachon", HAL Open science, Mémoire ESGT Le Mans, 2021, 117 pages ;

⁴⁸Loi n°2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000024923692/> ;

d'enquête a donné son avis favorable au PADDUC le 26 août 2015. Les modifications du PADDUC ont été approuvées par l'Assemblée de Corse le 5 novembre 2020.

Le PADDUC s'il peut apporter des précisions aux dispositions relatives aux lois Littoral et Montagne doit respecter ces dispositions dans un rapport de compatibilité. Il ne peut donc a fortiori apporter des dérogations à ces dispositions notamment avec la notion d'espaces urbanisés des villages de vacances⁴⁹.

Le PADDUC est constitué de plusieurs pièces écrites⁵⁰ mais ce sont les annexes 6 du PADDUC qui nous intéressent tout particulièrement puisqu'elles traitent du Schéma de Mise en Valeur de la Mer qui est en lien direct avec les notions de plage et de domaine public. En effet ce schéma fixe les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur des zones côtières. Il détermine la vocation des différents secteurs de l'espace maritime, mais aussi des espaces terrestres littoraux qui y sont liés. Il définit les principes de compatibilité applicables à leurs usages. De plus, un certain nombre de cartes viennent compléter ces livrets notamment la carte des vocations des zones côtières et la carte des vocations des plages⁵¹ qui nous intéressent. Afin de maintenir un équilibre durable, la stratégie adoptée vise à adapter les usages et le niveau d'intervention sur les plages à leur sensibilité écologique, leurs fonctionnalités, leur localisation géographique, leur attractivité et leur fréquentation ainsi que leur importance économique. Le SMVM à travers ses Orientations et Prescription rappelle également les prescriptions générales s'appliquant à l'ensemble des plages. A savoir les généralités de la loi Littoral avec le libre et gratuit⁵² accès aux plages des piétons qui constituent sa destination fondamentale. Il est également explicité que seules sont autorisées sur les plages, les constructions à *“caractère démontable et non permanent c'est-à-dire toutes constructions qui en dehors de la période d'exploitation peuvent restituer leur emplacement à l'état naturel”*⁵³. Ceci sera le sujet de plusieurs parties dans la suite de ce rapport. De plus, les constructions devront s'intégrer au mieux dans le paysage naturel.

Le SMVM définit en fonction de ces critères, quatre catégories de plages, auxquelles sont associées des orientations et vocations spécifiques. Une carte des vocations des plages a été intégrée dans le SMVM, vous la trouverez en **annexe 3**. Il s'agit par-là d'indiquer ou placer le curseur entre les trois fonctions écologiques, économiques et sociales, au regard des caractéristiques de la plage. Cette stratégie vise à la fois la plage en elle-même mais aussi les espaces annexes et les accessoires de la plage. La vocation d'une plage et les prescriptions associées sont de plus en plus déterminées en considérant sa fréquentation, sa géographie, son accessibilité, sa sensibilité à l'érosion et sa sensibilité écologique. Les 4 catégories de plages sont les suivantes

- les plages “naturelles” ;
- les plages “naturelles fréquentées” ;
- les plages “semi-urbaines” ;
- les plages “urbaines” .

⁴⁹CAA Marseille, 12 mai 2021, n°19MA02503, Commune de Poggio-Mezzana ;

⁵⁰Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse [En ligne], disponible sur https://www.aue.corsica/Le-Padduc-dans-son-integralite_a47.html ;

⁵¹PADDUC Carte 8 Plages, 2015 ;

⁵²PADDUC, Annexe 6 - livret II : Orientation et Prescription, 2 octobre 2015, page 79 ;

⁵³PADDUC, Annexe 6 - livret II : Orientation et Prescription, 2 octobre 2015, page 127 ;

L'état actuel de la plage peut aujourd'hui ne pas être en accord avec sa vocation. Par exemple, des plages naturelles actuellement fréquentées mais classées en vocation naturelle compte-tenu de leur sensibilité écologique pour y limiter les aménagements et équipements. De plus, l'emploi des termes "naturelle", "urbaine" et "semi-urbaine" ne caractérise pas les formes urbaines côtières ou le niveau d'urbanisation puisque ces critères, bien qu'ils entrent en compte dans la définition des vocations des plages, ne sont pas les seuls. Certaines plages inscrites dans un contexte urbain peuvent recevoir une vocation naturelle ou naturelle fréquentée, compte-tenu de leur valeur paysagère et écologique ou bien de la grande proximité d'aménagements et d'équipements qui n'ont alors pas besoin d'être implantés sur la plage.

- ***Les plages à vocation naturelle⁵⁴*** :

Écologique	Sociale	Economique

Les plages à vocation naturelle n'ont pas vocation à accueillir des activités autres que l'usage libre et gratuit par le public. Seuls les aménagements légers visant à faciliter et sécuriser l'accès et l'usage, et ceux destinés à préserver les milieux peuvent s'y réaliser. En particulier, les constructions autres que les postes de secours et les sanitaires publics y sont interdites. Comme sur l'ensemble du DPM, les activités de pêche y sont autorisées mais sans structure à terre. Ces plages ont une fonction essentiellement écologique ou de maintien du trait de côte, qui doit être prioritairement maintenue, voire restaurée.

- ***Les plages à vocation naturelle fréquentée⁵⁵*** :

Écologique	Sociale	Economique

Il s'agit des plages s'inscrivant dans des milieux préservés de l'urbanisation, souvent incluses dans un périmètre de protection ou bien en frontière, et qui font l'objet d'une très forte fréquentation estivale. Elles font en général l'objet d'AOT : on y trouve souvent des pailotes et des bases nautiques. Elles ont donc une valeur environnementale qui ne peut pas être modifiée mais également une valeur économique non négligeable. L'enjeu sur ces types de plages est donc de pouvoir encadrer la fréquentation et d'organiser l'accueil du public dans de bonnes conditions, de façon à limiter l'impact sur l'environnement. De plus, qu'il s'agisse de bases nautiques ou bien de pailotes, ce sont des constructions qui, bien que temporaires, sont assimilées à de l'urbanisation et doivent donc respecter les dispositions de la loi Littoral. Elles ne peuvent donc, en l'état actuel du droit, se réaliser hors des agglomérations et villages existants. Pour prendre en compte la spécificité de la situation, l'État fait preuve d'une tolérance dans le cadre d'une stratégie de gestion spécifique au domaine public maritime qui comporte un volet de remise en conformité des occupations illégales.

⁵⁴PADDUC - Annexe 6 - SMVM - Livret II : Orientation & Prescription, page 80, 2 octobre 2015 ;

⁵⁵PADDUC - Annexe 6 - SMVM - Livret II : Orientation & Prescription, page 81, 2 octobre 2015 ;

Face aux particularités géographiques de la Corse, à savoir un linéaire côtier de plus de 1000 kilomètres, pour l'essentiel situé hors des agglomérations et villages, une fréquentation de sites à grande valeur environnementale et paysagère qui explose en saison, le législateur a introduit une disposition dans la loi de 2002 sur le PADDUC, reprise dans la loi de 2011. Elle permet à l'Assemblée de Corse, par une délibération particulière et motivée, de déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale des 100m où des aménagements légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public, pourront être autorisés, en dérogation du code de l'urbanisme, à l'exclusion de toute forme d'hébergement et dans le respect des paysages, et des caractéristiques propres à ces sites.

- ***Les plages à vocation semi-urbaine⁵⁶*** :

Écologique	Sociale	Economique

Ces plages s'inscrivent dans un contexte d'entrée de ville ou d'urbanisation résidentielle. L'enjeu sur ces plages va être d'éviter les "annexions privatives" aux lotissements et villas, et d'y rétablir un usage conforme avec l'utilité publique. Elles ont vocation à accueillir, les activités de pêche et de cultures marines, les activités balnéaires, les loisirs nautiques, les pontons et débarcadères pour faciliter l'accostage, ainsi que le mouillage de plaisance. La demande sociale est importante sur ces plages. Elles sont notamment historiquement et culturellement fréquentées par les corses pour leurs paillotes. Il est préférable qu'elles fassent l'objet d'un schéma d'aménagement des plages dans les conditions prévues par la loi Littoral et à l'article L.146-6-1 du Code de l'urbanisme.

- ***Les plages à vocation urbaine⁵⁷*** :

Écologique	Sociale	Economique

Ces plages sont incluses dans l'enveloppe urbaine des agglomérations et villages, ce qui leur confère de multiples fonctions et vocation : loisirs, restauration, nautisme en particulier, cales de mise à l'eau à haut niveau de service. Leur fonction est donc avant tout urbaine et au service du processus d'ouverture sur la mer de la ville et de la dynamisation des activités maritimes et balnéaires de la ville.

En fonction des vocations des plages et des prescriptions associées, les acteurs locaux doivent réfléchir, pour chaque plage au niveau d'intervention approprié. Il s'agit de mesures de restauration et de stabilisation des plages mais également d'évolution limitée des plages et le renforcement des usages⁵⁸.

⁵⁶PADDUC - Annexe 6 - SMVM - Livret II : Orientation & Prescription, page 82, 2 octobre 2015 ;

⁵⁷PADDUC - Annexe 6 - SMVM - Livret II : Orientation & Prescription, page 83, 2 octobre 2015 ;

⁵⁸PADDUC - Annexe 6 - SMVM - Livret II : Orientation & Prescription, page 84, 2 octobre 2015 ;

I.2.3 Le Schéma de cohérence territoriale (SCOT)

Le SCOT est un document d'urbanisme qui fixe à l'échelle de plusieurs communes ou d'un groupement de communes les objectifs des politiques publiques d'urbanisme notamment à travers les articles L.141-1 et suivants du Code de l'urbanisme. Le SCOT permet également aujourd'hui de faire face aux grands défis environnementaux de la société⁵⁹. Il doit être compatible avec le PADDUC et les dispositions des lois Littoral et Montagne⁶⁰. Il faut préciser toutefois que pour l'heure aucun SCOT n'est encore en vigueur en Corse. Le Pays de Ballagne s'est toutefois lancé dans l'élaboration d'un SCOT qui n'a pas encore été approuvé. Tout comme le SCOT de l'extrême sud de la Corse qui devrait voir le jour en 2025. Selon Jean-Pierre Ferrand, les SCOT littoraux pourraient constituer l'un des documents les plus prometteurs en matière de protection du littoral et spécifiquement de la plage⁶¹. De plus le PADDUC entrera en révision en février 2024 et des enjeux du territoire relatif à sa révision seront à prendre en compte. Il pourrait en effet être question de modification du statut des plages, des espaces remarquables et caractéristiques (ERC), de celle de la ligne des espaces proches du rivage (EPR), des critères de continuité urbaine du PADDUC.

I.2.4 Les documents d'urbanisme à l'échelle de la commune ou d'un groupement de communes

Les normes applicables au niveau de la commune sont nombreuses et forment une construction assez complexe. Chaque commune ou intercommunalité peut décider de se doter d'un Plan Local d'Urbanisme depuis la loi du 13 décembre 2000 mais elle n'y est pas obligée. Si elle ne le fait pas, le législateur a prévu certaines règles qui sont tout de même applicables sur le territoire de la commune en cause, de manière à éviter que la commune soit dépourvue de règles d'urbanisme et que chacun puisse y réaliser n'importe quelle construction. De plus, une autre solution s'offre à la commune, il s'agit de la carte communale. Elle vient s'appliquer à la place de la règle de la constructibilité limitée. En Corse, la majorité des communes rurales sont dotées soit de cartes communales ou sont soumises aux RNU. Cela s'explique par le fait qu'elles sont de taille modeste et peu peuplées si bien qu'elles n'ont pas de projet de développement urbanistique. Cela s'explique également par le fait qu'en raison des tensions immobilières existantes, certaines communes ne souhaitent pas que l'ouverture à l'urbanisation de tel secteur plutôt que tel autre ne crée de tension entre les administrés.

Le PLU, dont l'objet est de préciser les règles d'urbanisme applicables sur le territoire d'une commune ou d'une intercommunalité, doit être compatible avec le SCOT. En l'absence de ce dernier, il doit être compatible avec le PADDUC, qui lui-même doit être compatible avec les dispositions des lois Montagne et Littoral⁶². L'appréciation de cette compatibilité s'effectue dans le cadre d'une analyse globale, c'est-à-dire à l'échelle de l'ensemble du territoire couvert par le PLU au regard de l'ensemble des prescriptions du PADDUC comme ce fut le cas sur la commune de Propriano⁶³. En l'absence de SCOT, les PLU doivent par ailleurs être

⁵⁹GIRASHI J., "Les nouvelles dispositions des SCOT issues de la loi ELAN, mémoire ESGT Le Mans, 10 septembre 2020 ;

⁶⁰Article L.131-1 du Code de l'urbanisme ;

⁶¹FERRAND J-P., "La protection de la plage par le droit de l'urbanisme", Revue juridique de l'environnement, édition Lavoisier, 2014/3 (Volume 39), pages 447 à 463 ;

⁶²Articles L.131-4 et 6 du Code de l'urbanisme ;

⁶³CAA Marseille, 18 janvier 2021, n°19MA05405, commune de Propriano ;

directement compatibles avec les dispositions de la loi Littoral et Montagne⁶⁴. De plus, les communes à travers les PLU ont la possibilité d'adapter les vocations des plages et tracer les limites des espaces remarquables notifiés dans le SMVM.

Ainsi, ces documents d'urbanisme cités ci-dessus permettent d'instaurer un premier cadre dans la gestion côtière et des plages.

I.3 La gestion durable et intégrée au tissu économique local des zones côtières :

Au-delà du corpus réglementaire de gestion et d'occupation des zones côtières qui sera traité ci-après, les évolutions significatives du contexte environnemental justifient la mise en place d'une gestion durable et intégrée du DPMn. Vous trouverez en **Annexe 4** les différentes réglementations et orientations en vigueur qui sont en faveur de l'environnement et d'une gestion raisonnée de la biodiversité.

I.4 Le régime juridique encadrant les concessions de plage :

Les plages sont un élément essentiel pour le choix des destinations littorales pour les touristes. C'est pour cela qu'il a été nécessaire d'encadrer juridiquement les concessions de plage à travers le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage toujours en vigueur aujourd'hui. En effet le fonctionnement des concessions accordées par l'Etat est réglementé à travers ce décret Plage qui explicite en détails les modalités d'occupation et d'attribution des concessions de plage ainsi que la procédure de mise en concurrence et d'instruction (**I.4.1**). Une fois le contrat de concession de plage approuvé, le concessionnaire a la possibilité de confier des activités de la concession à des sous-traitants à travers des sous-traités d'exploitation de plages (**I.4.2**). Ce décret Plage établit également diverses dispositions tel que le paiement de la redevance, les contrôles exercés ou encore la procédure de résiliation (**I.4.3**).

I.4.1 Le fonctionnement des concessions accordées par l'Etat :

La concession de plage est un acte par lequel l'Etat 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 balnéaire⁶⁵.

I.4.1.1 Les modalités d'occupation des plages :

L'article 1-I du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 précise que l'Etat peut accorder sur le domaine public maritime des concessions ayant pour objet l'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages, le concessionnaire étant autorisé à occuper une partie de l'espace concédé pour y installer et exploiter des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire. Ce même article ajoute que ces activités doivent

⁶⁴CAA Marseille, 6 juillet 2020, n°18MA03639, commune d'Ota ;

⁶⁵ VINCI N., Les concessions de plage, 2022, Ed. Territorial ;

entretenir “un rapport direct avec l’exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l’usage libre et gratuit des plages et les impératifs de préservation des sites et paysages du littoral”.

Il reprend donc les principes posés par l’article L.321-9 du Code de l’environnement notamment le principe de libre accès aux plages. En effet l’alinéa 2 de ce même article énonce que “l’usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages⁶⁶”. De plus, le dernier alinéa de l’article L321-9 du Code de l’environnement traite de la notion de concessions de plage avec ces modalités d’adoption et d’utilisation qui sont bien évidemment reprises dans le décret plage de 2006. Il dit qu’ “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”.

Aux termes de l’article 1-I alinéa 3 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006, la durée de la concession ne peut excéder 12 ans. Cette période est considérée comme suffisante pour amortir l’investissement réalisé par le bénéficiaire et représente un compromis entre les intérêts de l’Etat et du concessionnaire concerné. Le décret Plage prévoit par ailleurs dans son article 2-4°, une période d’exploitation “qui ne peut excéder six mois”. Et après cette période définie dans la concession, la plage “doit être libre de tout équipement et installation démontable ou transportable”.

Néanmoins, certaines dérogations permettent d’allonger ce délai. Des autorisations d’exploitation annuelle sont même possibles, mais strictement encadrées et conditionnées. En effet, l’article 3-I du décret dit que “la période définie dans la concession peut [...] être étendue au maximum à huit mois par an.” Et ceci pour les installations classées au sens des articles L.133-11 et suivants du code du tourisme.

Un arrêté du 27 avril 2007 a fixé la liste des pièces à fournir pour la délivrance d’une autorisation permettant le maintien des installations de plage au-delà de la période normale d’exploitation⁶⁷. Les pièces sont les suivantes :

- Une demande écrite d’un représentant légal ou du responsable de la concession, si le concessionnaire n’est pas la commune ;
- La délibération favorable et motivée du conseil municipal de la commune d’implantation de la concession ;
- Le décret érigeant la commune en station classée au sens de la section 2 du chapitre III du titre III du livre 1er du Code du tourisme ;
- L’arrêté de classement en 4 étoiles de l’office du tourisme compétent sur le territoire de la commune d’implantation de la concession, antérieur de plus de deux ans à la demande d’agrément ;

⁶⁶TOUZEIL-DIVINA M., “Du droit - même à la plage - d’y avoir accès”, La semaine juridique Administration et Collectivités territoriales n°36, 6 septembre 2021, numéro 2261 ;

⁶⁷ JORF n°114 du 17 mai 2007 ;

- *Tout document attestant, sur la période comprise entre le 1er décembre et le 31 mars, du nombre moyen par jour de chambres ouvertes par les hôtels de la commune d'implantation, classés au sens de l'article L.311-7 du Code du tourisme.*

Les concessionnaires qui ont reçu du préfet cet agrément peuvent délivrer au cas par cas des autorisations annuelles spéciales permettant le maintien sur la plage en dehors de la période définie dans la concession, des établissements de plage démontables ou transportables situées en dehors d'un espace classé remarquable. Ils doivent cependant remplir des conditions citées à l'article R2124-19 du CG3P⁶⁸. Notamment le respect *“d'une durée d'ouverture au moins égale à quarante-huit semaines consécutives dans l'année, quatre jours par semaine⁶⁹”*.

De plus, la question de l'environnement est abordée indirectement, au travers de l'encadrement de l'occupation du domaine public maritime⁷⁰ et le respect des principes de libre circulation et de libre usage⁷¹ par le public des plages.

Tout d'abord il y a les règles d'emprise. Un minimum de 80 % de la longueur du rivage, par plage, et de 80 % de la surface de la plage à mi-marée, dans les limites communales, doit rester libre de tout équipement et installation⁷². Cette limitation des plages concédées à 20 %⁷³ du total constitue un progrès pour le droit de l'environnement dans la mesure où, antérieurement, les cahiers des charges-types annexés aux circulaires de 1972 et 1973 autorisaient 30 %. Cette proposition est ramenée à 50 % pour ce qui concerne les plages artificielles⁷⁴. En effet, tout contrat de concession doit déterminer la largeur de cet espace en tenant compte des caractéristiques des lieux⁷⁵.

De plus, l'article 2-2° du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 définit les conditions matérielles de l'occupation des plages. En effet, à l'exception des installations sanitaires publiques et des postes de sécurité, les seuls équipements et installations réalisables sur une plage doivent être démontables ou transportables, ne pas présenter d'éléments de nature à les ancrer durablement au sol, rester compatibles avec la vocation du domaine et sa durée d'occupation, au regard de leur importance et de leur coût. Un autre élément important à notifier est le fait que *“les équipements et installations implantés doivent être conçus de manière à permettre, en fin de concession, un retour du site à l'état initial. Leur localisation et leur aspect doivent respecter le caractère des sites et ne pas porter atteinte aux milieux naturels”*.

⁶⁸Notifié également à l'article 3.III du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

⁶⁹Article R2124-19 du code général de la propriété des personnes publiques ;

⁷⁰LINDITCH F., “Délégation de service public - Droit du sable ou droit au sable ? A propos du décret relatif aux concessions de plage”, La semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales n°26, 26 juin 2006, numéro 1145 ;

⁷¹TOUZEIL-DIVINA M., “Du droit - même à la plage - d'y avoir accès”, La semaine juridique Administration et Collectivités territoriales n°36, 6 septembre 2021, numéro 2261 ;

⁷²PRIEUR L., “L'accès au rivage”, Revue juridique de l'environnement, édition Lavoisier, 2012/5 (n°spécial), pages 93 à 103;

⁷³LETIENNE Ph., “L'échouage des concessions de plage”, Lexbase hebdo 2015, édition publique, n°395 ;

⁷⁴Article 2-1° du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

⁷⁵PRIEUR L., “L'accès au rivage”, Revue juridique de l'environnement, édition Lavoisier, 2012/5 (n°spécial), pages 93 à 103 ;

Toujours dans ce même article 2 du décret Plage de 2006, il est précisé que *“les installations autorisées sont déterminées en fonction de la situation et de la fréquentation de la plage ainsi que du niveau des services offerts dans le proche environnement”*. Tout cela en rappelant qu’en dehors de la période d’exploitation qui ne peut excéder six mois (sous réserve des dérogations accordées citées ci-dessus), tous les équipements et installations doivent être démontés ou retirés de la plage.

Le cadre juridique des concessions de plages ne se limite pas aux recommandations du décret du 26 mai 2006, il doit également prendre en compte toutes les normes auxquelles les établissements et installations doivent se conformer et que nous avons développé précédemment dans la partie I.2, notamment en matière d’urbanisme avec la loi Littoral et le PADDUC en Corse.

Concernant les espaces remarquables où il y a de nombreuses plages, il convient de rappeler qu’au terme du premier alinéa de l’article L.121-23 du Code de l’urbanisme, les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l’occupation et à l’utilisation des sols préservent les *“espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques”*. Les juges administratifs ont procédé de manière exhaustive à l’évaluation des zones remarquables à préserver. Le Conseil d’Etat a ainsi confirmé qu’un site inscrit est présumé constituer un espace remarquable au sens de l’article L.121-23 du Code de l’urbanisme. Un arrêt du Conseil d’Etat du 13 novembre 2002 sur la commune de Ramatuelle illustre bien cette thématique⁷⁶.

I.4.1.2 Les modalités d’attribution des concessions de plage

Lors de l’attribution de concessions de plage les communes et les groupements de communes possèdent un droit de priorité⁷⁷. En effet l’article 5-I du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage prévoit que si le préfet décide de concéder une plage ou s’il est sollicité à cet effet, il doit au préalable en informer *“la collectivité ou le groupement de communes intéressé, qui dispose d’un délai de deux mois à compter de cette notification pour faire valoir son droit de priorité”*⁷⁸.

De plus, depuis la loi MAPTAM⁷⁹ et avec l’article L.2124-4 II alinéa 3 du Code général de la propriété des personnes publiques est venu modifier l’identité de l’autorité titulaire du droit de priorité en prévoyant que *“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.”*Cela est également repris à l’article L.5217-2 du Code général des collectivités territoriales. Le législateur souhaite donc privilégier le monopole de la métropole pour l’exercice du droit de priorité, puisque

⁷⁶CE, 13 novembre 2002, commune de Ramatuelle, req n°219034 et n°219384 ;

⁷⁷LACROUTS J., *“Commentaire du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage (JO du 28 mai 2006, p.7981)”*, Revue Juridique de l’Environnement, n°3, 2007, p 325-333 ;

⁷⁸Article 5-I du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

⁷⁹ONDOUA A., SUDRES N., *“Concessions de plage”*, Fasc.520, JurisClasseur Contrats et Marchés Publics, avril 2019 ;

en effet les communes ou groupements de communes pourront récupérer leurs droits qu'en l'absence de métropole. Cependant en Corse, il n'y a pas de métropole. En effet, on en dénombre vingt et une sur le continent français. Elles sont régies à l'article L.5217-1 du Code général des collectivités territoriales.

Ainsi, sur leur territoire, seules les métropoles ont la priorité pour devenir concessionnaire de plage de l'Etat. Si la métropole s'abstient d'exercer son droit de priorité, il n'y a a priori pas de droit de priorité subsidiaire au profit des communes littorales appartenant à la métropole. Les métropoles, les communes ou les groupements de communes peuvent faire connaître leur volonté d'exercer leur droit de priorité par délibération de leur conseil municipal ou communautaire, soit spontanément, soit dans un délai de deux mois après notification par le préfet qui envisage de concéder une plage ou est saisi d'une demande d'une personne non prioritaire.

La collectivité qui a fait connaître sa décision de bénéficier du droit de priorité doit, ensuite, dans un délai de six mois, adresser au préfet un dossier dont elle aura préalablement fait approuver en conseil municipal ou communautaire sa constitution et comportant les pièces listées à l'article R.2124-22 du CG3P. Il faut également y ajouter qui si tout ou partie de la concession se situe dans le périmètre d'un site Natura 2000, le dossier doit comprendre une évaluation des incidences sur le site selon l'article R.414-19-21° du Code de l'environnement (étude d'impact). La composition du dossier à adresser au représentant de l'Etat (le préfet) dans le département en question est le suivant :

Documents graphiques	Trois notes techniques	Dispositif matériel envisagé
<ul style="list-style-type: none">• Plan de situation• Plan d'aménagement de la concession délimitant notamment les espaces réservés à l'implantation d'activités exploitées directement par le concessionnaire ou confiées à des tiers par une convention d'exploitation, les réseaux et les accès.	<ul style="list-style-type: none">• Relative aux modalités de mise en oeuvre des principes énoncés à l'article L.321-9 du Code de l'environnement et proposant la période durant laquelle la plage devra être libre de tout équipement et installation• Relative aux investissements prévus et aux conditions financières d'exploitation annuelle• Relative aux aménagements envisagés pour permettre l'accès sur la plage des personnes handicapées ou, le cas échéant, aux raisons techniques établissant le caractère irréalisable de tels aménagements.	<ul style="list-style-type: none">• Permet de porter à la connaissance du public la concession de plage et les sous-traités d'exploitation éventuels.

Une fois le dossier accepté, il faut savoir à quel moment la collectivité bénéficiaire de la concession pourra entamer la procédure de délégation de service public pour la dévolution des contrats de sous-traités.

En effet, une personne publique ne peut conclure un contrat que si elle dispose de la compétence pour le faire. Ainsi, en cas de transfert de compétence, la personne publique ne sera en mesure de faire qu'une fois le transfert effectivement réalisé à son égard⁸⁰. Ce principe est naturellement transposable en matière de concession de plage, l'article R.2124-14 du CG3P rappelant que le concessionnaire ne détient de droits que du contrat de concession donc du concédant.

Les juridictions administratives ont d'ailleurs été amenées à sanctionner une commune qui avait sous-concédé à un exploitant une partie du domaine public mais :

- excédant le périmètre de la concession accordée par l'Etat⁸¹ ;
- excédant sa durée⁸² ;
- méconnaissant les clauses⁸³.

Une problématique a été résolue par le Conseil d'Etat en 2020⁸⁴ concernant la difficulté de compatibilité du régime des concessions de plage avec une attribution anticipée par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale bénéficiaire du droit de propriété. Le détail de cet arrêt est explicité en **annexe 5**. Il en ressort cependant que les acheteurs publics non encore compétents peuvent tout à fait lancer et conduire la procédure de passation à condition toutefois de veiller à ne signer le contrat qu'une fois la délégation de compétence attribuée et surtout le faire savoir dès le lancement de la procédure.

Le frein le plus important est le caractère onéreux des investissements nécessaires à l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des plages.

Il faut en plus de cela ajouter la lourdeur de la gestion de la procédure d'attribution des contrats de sous-concessions et également la gestion administrative et financière des conventions. Par exemple, en 2014, la commune de La Baule-Escoublac a refusé d'exercer son droit de priorité. Le maire a annoncé qu'établir une délégation avec chacun des 31 établissements de plage *“serait trop lourd, trop compliqué et sujet à contentieux. Et puis laisser un opérateur privé s'en occuper nous ferait économiser les 400 000 euros annuels d'entretien⁸⁵”*.

⁸⁰CAA de Bordeaux, 9 février 2012, SIAEP de la région de Fleurane, req.n°10BX00257 ;

⁸¹CAA Marseille 11 février 2014, SARL Ilot, req.n°12MA01420 ;

⁸²CAA Marseille 14 mars 2013, SARL OPILO et EURL Paris Plage, req.n°10MA00503 ;

⁸³CAA Marseille, 15 octobre 2009, Commune du Grau-du-Roi, req.n°07MA03431 ;

⁸⁴CE, 7^e - 2^e chambres réunies, 9 juin 2020 Métropole Nice-Côte d'Azur, req. n°436922, n°436925, n°436926 ;

⁸⁵*“Décret plages : la Baule passe la main à l'Etat”*, Ouest-France, 16 septembre 2014 ;

I.4.1.3 La procédure de mise en concurrence à défaut de l'usage du droit de priorité :

Deux manières existent pour renoncer au droit de priorité et ainsi entamer ou non une nouvelle procédure de délégation. On peut y renoncer de façon expresse ou de manière implicite si aucune réponse n'a été adressée au représentant de l'Etat dans le délai de 2 mois.

Si le droit de priorité n'est pas utilisé, deux alternatives s'offrent à l'Etat :

- Soit il renonce à concéder la gestion à un concessionnaire autre que les personnes prioritaires, et gère directement les plages et délivre sur demande des AOT compatibles avec la destination du domaine public après publicité.
- Soit au regard de l'article 6 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006, il concède l'aménagement, l'exploitation et l'entretien des plages à une autre personne publique ou privée. Il devra organiser une procédure de mise en concurrence conformément à l'article 38 de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993, dite "loi Sapin" portant sur les délégations de service public.

Par ailleurs, le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 exige que les candidats admis à présenter une offre, établissent un dossier comparable⁸⁶ à celui exigé pour les personnes publiques prioritaires lorsqu'ils mettent en œuvre leur droit de priorité. Et d'autre part, le projet choisi par le préfet est soumis à l'avis du préfet maritime, avant instruction et mise à l'enquête publique.

En cas de renonciation des collectivités à exercer leur droit de priorité, la concession de plage peut être conclue avec une personne publique ou privée choisie après publicité et mise en concurrence conformément aux dispositions du titre second du livre Ier de la 3e partie du Code de la Commande publique. La procédure variera selon que la valeur estimée du contrat de concession, c'est-à-dire si le chiffre d'affaires total hors taxes du concessionnaire pendant la durée du contrat, atteint ou non le seuil européen fixé en annexe n°2 du Code de la commande publique. Ce seuil mentionné est de 5 382 000 euros⁸⁷.

I.4.1.4 L'instruction administrative des concessions de plage :

Dans la totalité des cas, un dossier de concession est soumis à une procédure administrative qui se décompose en plusieurs étapes selon les articles R.2124-24 et suivant du CG3P. Il faut nécessairement des avis et instructions administratives préalables qui sont suivis d'une enquête publique et d'une phase de publicité.

Les différents avis et instructions sont les suivants :

- Avis du préfet maritime dans les conditions prévues par l'article R.152-1 du code du domaine de l'Etat
- Avis du délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer (outré-mer) ou du préfet maritime et du commandant de la zone et de l'arrondissement ;

⁸⁶Article 5.II du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

⁸⁷Annexe 2-II du Code de la Commande publique relative aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique ;

- Avis de la commune ou du groupement de commune compétent dans le cas d'une renonciation à exercer le droit de priorité ;
- Avis du directeur départemental des finances publiques concernant particulièrement les conditions financières de la concession ;
- Avis de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité en cas de projet ne pouvant répondre ou répondant de façon insatisfaisante à l'obligation d'accès des personnes handicapées à tout ou partie de la plage et de ses installations ou équipements ;
- Avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites si le projet est situé dans un espace remarquable au sens de l'article L.121-23 du Code de l'urbanisme.

Puis le préfet instruit la demande de concession. Pour ce faire, il dispose du service chargé de la gestion du domaine public maritime DDTM qui peut conduire à la nécessité de recueillir d'autres avis. Le délai imparti pour rendre les avis est de deux mois. Si le délai est dépassé, l'avis est considéré comme favorable. A l'issue de cette phase, les services de la DDTM doivent transmettre un dossier complet accompagné d'une proposition pour qu'il soit soumis à enquête publique. Cette enquête est menée conformément aux dispositions du Code de l'environnement⁸⁸. Le dossier est très spécifique puisqu'il contient⁸⁹ :

- Le projet de concession ;
- Le dossier exigé des concessionnaires⁹⁰ (documents graphiques, notes techniques, dispositif matériel)
- Les conditions financières de la concession fixées par le directeur des services fiscaux ;
- L'avis du préfet maritime ;
- Les avis recueillis lors de l'instruction administrative et l'avis du service gestionnaire du domaine public maritime qui clôt l'instruction ;

Un tableau récapitulatif du déroulement de l'enquête publique est présenté en **Annexe 6**. A l'issue de l'enquête, le commissaire enquêteur établit un rapport et remet ses conclusions motivées au préfet. Sur la base du rapport ainsi remis, le préfet peut décider de refuser ou d'accorder la concession de plage, même en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur. La signature du contrat de concession de plage doit faire l'objet d'un avis d'attribution au Journal officiel de l'Union européenne si les seuils européens sont atteints. Un exemplaire du cahier des charges et de ses annexes est déposé à la mairie et tenu à la disposition du public.

I.4.2 Les modalités d'exploitation :

Toute occupation de plage doit être intégrée dans le cadre d'une concession ou faire l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire. Il faut préciser que lorsqu'une collectivité décide d'utiliser son droit de priorité, il n'y a ni mise en concurrence, ni publicité. En revanche, si elle y renonce, l'attribution de la concession de plage est soumise à la procédure de l'article 38 de la loi Sapin. Néanmoins, l'Etat peut très bien

⁸⁸Article R.123-1 à R.123-7 du Code de l'environnement ;

⁸⁹Article R2124-27 du Code général de la propriété des personnes publiques ;

⁹⁰Article 5 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

décider de ne pas procéder par la voie concessive et assurer la gestion directe de ses plages au travers du dispositif des AOT. Dans ce cas, l'Etat signe un contrat avec chaque occupant du domaine public maritime et perçoit directement les redevances. Par ailleurs, le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 interdit la coexistence des deux régimes sur une seule et même plage.

Une fois la concession de plage approuvée, le concessionnaire a la possibilité de confier à un ou plusieurs sous-traitants tout ou partie des activités de la concession à travers des sous-traités d'exploitation de plages.

I.4.2.1 Les sous-concessions de plage

Avant l'entrée en vigueur de la loi Sapin n°93-122 du 29 janvier 1993 et maintenant intégrée aux articles L.1411-1 à L.1411-18 du Code général des collectivités territoriales, les concessions de plage étaient considérées comme des concessions domaniales. En d'autres termes, les collectivités concessionnaires à travers les contrats de concessions étaient libres d'attribuer les lots de plage. Néanmoins la circulaire n°91-22 du 25 février 1991 relative aux concessions d'exploitation de plages recommandait aux communes d'assurer une mise en concurrence lors de l'attribution des lots de plage.

I.4.2.1.1 Exploitation liée à l'existence d'un service public

La question est de savoir si les concessions de plage et les sous-traités d'exploitation constituent des conventions de délégation de service public⁹¹, soumis à ce titre au respect de la publicité et de la mise en concurrence posées par la "loi Sapin". De plus, il faut rappeler que les actes de gestion du domaine public sont par principe soumis au droit de la concurrence.

Un célèbre arrêt du Conseil d'Etat est venu expliciter cette interrogation, il s'agit de l'arrêt du 21 juin 2000, SARL plage Chez Joseph, Fédération nationale des plages restaurants, req. n°212100, n°212101. Dans un considérant de principe de l'arrêt⁹², il est notifié que *"le sous-traité d'exploitation, s'il porte autorisation d'occupation du domaine public par le sous-traitant et présente ainsi le caractère d'une concession domaniale, tend également à organiser l'exploitation de la plage, dans l'intérêt du développement de la station balnéaire ; que le concessionnaire chargé de l'équipement, de l'entretien et de l'exploitation de la plage, doit également veiller à la salubrité de la baignade et au respect des mesures destinées à assurer la sécurité des usagers dans les conditions prévues par le sous-traité, sous le contrôle de la commune et sans préjudice des pouvoirs qui appartiennent à l'autorité de police municipale ; qu'eu égard à la nature de la mission ainsi confiée au concessionnaire, (...) le sous-traité litigieux organisait une délégation du service public "*. Le juge a par la suite qualifié de délégation de service public d'autres sous traités d'exploitation de plage⁹³ et s'est attaché à vérifier la régularité des procédures d'attribution des lots de plage au regard des règles de publicité et de mise en concurrence⁹⁴.

⁹¹NAUDIN A-C., "Les concessions de plage", Mémoire, Aix-Marseille, 2007, page 16 ;

⁹²Arrêt CE, 21 juin 2000, SARL plage Chez Joseph, Fédération nationale des plages restaurants, req. n°212100, n°212101.

⁹³CAA Marseille, 12 décembre 2002, commune de Ramatuelle Tomaselli, n°00MA02904 ;

⁹⁴CE, 29 juillet 2002, commune Cavalaire-sur-Mer, n°242453 ;

1.4.2.1.2 Le mode de dévolution des sous-traités d'exploitation

Le sous-traité d'exploitation est un contrat par lequel le concessionnaire confie à un ou plusieurs sous-traitants tout ou partie des activités de la concession ainsi que la perception des recettes correspondantes en contrepartie d'une redevance. En pratique, il s'agit de la convention par laquelle les collectivités concessionnaires de l'Etat confient un ou plusieurs lots de plage à des exploitants dénommés couramment "plagistes"⁹⁵.

Cependant deux hypothèses sont à distinguer, selon la qualité du concessionnaire : il peut ainsi s'agir soit d'une collectivité territoriale qui a fait valoir son droit de priorité : la procédure sera alors plus stricte que celle en vigueur pour les autres concessionnaires ; soit d'autres concessionnaires désignés à l'issue de procédure de mise en concurrence : la procédure est alors plus souple.

La première hypothèse correspond à la commune ou au groupement de communes qui a usé de son droit de priorité, il dispose alors de la faculté de concéder tout ou partie du domaine public maritime. La conclusion des sous-traités d'exploitation est soumise aux dispositions de la loi Sapin, comme le prévoit l'article L.2124-4 II du CG3P codifiant l'article 115 de la loi du 27 février 2002 et précisant que les sous-traités d'exploitation sont accordés après publicité et mise en concurrence préalable. La collectivité concernée doit donc au terme du premier alinéa de l'article 13 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006, recourir à la procédure décrite aux articles du Code général des collectivités territoriales. La dévolution des sous-traités d'exploitation est soumise à la procédure de passation des délégations de service public représenté dans le tableau récapitulatif en **annexe 7**.

La deuxième hypothèse concerne les autres concessionnaires. La procédure d'attribution est organisée par les dispositions de l'article 14 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006, étant noté qu'il s'agit d'une procédure plus souple⁹⁶ que celle prévue par les articles L.1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales. Donc conformément à cet article⁹⁷, les concessionnaires sont tenus de soumettre les conventions d'exploitation à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Une double publicité doit être réalisée "*dans une publication habilitée à recevoir des annonces légales diffusée localement*" et "*dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné*"⁹⁸.

On note donc qu'il y a une grande similitude avec la procédure imposée pour les communes ou groupements de communes qui ont fait valoir leur droit de priorité, la procédure étant néanmoins assouplie du fait de l'absence de délais imposés par le Code général des collectivités territoriales pour l'envoi de l'avis d'appel à candidature et la réception des candidatures.

⁹⁵VINCI N., Les concessions de plage, 2022, Edition Territorial ;

⁹⁶NAUDIN A-C., "Les concessions de plage", Mémoire, Aix-Marseille, 2007, page 66 ;

⁹⁷Article 14 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

⁹⁸Article 14 alinéa 2 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

I.4.3 Diverses dispositions applicables aux concessions et sous-concessions de plage

Comme énoncé précédemment, le concessionnaire peut confier à un ou plusieurs sous-traitants, par des conventions d'exploitation, des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire⁹⁹ ainsi que la perception des recettes correspondantes. Le concessionnaire demeure donc personnellement responsable¹⁰⁰, tant envers l'Etat qu'envers les tiers, de l'accomplissement, de conservation et d'entretien que lui impose le contrat de concession. L'occupation et l'utilisation du domaine public maritime et notamment les plages impliquent le versement d'une redevance ainsi qu'un contrôle exercé par le propriétaire ou le concessionnaire dudit domaine. Enfin, que ce soit des concessions ou des sous-traités d'exploitation, ces contrats ont une fin et peuvent faire l'objet d'une résiliation.

I.4.3.1 Le paiement d'une redevance

Les clauses des traités de concession élaborés avant l'entrée en vigueur du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 prévoient le plus souvent que le concessionnaire, qu'il soit public ou privé, verse à l'Etat une redevance domaniale annuelle et révisable¹⁰¹.

Ce sont les articles L.2125-3 à L.2125-6 du Code général de la propriété des personnes publiques qui régissent les redevances dues par les concessionnaires, redevances qui consistent en un droit fixe, mais peuvent le cas échéant comporter une part variable calculée en fonction des recettes d'exploitation¹⁰².

De plus, selon Nathalie VINCI rien n'empêche "*une commune ou un groupement de commune de procéder à un versement au bénéfice de l'Etat d'une partie des redevances perçues, eu égard par exemple aux investissements réalisés par ce dernier pour favoriser l'exploitation des plages*"¹⁰³.

La fixation des redevances domaniales n'est pas très limpide :

- Il n'y a aucun cadre national qui fixe à partir de critères simples, le niveau des redevances à percevoir dans le cadre des concessions de plage. Cela peut donc créer des disparités entre communes. En effet chaque département élabore un barème local des différentes occupations du domaine public maritime mais tout en s'inspirant quand même des grilles nationales dont il dispose. Dans certains cas, la redevance comprend uniquement une part fixe qui consiste en un forfait selon la nature du lot exploité ou qui correspond à la surface des lots sous-traités avec un tarif au mètre carré. Dans d'autres cas, la part fixe est accompagnée d'une part variable liée à divers paramètres. Il n'y a donc plus d'harmonisation entre les redevances appliquées dans le cadre des concessions de plage et celles appliquées aux AOT, ce qui aboutit sur des inégalités.

⁹⁹ Article 1-I du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

¹⁰⁰ Article 1-II du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

¹⁰¹ Article L.2125-1 du CG3P ;

¹⁰² CHARPIN J.M., Rapport : "Les redevances d'occupation du domaine public maritime naturel", mai 2014, page 17 ;

¹⁰³ NAUDIN A-C., "Les concessions de plage", Mémoire, Aix-Marseille, 2007, page 47 ;

- Il n'y a également pas de différenciation tarifaire en fonction du type d'installation. Par exemple, le club de voile paiera le même tarif qu'un hôtel ou un restaurant gastronomique si il possède la même surface équivalente. Des tarifs sont même appliqués sans prendre en compte le niveau de fréquentation des plages. Enfin certains départements ont opté pour taxer la surface de plage concédée sans s'occuper des exploitations réelles, ce qui revient à taxer uniquement le sable.
- Les redevances domaniales fixées sur la base de comptes d'exploitation communaux sont souvent déficitaires. Les communes concessionnaires doivent présenter à l'Etat un rapport annuel qui comporte notamment les comptes financiers en investissement et en fonctionnement. Ces bilans font systématiquement apparaître un important déficit car les communes imputent à ce compte l'ensemble des dépenses obligatoires en matière de surveillance, d'entretien et de nettoyage des plages. Pour le calcul de la part variable, les services de France-Domaine se basent essentiellement sur ces comptes d'exploitation, ce qui aboutit à des montants modestes de redevance au regard de la rentabilité réelle des exploitations de plage.

I.4.3.2 Les contrôles exercés

L'autorité délégante a une obligation de surveillance concernant la bonne exécution du contrat et du cahier des charges lors de la période où le service est rendu aux usagers. Elle doit par ailleurs assurer éventuellement l'égalité des usagers devant le service public ou la continuité de son exécution.

“Le concessionnaire produit chaque année à l'Etat un rapport dans les formes prévues à l'article 40-1 de la loi du 29 janvier 1993 susvisée¹⁰⁴”. De plus, le décret d'application du 14 mars 2005, prévu par la loi Sapin, qui s'applique précisément à partir de tout exercice ouvert à partir du 1er janvier 2006, comporte un compte rendu technique et financier¹⁰⁵. Ce rapport devra être soumis pour information à l'assemblée délibérante et devra être annexé au compte administratif¹⁰⁶. Il “comporte notamment les comptes financiers tant en investissement qu'en fonctionnement, retraçant les opérations afférentes à la concession de la plage, ainsi qu'une analyse du fonctionnement de la concession, en particulier au regard de l'accueil du public et de la préservation du domaine¹⁰⁷”.

Il comporte également les deux rapports suivants :

- Rapport prévu à l'article L. 1411-3 du Code général des collectivités territoriales et précisant notamment *“les conditions d'accueil du public et de préservation du domaine”* qui devront y être

¹⁰⁴ Article 11 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

¹⁰⁵ LINDITCH F., “Délégation de service public - Droit du sable ou droit au sable ? A propos du décret relatif aux concessions de plage”, La semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales n°26, 26 juin 2006, numéro 1145 ;

¹⁰⁶ Article R.1411-8 du Code général des collectivités territoriales ;

¹⁰⁷ Article 11 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

particulièrement développées, si l'on en croit l'insistance du présent décret sur ce point (articles 11 et 13) ;

- Rapport des sous-concessionnaires comportant notamment les comptes financiers.

I.4.3.3 Les personnes susceptibles d'être sous-traitantes

C'est bien entendu le décret Plage qui définit les différentes personnes qui peuvent être susceptibles de revêtir la qualité de sous-traitants. Ce décret envisage même les cas de transfert des sous-traités d'exploitation. On retrouve cela à l'article 15 de ce dernier. Le titulaire du lot de plage peut-être "*une personne morale de droit public*". C'est par exemple le cas des chambres de commerces et d'industrie. Mais aussi "*une personne morale de droit privé*". Par exemple une société commerciale ou une société d'économie mixte locale. Et enfin "*une personne physique ainsi que, le cas échéant, un groupe de personnes physiques détenant en indivision les équipements ou installations de plage et limité aux conjoints ou aux personnes unies par un pacte civil de solidarité ainsi qu'à leurs ascendants et descendants directs*".

De plus si le sous-traitant de plage est une personne morale de droit privé, il désigne alors une personne physique responsable de l'exécution de la convention d'exploitation et doit informer le concessionnaire et le préfet dans un délai d'un mois de toute modification dans son actionnariat, dès lors que celle-ci entraîne une modification du contrôle au sens de l'article L.233-3 du Code du commerce. Enfin si "*le sous-traitant de plage est un groupe de personnes physiques, ce dernier désigne, en son sein, une personne responsable de l'exécution de la convention d'exploitation*¹⁰⁸".

I.4.3.4 La résiliation des concessions et conventions d'exploitation

Trois hypothèses de résolution de ces contrats peuvent être relevées : la résiliation automatique, la résiliation pour motif d'intérêt général et la résiliation-sanction¹⁰⁹.

La résiliation-sanction est mentionnée dans le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage dans ses articles 17, 18 et 19. Cela est également codifié aux articles R.2124-35 à R.2124-37 du Code général de la propriété des personnes publiques. Les articles 17 et 18 du décret Plage de 2006 sont relativement similaires, cependant le premier traite de la résiliation des concessions de plage alors que le second explicite la résiliation des conventions d'exploitation. En effet selon l'article 17, "*Les concessions de plage peuvent être résiliées sans indemnité à la charge de l'Etat, par décision motivée du préfet, après mise en demeure et après*

¹⁰⁸ Article 15 dernier alinéa du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, et codifié à l'article R.2124-33 du CG3P ;

¹⁰⁹ LINDITCH F., "Délégation de service public - Droit du sable ou droit au sable ? A propos du décret relatif aux concessions de plage", La semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales n°26, 26 juin 2006, numéro 1145 ;

que le concessionnaire a été mis en mesure de présenter ses observations, en cas de manquement du concessionnaire à ses obligations.” Ces manquements du concessionnaire à ses obligations sont les suivants :

- “En cas de non-respect des stipulations de la concession, notamment des clauses relatives au paiement d’une redevance domaniale” ;
- “En cas d’infraction aux lois et règlements en vigueur, notamment à la réglementation générale relative à l’occupation du domaine public maritime, à l’urbanisme, à la construction, à la protection des sites et à la sécurité” ;
- “Si l’emplacement concédé est resté inexploité ou insuffisamment exploité, au regard des conditions de délivrance de la concession, pendant deux années consécutives” ;
- “En cas de refus de résiliation des sous-traités dont les installations ne sont pas démontées alors que la durée minimale d’ouverture annuelle de quarante-huit semaines n’est pas respectée” ;

De plus, la résiliation de la concession entraîne la résiliation de plein droit des conventions d’exploitation mentionnée à l’article 18¹¹⁰, elles sont résiliées par décision motivée du concessionnaire, sans aucune indemnité à mettre à sa charge et sous réserve du respect des droits de la défense du concessionnaire ou du sous-traitant fautif. Cet article mentionne également les différents cas de manquement du sous-traitant à ses obligations qui permettent la résiliation de cette convention.

De plus, le préfet devra être informé par le concessionnaire des cas de résiliation de conventions d’exploitation. Toutefois, aucune mise en demeure, avant la décision de résiliation, de la part de l’autorité concédante ou sous-concédante, n’est requise “si l’infraction est grave”¹¹¹. Enfin dans les deux cas, le préfet pourra se substituer au concessionnaire pour assurer l’exécution de la convention d’exploitation, après que ce dernier ait été mis en demeure et mis en mesure de présenter ses observations. Cette hypothèse de substitution d’action peut conduire l’autorité préfectorale à résilier les sous-traités d’exploitation¹¹².

C’est ainsi que les concessions et les conventions d’exploitation peuvent être résiliées sans indemnité, par décision motivée du préfet pour les premières et du concessionnaire pour les secondes, après mise en demeure¹¹³ et après que le concessionnaire ou le sous-traitant a été mis en mesure de présenter ses observations sur les manquements à ses obligations.

Dans tous les cas, que ce soit au terme de la convention d’exploitation ou à l’issue d’une résiliation, l’exploitant demeurant dans les lieux peut se voir exclure du domaine public maritime qu’il occuperait alors sans droit ni titre, et ce, sur le fondement de l’article L.5213 du Code de justice administrative¹¹⁴.

¹¹⁰Article 18 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

¹¹¹Article 17 al.2 et article 18 al.2 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

¹¹²Article 19 du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

¹¹³LACROUX J., “Commentaire du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage (JO du 28 mai 2006, p.7981)”, page 332, Revue Juridique de l’Environnement, n°3, 2007, p 325-333

¹¹⁴Arrêt CE, 5 janvier 2005, commune de Six-Fours-les-Plages c/SARL Minigolf, n°268435 ;

La résiliation du contrat de concession peut également être dû à un motif d'intérêt général. En effet le dernier alinéa de l'article R.2124-20 du CG3P dispose que *“les concessions ou conventions d'exploitation peuvent comporter une clause prévoyant, en cas de résiliation pour un motif d'intérêt général, l'indemnisation des investissements non encore amortis. L'amortissement est réputé effectué par annuités égales pendant la durée normale d'utilisation”*. Cette disposition vient renforcer les possibilités d'indemnisation du cocontractant évincé, s'il est concevable que la concession comme la sous-concession puissent être révoquées sans indemnité pour un motif d'intérêt public, il ne serait pas équitable de laisser le concessionnaire sans une indemnisation et alors même que ce dernier n'a commis aucune faute. Parmi les motifs d'intérêt général susceptibles de justifier une résiliation sur cette base, on peut citer par exemple la décision de reprendre en régie l'exploitation d'un service public balnéaire¹¹⁵ ou encore une superposition d'affectation¹¹⁶. Il faut également souligner que le sous-traité d'exploitation de plage doit être résilié de manière conjointe par le représentant de l'Etat dans le département et le conseil municipal de la commune concernée¹¹⁷.

I.5 Les débats autour de la gestion et l'occupation des plages :

Aujourd'hui, le patrimoine balnéaire français doit concilier des impératifs juridiques et environnementaux que constituent notamment la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite Loi Littoral et le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage. Cette prise de conscience de la part de l'Etat a suscité de nombreux débats sur le territoire Corse (**I.5.1**). Ce décret Plage de 2006 régleme en effet l'équilibre entre protection du littoral et offre de loisirs. Il vise aussi à responsabiliser les maires dans l'aménagement de leurs plages et à organiser la transparence dans l'attribution des lots aux exploitants d'établissements. Néanmoins ce décret a été contesté dès sa publication par les plagistes (**I.5.2**). La mise en conformité progressive des plages apparaît à beaucoup d'exploitants de plage comme une application abusive de la loi. Ces exploitants ont même soumis à l'État des demandes d'assouplissements du régime des concessions de plage (**I.5.3**). Mais du point de vue environnemental ce décret semble juste et nécessaire. De plus, en France, un grand nombre de concessions sont encore régies par les dispositions antérieures au décret de mai 2006 généralement parce qu'elles n'ont pas encore atteint leur terme. Mais il apparaît globalement que, tant bien que mal, les différentes communes s'adaptent aux exigences de la nouvelle réglementation un peu partout sur le territoire.

I.5.1 Les débats spécifiques à la Corse :

En Corse, le sujet des AOT est devenu tendu depuis l'affaire du préfet Bonnet en 1999. En effet le préfet désireux de faire respecter la loi et mettre un terme à des activités illégales, envoyait un commando brûler l'établissement *“Chez Francis”* sur la plage de Cala d'Orzo à Coti-Chiavari avec *“pour consigne de maquiller*

¹¹⁵ Arrêt CE, 28 juillet 2004, SA Juanita Plage, n°261129 ;

¹¹⁶ Arrêt CE, 28 mai 2018, SCI Petrus, n°387920 ;

¹¹⁷ Arrêt TA Nice, 8 juin 2001, Cubera, préc.n°45, n°98-1331 ;

*l'opération en règlement de compte entre nationalistes*¹¹⁸». Au fil des affaires et des années, l'Etat a donc géré les occupations sur le domaine public maritime au coup par coup en Corse et essentiellement par AOT. Cela avec plus ou moins de permissivité, selon le climat politique et les situations. Une gestion qui lui a permis d'esquiver le problème de fond à savoir que la majeure partie des plages corses sont situées sur des espaces remarquables ou caractéristiques du littoral (ERC). Cependant depuis 2019, l'Etat a durci sa politique. Et notamment fait savoir par le biais de contrôles ostentatoires dans deux établissements de l'extrême-sud de la Corse, son intention de faire respecter le décret Plage de 2006.

En effet comme énoncé ci-dessus, les occupations de la plage en Corse se sont essentiellement implantées de manière spontanée. De nombreux exploitants ont commencé par occuper sans titre le domaine public maritime et n'ont obtenu un titre que plusieurs années après. Depuis l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006, les exploitants de plage se sont vus dans l'obligation de passer des contrats d'occupation temporaire afin de légitimer leur activité à la condition de respecter certaines concessions. Ainsi, la majorité des autorisations temporaires accordées sur le domaine public maritime en Corse résulte de régularisations d'occupation de fait. Or toute occupation du domaine public maritime et en particulier des plages, doit être intégrée dans le cadre d'une concession ou faire l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire. Il est important de rappeler que le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 interdit la coexistence des deux régimes sur une seule et même plage. Les analyses menées par la DDTM 2A dans le cadre des AOT de la Corse du Sud mettent en avant des incohérences liées au statut d'occupation de certains établissements. En effet, certains exploitants détenant des restaurants en dur bénéficient d'une AOT alors que 75 % des plages de la Corse du Sud sont situées en espaces remarquables, sur lesquelles, mêmes les constructions démontables ne devraient pas être autorisées.

En 2018, la Corse a recensé 355 AOT dont 203 en Haute-Corse et 152 dans le Sud¹¹⁹. Toutes ne sont pas à vocation commerciale. Elles concernent principalement la restauration, des locaux pour des bases nautiques, des clubs de plongée, des bases nautiques ou encore des postes de secours. Et concernant les concessions de plage, on en dénombre 4 en 2018 en Corse-du-Sud (Coghja, Pietrosella, Grosseto-Prugna et Propriano). Les concessions de Haute-Corse (Bastia, Calvi et Isula) sont arrivées à échéance en 2009 et 2015 et n'ont pas renouvelé. De plus, le nombre de contraventions de grande voirie dressées en 2018 est de 30 en Haute-Corse et environ 35 dans le Sud.

Cependant on constate tout de même une prise de conscience des communes corse sur ce sujet. En effet la commune de Pietrosella illustre bien cela. Elle a récupéré en août 2018 les 12 kilomètres de littoral lui appartenant ainsi que la concession de cinq plages et sous-traités d'exploitation. Le maire de la commune énonce que Ruppione est *«une plage où même pas 10 % de l'espace a été concédé à une activité économique. Avec cette manne financière complémentaire que peut avoir la commune, ça nous a permis de faire des*

¹¹⁸Corse Matin, L'avenir en suspens des paillotes [En ligne]. Disponible sur <https://www.corsematin.com/articles/lavenir-en-suspens-des-paillotes-90290#>, janvier 2019 ;

¹¹⁹Corse Matin, L'avenir en suspens des paillotes [En ligne]. Disponible sur <https://www.corsematin.com/articles/lavenir-en-suspens-des-paillotes-90290#>, janvier 2019 ;

aménagement, sans imputer sur les impôts locaux¹²⁰. En effet, chaque établissement paie bien une redevance directement à la mairie. Le maire ajoute que *“c’est à travers cette recette nouvelle et complémentaire de X euros annuels que l’on a pu faire des investissements, aussi bien pour donner aux établissements l’eau, l’assainissement, l’électricité et le téléphone que pour préserver l’environnement comme on a pu le voir sur la plage de Ruppione¹²¹”*. Car l’objectif de Pietrosella, c’est avant tout la préservation et l’aménagement de son domaine public maritime en suivant une charte paysagère. La commune mentionne aussi la réhabilitation d’une des plages de la concession, *“on va réhabiliter la plage comme on a fait au Ruppione. On va arracher toutes les griffes de sorcières, on va protéger les dunes pour protéger toutes les espèces endémiques”*.

I.5.2 Les débats concernant les difficultés d’application du décret Plage sur la gestion durable et économique des plages

Un rapport de mission concernant les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage a été établi en 2009¹²² et a révélé sur le terrain l’existence de réelles difficultés qui méritent d’être prises en compte et qui sont dans la plupart des cas toujours présentes aujourd’hui. Elles concernent principalement l’obligation de démolir les constructions “en dur” avant tout renouvellement de concession ainsi qu’aux conditions restrictives de l’ouverture annuelle qui ne permettent pas de répondre à la fréquentation touristique croissante hors saison estivale. Cette obligation de démolition de construction “en dur” a pu repousser leur conclusion et expliquer le recours palliatif aux AOT. Par exemple, un protocole d’accord a été signé concernant la démolition des *“pailletes en dur”* sur les plages de la commune de Calvi en Corse avec la possibilité pour les plagistes ayant effectivement démolit leur établissement de bénéficier sur demande d’une AOT de deux ans renouvelables pour des structures démontables en attendant la conclusion de la concession de plage¹²³.

La volonté de limiter les effets de l’activité humaine sur un site particulier peut aussi justifier que les collectivités renoncent à solliciter la conclusion d’une concession de plage.

I.5.2.1 La problématique des constructions “en dur” souvent destinées à la restauration :

Une variété d’exploitations est autorisée sur les plages mais dans les communes touristiques, ce sont bien les restaurateurs qui sont les plus nombreux. En effet, les restaurants présents sur les plages Corse et du Sud de la France sont souvent construits “en dur”. De plus, leur activité est souvent associée à la location de parasols et de matelas et on constate dans la plupart des cas la présence de grandes terrasses offrant une vue sur la mer qui ne sont ni démontables ni démontées. Certains de ces restaurants de plage jouent un rôle primordial pour les communes et représentent un grand nombre d’emplois tant permanents que saisonniers. Ce

¹²⁰Maire de Pietrosella, Jean-Baptiste LUCIONI, “Corse : des communes récupèrent la concession de leurs plages pour la préservation du domaine public maritime”, France 3 Corse ViaStella, publié le 27 octobre 2019 ;

¹²¹Maire de Pietrosella, Jean-Baptiste LUCIONI, “Corse : des communes récupèrent la concession de leurs plages pour la préservation du domaine public maritime”, France 3 Corse ViaStella, publié le 27 octobre 2019 ;

¹²²WELLHOFF F, Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

¹²³LOTTIER J-P, “Le préfet de Haute-Corse à Calvi pour la signature du protocole d’accord des concessions de plage”, CorseNetInfos, 2017 ;

sont donc “*les restaurateurs de plage qui protestent le plus contre le décret de 2006 et surtout contre l’obligation hivernale*”¹²⁴. Les exploitants ayant une activité exclusivement estivale ne se sentent pas concernés par cette mesure. Cependant, parmi les infrastructures de restauration de grande envergure, rares sont celles qui travaillent sur un rythme régulier toute l’année. Selon le rapport de mission de janvier 2009, “*la demande d’ouverture semble être plutôt un prétexte pour éviter d’avoir à démolir des bâtiments en dur et pour échapper aux coûts de démontage et remontage annuels qui risquent de grever la rentabilité des exploitations*”. Un exemple concret permet d’illustrer cette problématique. Il s’agit d’une paillote abritant le restaurant “*Le Tiki Chez Marco*”¹²⁵, située à Lecci, sur la plage de Saint-Cyprien en Corse-du-Sud, qui a fait l’objet d’un arrêt de la cour administrative d’appel de Marseille en 2017¹²⁶. Vous trouverez un résumé de cet arrêt en **Annexe 8**.

I.5.2.2 La problématique de suivi et d’équité des concessions de plage :

Les différentes catégories d’exploitations de plage font l’objet d’un traitement globalement indifférencié. Souvent sur les différents lots de plage seules sont pris en compte les limites physiques des exploitations afin de respecter les maximas autorisés. D’ailleurs parfois les projets de concessions ne mentionnent que les limites exploitables sans préciser la nature des activités qui seront installées sur les zones réservées aux sous-traités. Cependant, cela tend à changer au fil des années.

De plus, les concessions de plage ne font pas toujours l’objet d’un suivi attentif de la part des services de l’Etat. En effet, les différentes directions départementales des territoires ont une sensibilité plus ou moins grande aux problématiques des plages, ce qui se ressent dans le suivi des dossiers et dans les niveaux d’exigence imposés aux communes que ce soit pour des concessions ou des AOT. Il est très rare que l’Etat dénonce une concession au motif de non respect des textes en vigueur par la commune¹²⁷. En revanche, en fin de concession, l’Etat se retrouve souvent à devoir gérer sous AOT des constructions “en dur” autorisées par les maires parce que ces derniers ne souhaitent pas endosser la responsabilité de la mise en demeure des exploitants en vue de les obliger à démolir leurs installations. L’interprétation des textes par les services en charge du DPM n’est pas la même dans tous les départements. Ainsi, certains services acceptent de ne concéder qu’une partie de la plage aux communes pendant que d’autres excluent du décompte de la superficie et du linéaire tous les équipements d’intérêt général ou comptabilisent les limites au regard de l’ensemble des plages

¹²⁴WELLHOFF F, Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

¹²⁵REINHART C., Paillotes corses : la loi littoral à la rescousse du domaine public maritime [En ligne], disponible sur <https://www-lemoniteur-fr-proxybib-pp.cnam.fr/article/paillotes-corses-la-loi-littoral-a-la-rescousse-du-domaine-public-maritime.885294>, septembre 2017 ;

¹²⁶Arrêt CAA de Marseille du 29 juin 2017, 7ème chambre - formation à 3, n°15MA04890, Inédit au recueil Lebon ;

¹²⁷WELLHOFF F, Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

de la commune. Cette diversité de lectures ne favorise pas l'application homogène de la réglementation sur le territoire.

Une autre thématique manque également de clarté. Il s'agit des fixations des redevances domaniales¹²⁸. Il n'existe aucun cadre national qui fixe, à partir de critères simples, le niveau des redevances à percevoir dans le cadre des concessions de plage. Chaque département élabore un barème local des différentes occupations du DPM. Même si cela n'est pas optimal en Corse, la situation la plus emblématique de ce manque d'harmonisation est le cas de la commune de Noirmoutier-en-l'Île. La concession n'ayant pas pu être renouvelée faute de pouvoir respecter les dispositions du décret de 2006, dans l'attente d'une solution, les services de l'Etat ont attribué une AOT à chaque propriétaire de cabine. Les redevances sont donc versées directement par les occupants au Trésor public, sans passer par l'intermédiaire de la commune. Or, les propriétaires payaient moins que sous le régime de la concession alors que l'Etat percevait plus de redevance. Ainsi, sous concession communale, chaque occupant de cabine payait 200 € par an à la commune qui reversait 5 000 € à l'Etat sur environ 45 000 € perçus. Sous gestion AOT, chaque occupant ne payait plus que 76 € mais l'Etat percevait plus de 16 000 €. Seule la commune est perdante dans ce changement de mode de gestion, ce qui, finalement, devrait l'inciter à rentrer dans un cercle plus vertueux.

Aussi, la procédure de mise en concurrence n'est pas exempte d'inconvénients. En effet la procédure d'attribution des lots de sous-concession est lourde, notamment pour les occupations à faible enjeu financier. En effet, il est à craindre que les petits exploitants individuels ne soient pas en mesure de s'inscrire dans ce type de démarche s'ils ne peuvent se tourner vers une structure professionnelle capable de les conseiller dans les démarches à accomplir et les formulations à employer. Par ailleurs, l'obligation européenne de remise en concurrence régulière applicable à ce type de procédure ne permet pas de garantir la continuité dans l'attribution d'un lot de plage. C'est le cas qui perturbe le plus les exploitants. En effet, jusqu'à présent, lorsqu'un restaurateur installé sur le domaine communal ou sur un domaine privé jouxtant le DPM souhaitait proposer des services complémentaires à son activité de restauration proprement dite (service de boissons en terrasse ou location de matelas/parasols), il déposait une demande auprès du maire et il obtenait de façon presque certaine l'autorisation demandée. Or, le décret de 2006 impose que tous les lots de plage soient attribués après mise en concurrence, ce qui ne garantit plus l'attribution du lot convoité.

De plus, les plages accueillent des activités dont certaines entretiennent un lien distendu avec les nécessités du service public balnéaire. Le décret de 2006 stipule que les concessionnaires sont autorisés à exploiter "*des activités destinées à répondre aux besoins du service public balnéaire*" et que "*ces activités doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage*"¹²⁹. Si certaines installations entretiennent un rapport direct avec le service public balnéaire (cabines, location de parasols et de matelas) ou présentent un lien étroit avec la proximité des flots tel que les clubs de voile, d'autres offrent un service complémentaire aux bains de mer (buvettes et restauration légère) ou complètent l'offre de loisirs à destination principalement des

¹²⁸CHARPIN J.M., Rapport : "Les redevances d'occupation du domaine public maritime naturel", mai 2014, page 17 ;

¹²⁹Article 1-I du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage ;

enfants et adolescents. On peut néanmoins s'interroger au regard des besoins du service public balnéaire sur la pertinence de la présence sur les plages, souvent "en dur", de restaurants gastronomiques et d'équipements insolites tels que des boîtes de nuit¹³⁰, des mini-golf¹³¹ ou encore des casinos¹³². Le décret n°2006-608 de 2006 précise que "les installations autorisées sont déterminées en fonction du niveau des services offerts dans le proche environnement", ce qui devrait en toute logique interdire cette concurrence directe.

Dernier point important, la présence de restaurants sur les plages crée des distorsions de concurrence qui ne sont pas prises en compte par les concessionnaires. En effet la pérennité des établissements de restauration prestigieux qui jouissent du privilège d'être "les pieds dans l'eau"¹³³ pose un réel problème de concurrence vis-à-vis des restaurants installés sur le boulevard de front de mer. Ces derniers remplissent bien toutes les obligations liées à l'exploitation d'une activité commerciale classique et non d'une participation à une DSP. Cependant une partie de leur clientèle potentielle est captée par des établissements qui sont installés près de la mer et qui présentent donc un plus fort intérêt pour les usagers.

I.5.2.3 Le sujet environnemental épineux vis-à-vis de l'occupation des plages et des infrastructures :

Dans le Sud comme en Corse, la bande "de libre usage" d'une largeur significative le long de la mer tend à se réduire à un simple "droit de passage". Le législateur a souhaité que les plages restent d'usage public en tout point, y compris lorsqu'elles sont concédées. Le Code de l'environnement dispose dans son article L.321-9 que "les concessions de plage [...]préservent la libre circulation sur la plage et le libre usage par le public d'un espace d'une largeur significative tout au long de la mer." Dans les contrats de concession, la largeur de la bande de libre circulation et de libre usage du public est fixée, selon la configuration des plages entre 3 et 5 mètres le long de la mer. Sur les plages Corse, malgré la faible amplitude des marées en Méditerranée, les vagues peuvent remonter assez haut sur les plages en fonction de la houle. Cet étalement aboutit au fait que "l'espace d'une largeur significative tout le long de la mer"¹³⁴ permet à peine la libre circulation du public. Cela est accentué par la matérialisation des limites des lots de plage, sans même parler du libre usage qui relèverait de la provocation à certains endroits privés de la plage.

En effet, un arrêt de 2021¹³⁵ publié au recueil Lebon énonce la problématique de la mise à disposition d'accessoires de plage à destination des usagers qui n'excède pas le droit d'usage de cette dépendance. Même réalisée dans le cadre d'une activité commerciale, cette mise à disposition ne constitue pas une occupation privative si le matériel est utilisé sous la responsabilité des tiers. Dans cet arrêt, une société hôtelière¹³⁶ sur la

¹³⁰Bouches-du-Rhône (Marseille) ;

¹³¹Hérault (Palavas) ;

¹³²Charente-Maritime (Royan) ;

¹³³WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

¹³⁴Article L.321-9 du Code de l'environnement ;

¹³⁵CE, 12 mars 2021, n°443392, Sté Hôtelière d'Exploitation de la Presqu'île, recueil Lebon ;

¹³⁶ESCUDIE J-N., Plages publiques et concessions : le Conseil d'Etat met les pieds dans le sable [En ligne]. Disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr/plages-publiques-et-concessions-le-conseil-detat-met-les-pieds-dans-le-sable>, avril 2021 ;

commune de Porto-Vecchio mettait à disposition de ses clients du matériel de plage (transats et parasols) gratuitement sur une plage située dans un espace remarquable et au droit de l'établissement qui ne fait pas partie du domaine public maritime. On comprend qu'au lieu d'installer et de retirer le matériel elle-même, la société se limite à mettre à la disposition de ses clients les transats et parasol. Mais ce sont ces derniers qui les installent et les retirent. La société faisait donc valoir habilement qu'elle ne réalisait elle-même aucune occupation du domaine public qui était en réalité utilisé par ses clients conformément à sa destination et à l'article L.2124-4 du CG3P (usage libre et gratuit par le public des plages). Et cela sur une étroite bande de sable dont la largeur est de 7 mètres au maximum voir 2 mètres par endroit donc en réalité rendu inaccessible aux usagers autres que les clients de l'hôtel. Ainsi, pour déterminer si l'accessoire de plage nécessite une autorisation d'occupation du domaine public maritime, le Conseil d'Etat opère une distinction, selon que cet accessoire ait ou non été installé puis retiré par le piéton après utilisation. En effet, si le bien mobilier est utilisé par le piéton sous sa responsabilité et pour la seule durée de sa présence sur la plage, puis retiré par ses soins après utilisation, le Conseil d'Etat considère que cette utilisation n'excède pas le droit d'usage qui est reconnu à tous sur la dépendance du domaine public maritime, et ce quand bien même l'accessoire ne serait pas la propriété des usagers concernés et aurait été mis à leur disposition par des tiers dans l'exercice d'une activité commerciale. En revanche, s'il n'est pas démontré, comme au cas d'espèce, que les usagers concernés installent eux-mêmes les biens immobiliers puis les retirent après utilisation, l'installation de ces biens mobiliers sur la plage, même à titre temporaire, est constitutive d'une occupation privative du domaine public maritime par la personne propriétaire de ces biens. Le Conseil d'Etat a donc pu rejeter le recours de la société. Il faut également préciser que la construction de terrasses de restaurants en dur près du rivage intensifie l'érosion de la plage au droit de l'établissement au point de faire disparaître tout passage piéton. De plus, la justification écologique du démontage hivernal des constructions de plage n'est pas avérée. Le rapport de mission de 2009¹³⁷, après avoir rencontré des interlocuteurs y compris les associations de défense de l'environnement, énonce qu'ils n'ont pu produire aucune étude scientifique justifiant la nécessité de libérer les plages au moins une partie de l'année afin de protéger la faune et la flore ou afin de rétablir des mouvements ou des circulations spécifiques à ce milieu.

Cependant cette absence d'études scientifiques sur les dommages écologique causés par la présence de constructions permanentes et l'exploitation intensive des plages ne doit pas conduire à conclure que ces espaces peuvent être occupés en toute inoffensivité. En effet, l'érosion des plages est intensifiée au droit des établissements de plage et que le nettoyage régulier du sable aboutit à une "aseptisation" du milieu qui ne peut dès lors plus abriter ni faune ni flore. En effet la modification de la dynamique sédimentaire due à la surfréquentation concoure à la dégradation de la qualité biologique des habitats et à la non-atteinte des objectifs de bon état écologique des habitats marins fixés par la directive européenne Natura 2000. Toutefois, si l'utilité écologique de la libération annuelle des plages n'est pas évidente, son utilité psychologique ne fait aucun doute puisque l'exigence de démontage est un moyen efficace de rappeler le caractère précaire et révoquant de

¹³⁷WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

l'occupation du DPM et d'éviter une appropriation de fait. Enfin, ces établissements "en dur" qui demeurent sur les plages toute l'année, notamment ceux qui sont fermés en période hivernale, présentent parfois des problèmes de sécurité, en particulier lors des tempêtes, ce qui pourrait conduire à des recherches en responsabilité à l'encontre de l'Etat. De plus, la présence sur la plage de bâtiments sans grand intérêt architectural et fermés pendant la saison hivernale offre une image de désolation préjudiciable à l'image de la commune.

I.5.2.4 L'occupation des plages et les espaces remarquables :

Théoriquement, une plage située en espace remarquable doit être libre de toute paillote. Lorsqu'un projet de concession est situé dans un espace remarquable, il ne peut être autorisé qu'après avis du Conseil régional des sites. Cependant en Corse, les cas de "paillote-restaurant" présentés au Conseil des sites de la Corse sont très rares. De plus en Corse de nombreuses plages sont situées dans ces espaces préservés. On peut citer entre autres les plages de Palombaggia, Pinarello, Rondinara ou encore Roccapina.

Sur le continent, le cas particulier de Pampelonne mérite d'être explicité. Elle doit en effet concilier le décret Plage de 2006 avec l'amendement Gaïa dans un site classé "*espace remarquable*". Depuis un arrêt du Conseil d'Etat de 2002¹³⁸, la plage de Pampelonne, située à Ramatuelle dans le Var, et son cordon dunaire sont classés "*espace remarquable*" au sens de la loi Littoral. Selon ce classement, cette plage ne peut normalement accueillir que des aménagements légers à caractère non commercial ou des activités nécessitant la proximité immédiate de l'eau¹³⁹.

En outre, cette plage étant située en zone non urbanisée, toute construction y est interdite dans la bande littoral des 100 mètres à compter de la limite haute du rivage en vertu du Code de l'urbanisme. Or l'amendement Gaïa¹⁴⁰ et son décret d'application n°2006-1741 du 23 décembre 2006 relatif aux schémas d'aménagement, permettent d'autoriser la commune à maintenir ou à reconstruire, dans la bande des 100 mètres, des équipements ou constructions existant avant 1986, année d'entrée en vigueur de la loi Littoral dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.

La particularité de Pampelonne est que, du fait de l'existence de lais et relais de mer, la plage et la bande littorale des 100 mètres se superposent sur une large zone. En conséquence, la commune pourrait maintenir ou reconstruire sur cette zone commune des exploitations de plage à caractère commercial antérieures à 1986 alors que sur la partie située entre cette zone commune et la mer, elle ne pourra installer que des aménagements légers. Toutefois, comme le décret Plage de 2006 s'applique dans toutes ses dispositions, les constructions installées sur la partie de chevauchement devront respecter la double limitation de 20 %, le caractère démontable des constructions et l'obligation du démontage annuel.

¹³⁸ Arrêt du Conseil d'Etat, 13/11/2002, plage de Pampelonne : « [...] la plage de Pampelonne et son cordon dunaire constituaient l'un des espaces remarquables dont le législateur a entendu assurer la préservation ». Cet arrêt fait suite à une décision du tribunal administratif de Nice du 23/12/1996 qui a été confirmée par l'arrêt de la cour d'appel de Marseille du 20/01/200 ;

¹³⁹ Article L.121-24 et R.121-5 du Code de l'urbanisme ;

¹⁴⁰ Cet amendement a été adopté le 13/12/2000 à l'occasion du vote de la loi SRU ;

Cette situation est paradoxale puisque le classement en espace remarquable aurait dû préserver cette plage de la présence de toute installation de nature commerciale et l'amendement Gaïa crée une situation dérogatoire. Il faut cependant souligner que le schéma d'aménagement autorisé par l'amendement est une procédure lourde¹⁴¹ qui ne se justifie que dans le cas d'un fort enjeu économique.

I.5.3 Les principales demandes d'assouplissement exprimées par les plagistes et leurs élus

D'une façon générale, les plagistes estiment que le décret Plage de 2006 est "*un bon décret qui rappelle les grands principes régissant le domaine public et surtout la liberté d'accès et le libre usage des plages*"¹⁴². Face aux contraintes nouvelles et à la mise en œuvre, les plagistes relayés par leurs élus demandent une souplesse de mise en œuvre en fonction des réalités du terrain afin de mieux posséder les enjeux économiques collectifs (attractivité et retombées économiques pour la commune) et individuels (ceux des plagistes). Trois demandes ont principalement été exprimées.

Dans un premier temps, il a été demandé d'élargir les espaces exploitables aux normes antérieurement autorisées. En effet, avant le décret Plage de 2006, le calcul des occupations se faisait sur la base de 30 % de la surface de la plage, ce qui pouvait aboutir à une saturation du linéaire de la plage.

De plus, les plagistes souhaitent bien évidemment ne pas voir démolis les constructions "en dur". Une partie des constructions implantées sur les plages a reçu à divers titres des autorisations pour s'installer sur le domaine public maritime. Toutefois, ces constructions "en dur" que l'on trouve sur les plages ont des finalités très variées et peuvent être classées en plusieurs catégories¹⁴³. Si la valeur d'image ou de symbole de certaines installations est à analyser selon des critères esthétiques ou paysagers, il ne peut en être de même pour les établissements commerciaux pour lesquels des critères économiques sont à prendre en compte. En effet, il est délicat d'exiger la démolition immédiate d'un restaurant ayant réalisé de récents investissements comme il est impossible d'assurer en cours d'année le financement d'un nouveau bâtiment à caractère démontable pour reloger une activité associative telle qu'un club de voile.

Enfin dans un dernier temps, les plagistes souhaitent une grande souplesse concernant le démontage annuel afin d'accompagner la tendance à l'allongement de la saison touristique. En effet, le tourisme est l'une des activités dominantes de l'économie de certaines parties du littoral. Même si la saisonnalité demeure très marquée sur l'été, on constate des évolutions avec une tendance au raccourcissement des séjours et un fractionnement des vacances. La tendance à l'étalement de la fréquentation touristique est donc avérée. En effet, la capacité hôtelière communale demandée par le décret ne reflète ni la fréquentation touristique des stations balnéaires, ni leurs capacités réelles d'accueil puisque ne sont pas pris en compte les résidences secondaires, l'hôtellerie de plein air et les "*emplacements locatifs*"¹⁴⁴. La présence d'un office de tourisme

¹⁴¹ Il faut quatre conditions cumulatives : le projet de schéma doit émaner de la commune, il doit être validé par la Commission des sites, il doit être soumis à enquête publique et il doit être approuvé en Conseil d'Etat ;

¹⁴² WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

¹⁴³ WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009, page 26 ;

¹⁴⁴ WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

classé quatre étoiles depuis plus de deux ans semble donc avoir été destinée à favoriser quelques rares communes à la date de sortie du décret.

I.6 Historique des AOT et des concessions de plage sur la commune corse de Propriano :

La commune de Propriano en Corse-du-Sud est un bon exemple pour illustrer la gestion du domaine public maritime notamment par le biais des concessions de plage et des autorisations d'occupation temporaire. En effet, la gestion du domaine public maritime qu'il soit artificiel ou naturel existe depuis de longue date sur la commune de Propriano. Un entretien avec le maire de la commune, Monsieur Paul-Marie BARTOLI, m'a permis de comprendre en détail le fonctionnement du domaine public maritime de la commune de Propriano.

Dès les années 1960, la commune de Propriano a pris en charge la gestion des espaces du domaine public maritime via des conventions passées avec l'Etat. Elle a dans un premier temps commencé à attribuer des autorisations d'occupation de plusieurs emplacements du domaine public sur l'avenue Napoléon, le parking du port de commerce ainsi que sur le port de plaisance de Propriano. Les différentes AOT expiraient à la fin de l'année 2019 et ont été prolongées jusqu'à la fin de l'année 2020. Dans le cadre de la procédure conforme au CG3P et au Code général des collectivités territoriales, la commune de Propriano a attribué les nouvelles AOT pour une durée de 69 mois soit du 1er juillet 2021 au 31 décembre 2026 (**Annexe 9**).

Il est important de notifier que la commune de Propriano est à la fois sur le domaine public maritime naturel et artificiel. En effet ce dernier est par principe de la compétence de l'Etat. Le maire de Propriano Monsieur BARTOLI, lors d'un entretien, m'a explicité la procédure de transfert de compétence à la commune de son domaine public maritime (**Annexe 10**)

Concernant les concessions de plages, la commune de Propriano a concédé ses plages depuis de longues dates. En effet, le prédécesseur du maire de Propriano a commencé à concéder les plages dès les années 1990-1995. Il y avait une concession de deux plages. Les plages étaient concédées jusqu'au 31 décembre 2006. Le maire a renouvelé cette concession du 1er janvier 2007 au 31 décembre 2019. Cependant entre temps est apparu le décret Plage de 2006 qui encadre de manière solide les concessions et les sous-traitées d'exploitation. Puis est arrivée la crise sanitaire du Covid qui a retardé la signature entre l'Etat et la commune de la nouvelle concession de plage qui prend date en mai 2022. Cette concession de plage naturelle a été accordée pour une durée de 12 ans. Il s'agit des plages de Puraja et de Scoglio Longo, situées à proximité du centre-ville de Propriano et qui sont le support de diverses activités liées au tourisme et à la mer depuis plusieurs années.

Cependant, le maire énonce que sur la commune de Propriano, *“il y avait les cas spécifiques du LIDO qui date de 1932 et de l'OASIS qui date de 1946. J'ai fait détourner ces deux endroits qui ne sont plus dans les concessions alors qu'ils l'étaient avant”*. En effet, l'application du décret Plage de 2006, aurait engendré la destruction de ces deux établissements “en dur”, puisque selon le maire de Propriano *“l'élément essentiel du décret est le fait qu'il ne pourrait plus jamais y avoir de structures en dur sur le domaine public maritime naturel”*.

Ces deux cas d'étude seront explicités plus en détails ultérieurement. L'ensemble des plages concédées soit 2 plages ont une superficie totale de 54 704 m² correspondant à un linéaire d'environ 1 113 mètres et une surface occupée de 3 485 m² se décomposant comme suit¹⁴⁵ :

	Superficie émergée	Longueur développée	Surface occupée
Plage de Scoglio Longo	25 787 m ²	497 m	2 059 m ² (soit 7,98 % de la superficie concédée) sur un linéaire de 96,4 ml (soit 19,40 % du linéaire du rivage concédé)
Plage de Puraja	28 917 m ²	616	1 426 m ² (soit 4,93 % de la superficie concédée) sur un linéaire de 105,87 ml (soit 17,19 % du linéaire du rivage concédé)

Le maire de Propriano énonce qu’*“un autre aspect rentre en compte, à savoir la notion touristique”* (auparavant station balnéaire). En effet, la commune de Propriano possède le *“double label station touristique (2018) et commune touristique (2017)”*¹⁴⁶. Ce classement est valide durant toute la durée de la concession. En conséquence la commune peut placer pendant la saison balnéaire soit 8 mois maximum les occupations prévues dans le contrat. Il est à noter que si la plage avait été classée naturelle la période d'occupation aurait été de 6 mois maximum. Les dates de la saison balnéaire sont fixées chaque année par délibération motivée du conseil municipal. En effet, la commune délibère en amont de la saison tous les ans pour déterminer cette période d'ouverture qui comprend l'exploitation mais également la phase d'installation. Par exemple cette année à Propriano, la période d'occupation des lots de plage s'étend du 1 avril au 30 novembre 2023.

¹⁴⁵Contrat de concession des plages de la commune de Propriano valant cahier des charges ;

¹⁴⁶Entretien avec Mr BARTOLI, maire de Propriano, le 27 avril 2023 ;

II PARTIE II : La gestion des plages et du domaine public maritime sur la commune de Propriano : un débat entre conciliation environnementale et économique

La commune corse de Propriano illustre parfaitement la gestion des plages et du domaine public maritime (II.1). Comme de nombreuses plages françaises, elles sont confrontées aux problématiques citées dans la première partie du mémoire. En effet, suite à la mise en place du décret Plage de 2006, les différents acteurs ont dû trouver un compromis entre conciliation environnementale et économique. Ces débats sont bien entendu toujours d'actualité et amènent les intervenants des zones côtières à une certaine prise de conscience et une remise en question pour respecter les réglementations en vigueur. A travers ses concessions de plage, la commune de Propriano possède un panel d'activités qui permettent de bien étudier les différentes problématiques auxquelles elles sont confrontées (II.2). De plus, le maire de Propriano est grandement impliqué dans cette politique de préservation des zones côtières (II.3). La commune de Propriano est l'une des pionnières en Corse à avoir instauré ce mode de gestion. Cependant ce décret Plage de 2006 présente des limites pour concilier la préservation de la biodiversité et l'aspect économique. C'est pour cela que des possibilités d'amélioration ont été suggérées pour trouver un compromis entre ces deux aspects primordiaux de nos jours (II.4).

II.1 Fonctionnement de la concession des plages de Propriano

Les plages de Puraja et de Scoglio Longo sont situées à proximité immédiate du centre-ville et facilement accessibles.



Figure 3 : Localisation des plages de la concession de plage sur la commune de Propriano (source : géoportail)

La concession de plage est accordée pour une durée de 12 ans. Le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) annexé au PADDUC a défini les vocations des plages de la commune de Propriano en fonction de leur fréquentation et de leur contexte géographique et environnemental de façon à y encadrer les activités et usages. La plage de Scoglio Longo est classée en plage à vocation urbaine et la plage de Puraja est classée en plage à vocation naturelle fréquentée. De plus, les plages de Capu Laurosu à Portigliolo, qui sont accolées aux plages de la concession, sont également classées en plages naturelles fréquentées donc plus strictes. Les plages ont un linéaire côtier de 1,113 kilomètres (497 m sur Scoglio Longo et 616 m sur Puraja) correspondant à une surface totale de domaine public maritime de 54 704 m² pour y prévoir l'organisation présentée sur le plan d'aménagement des plages annexé au contrat de concession. Vous trouverez ce document en **annexe 11**.

Cette concession est constituée de 6 lots commerciaux (lot C1 à C6) qui sont concédés à des tiers par des sous-traités d'exploitation après mise en concurrence et de 5 lots d'équipements publics.

De plus, l'**annexe 12** référence la description des implantations autorisées sur chaque lot de chaque plage concédée. En effet, ceci est indiqué dans le contrat de concession et il est noté que *“le concessionnaire bornera les lots, au moins en arrière plage, avant l'installation des établissements et s'assurera que leur positionnement est conforme au plan de la concession¹⁴⁷”*. La surface occupée par les différents lots représente donc 3485 m² dont 2 130 m² sont dévolus à des activités économiques.

La concession mobilise moins de 8 % en surface et moins de 20 % du linéaire de plage sur Scoglio Longo tous lots confondus et moins de 5 % en surface et environ 17 % en linéaire de plage sur Puraja. Cela respecte donc largement les critères du décret Plage de 2006. De plus, le contrat de concession impose également la réservation d'une bande de passage de 5 mètres en bord de mer pour la libre circulation et le libre usage du public.

La redevance domaniale due à l'Etat pour la concession de plage de Propriano est constituée d'une part fixe de 9 585 euros, d'une première part variable correspondant à 20 % de la différence entre le produit des sous-concessions et la part fixe de la redevance (si supérieur à 0) et enfin d'une deuxième part variable correspondant à 2,5 % du chiffre d'affaires directement réalisé par la commune.

Par mesure de précaution, en raison de la proximité d'une zone Natura 2000 représentée en **annexe 13**, la commune de Propriano a souhaité obtenir une évaluation d'incidence Natura 2000 concernant le projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Propriano, aménagées par la commune.

La directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, fixe dans ses articles 6.3 et 6.4, les principes de l'évaluation des incidences de tout plan, projet ou manifestation sur les sites Natura 2000. Elle a été transposée en droit français, en ce qui concerne les incidences par l'article 13 de la loi du 1er août 2008 relative à la responsabilité environnementale, qui établit un système de listes nationales et locales des projets soumis à évaluation des incidences Natura 2000. Ce projet de concession n'est pas soumis à étude d'incidence Natura 2000 mais néanmoins au regard de la proximité

¹⁴⁷Contrat de concession des plages de la commune de Propriano valant cahier des charges, page 6 ;

immédiate du site Natura 2000 de l'embouchure du fleuve Rizzanese (FR9400594) un avis a été donné sur ce dossier.

Le pétitionnaire a dû fournir un dossier comportant le projet de renouvellement de la collectivité, le plan d'aménagement et un formulaire d'évaluation d'incidences rempli et conclu.

L'évaluation des incidences Natura 200 élaborée par la commune a conclu à l'absence d'atteinte aux habitats et aux espèces. De plus, la DREAL a conforté cette absence d'incidence pour les raisons d'éloignement vis-à-vis du site Natura 2000, du renouvellement quasi à l'identique par rapport à la concession précédente et de la concentration des activités au plus proche de la ville. Sur site, une espèce protégée aux niveaux régional et national a été identifiée : l'*Euphorbe peplis*. Cette dernière peut être sensible au nettoyage mécanique. Par ailleurs, la commune de Propriano est dotée d'un réseau de collecte et de traitement des eaux usées qui permet le raccordement des différentes activités. Les plages sont labellisées "*plage sans tabac*" ce qui permet notamment de limiter les déchets.

De plus, le Conservatoire du Littoral a même émis un avis favorable à la concession de plage dans le cadre de sa stratégie d'intervention 2015-2050 Corse du Conservatoire du Littoral concernant les zones d'intervention stratégique. Ce schéma est repris en **annexe 14**.

Un autre élément est bien notifié dans le contrat de concession et est primordial du point de vue environnemental. Il s'agit de l'entretien des plages. Le nettoyage des plages de la concession incombe à la commune afin de maintenir en bon état de propreté la totalité de la plage concédée. Il est notifié dans le contrat que "*le concessionnaire procède à un nettoyage raisonné des plages. Le nettoyage des plages comprend notamment l'enlèvement des papiers, mégots et autres détritiques. Les éléments naturels laissés par la mer reconnus pour leur richesse écologique sont préservés dans la mesure du possible, en fonction des enjeux environnementaux de la plage concédée*".

L'entretien de ces deux plages se fait donc :

- De manière coercitive ;
- Mécaniquement à l'aide de machine à nettoyer les plages tracées et un tracteur sur les deux plages concédées à la fréquence d'un passage tous les quinze jours au minimum.

Enfin le concessionnaire et ses sous-traitants sont soumis au Code de l'environnement concernant le domaine public maritime. Le concessionnaire s'engage donc à réduire les impacts sur les habitats et la faune du rivage en limitant les travaux, les aménagements, les installations, les nuisances sonores et lumineuses et le piétinement dans les zones sensibles. Il doit aussi protéger et restaurer ces milieux sensibles.

II.2 Les modes de gestion de la concession et les différents points de vue selon la nature des activités

II.2.1 Établissements de type hôtelier et restauration :

Lors du renouvellement de la concession de plage en mai 2022, la commune de Propriano a été confrontée à l'obligation d'interdire les infrastructures en dur sur le domaine public maritime naturel. Trois établissements, deux restaurants et un hôtel ont été confrontés à cette problématique et il est apparu difficile de les conserver dans la concession à cause de l'obligation de démontage, impossible à satisfaire au vu de la nature des constructions. Seul le restaurant "*Le Corsaire*" est encore intégré dans la concession de plage suite à sa transformation en construction démontable.

Le cas le plus emblématique est celui de l'hôtel "*Le Lido*". La commune de Propriano possède sur son domaine public maritime naturel cet hôtel qui est une véritable institution pour la commune. En effet sa construction date de 1932. Comme énoncé précédemment l'hôtel était anciennement intégré à la convention de concession de plage de la commune. Cependant le décret Plage de 2006 relatif aux concessions de plage aurait engendré la destruction de cette infrastructure construite "en dur". Le maire a donc enlevé ce lot de la concession de plage. Selon lui, "*cela aurait été une procédure très lourde et très polémique, c'est ce qu'on appelle un dossier sensible*". Mais heureusement pour la commune, le décret était trop récent pour que l'Etat ait suffisamment de recul pour imposer la démolition. Le renouvellement de la concession de plage qui exclut donc l'hôtel "*Le Lido*" a eu lieu pendant la pandémie du Covid. La commune a donc prolongé unilatéralement d'un an les sous-traités qu'il y avait avec trois établissements sensibles dont "*Le Lido*". Cependant depuis le renouvellement acté de la concession de plage en mai 2022, Le Lido est hors concession et la gestion du domaine public maritime est donc à la charge de l'Etat.

"*Le Lido*" possède une parcelle numérotée A 35 qui est sur le domaine public naturel et qui en principe selon le maire "*ne devrait pas y être*". Il s'agit d'anomalies que l'Etat n'a jamais pu régulariser. Mais ce n'est pas parce que les parcelles sont numérotées qu'elles ne peuvent pas revenir à la commune. Cette parcelle du "*Lido*" est numérotée depuis un événement historique. On constate en effet que l'intégralité du bâtiment du "*Lido*" n'est pas dans la parcelle numérotée. D'après un plan du 12 juillet 1891, on remarque qu'il y avait la présence d'îles proches de la parcelle qui aujourd'hui est une presque île. "*A l'époque Propriano était un petit village de pêcheurs, et la presque île était le cimetière communal. Donc quand il y avait un décès, les cercueils étaient entreposés sur la barque et les Proprianais franchissaient le petit bras de mer pour enterrer ces derniers. Sauf que Propriano a commencé à grandir et les élus de l'époque ont vu qu'il était intenable de laisser le cimetière pour trois raisons. Une au niveau de la superficie, une au niveau du caractère non fonctionnel du cimetière et une autre au niveau de l'hygiène. Car en effet avec le temps de la putréfaction et le vent présent à Propriano, les mauvaises odeurs remontent sur le village. Le cimetière a donc changé de place*"¹⁴⁸.

¹⁴⁸Entretien avec Mr BARTOLI, maire de Propriano, le 27 avril 2023 ;

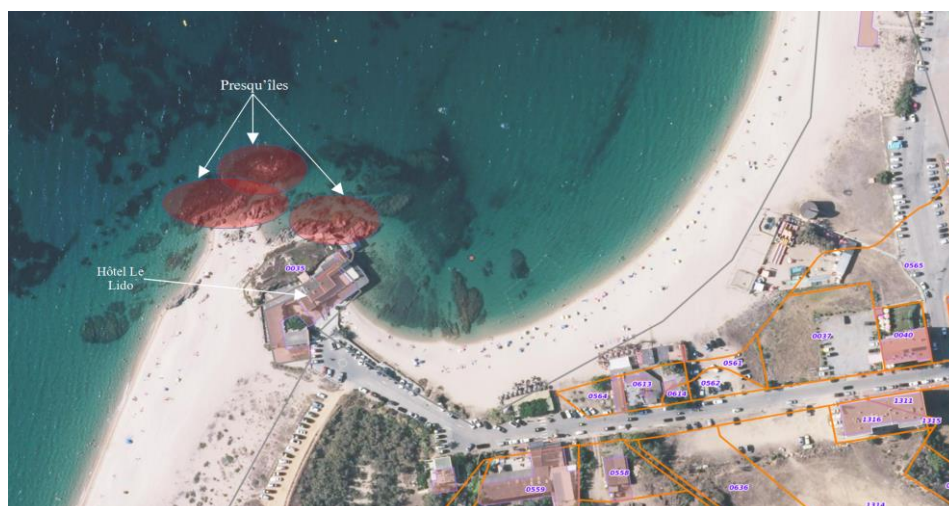


Figure 4 : Localisation de l'hôtel Le Lido sur le domaine public maritime ; source : géoportail

Lors de l'enquête publique relative au renouvellement de la concession des plages en 2022, le commissaire enquêteur a questionné le maître d'ouvrage sur les raisons du retrait du "Lido" mais également de "l'Oasis" (bar-restaurant) du périmètre de la concession. Ces établissements ont été "érigés suite à obtention de permis de construire délivrés par l'Etat et il est apparu impossible de conserver dans la concession ces établissements à cause de l'obligation de démontage qui ne pourrait pas être satisfaite vu la nature des constructions¹⁴⁹". Mais serait-il possible d'obtenir un moratoire sur plusieurs années pour laisser le temps aux établissements de démolir ? Le commissaire enquêteur a répondu que le retrait du contrat de concession de ces établissements peut poser plusieurs questions sur leur avenir à long terme. En effet, l'occupation du DPM par ces établissements relève alors d'autorisations d'occupation temporaires (AOT) délivrées directement par l'Etat et qui sont d'une durée moins longue que dans le cadre d'une concession. Mais si ces établissements sont considérés comme illégaux puisqu'établis sur le domaine public, l'Etat peut-il leur accorder des AOT ? Tout en maintenant l'obligation de démontabilité des installations, lorsqu'une construction de plage en dur a bénéficié d'une autorisation régulièrement délivrée, il peut être envisagé d'accepter une période de transition en échange d'un engagement de démolition à moyen terme. Mais une autre question est à prendre en compte. Est-ce que les investissements nécessaires à la transformation de ces établissements en structures démontables seront soutenables avec une autorisation d'occupation plus restreinte dans la durée que ce que peut prévoir une concession ? Pour le commissaire enquêteur, il lui semble judicieux "avant d'exclure totalement ces établissements du projet de concession au motif qu'ils devraient être détruits, de vérifier juridiquement leur légalité au regard de leur date de construction et des autorisations obtenues". De plus, il dit "que les inclure dans la concession permettrait de leur garantir de pouvoir réaliser les investissements nécessaires à leur transformation en établissements démontables si nécessaire. " Il est également intéressant de rappeler que les plages à vocation urbaine telle que Scoglio Longo peuvent accueillir des établissements d'après les règles du SMVM.

¹⁴⁹Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021 ;

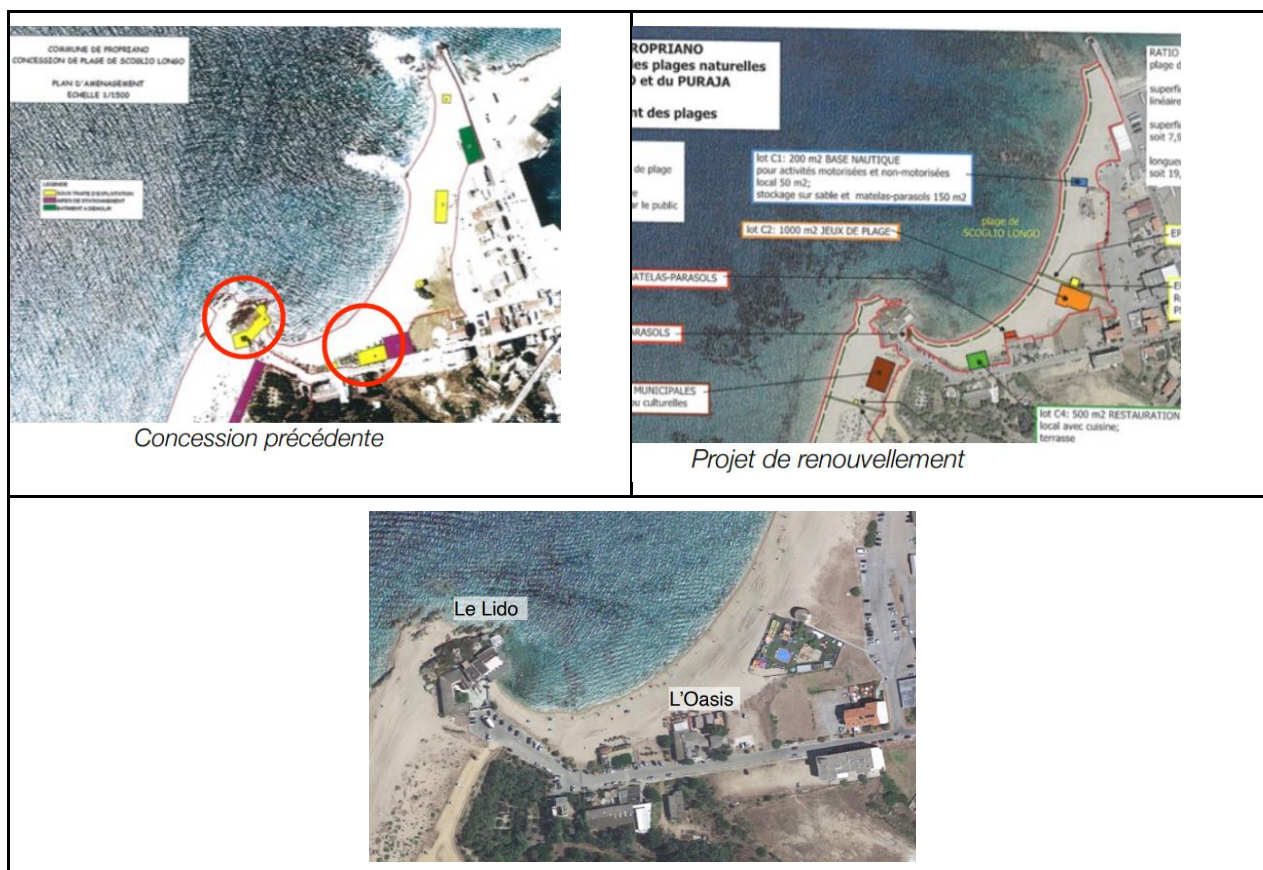


Figure 5 : Cas d'établissements non démontables exclus du nouveau contrat de concession

En retirant l'hôtel du "Lido" et le restaurant de plage "l'Oasis", le maire dit "que c'est maintenant à l'Etat de faire la police sur son domaine, sur les infrastructures que la commune ne veut plus". Le maire "préfère perdre les redevances d'AOT (puisque maintenant c'est l'Etat qui gère sous AOT Le Lido et l'Oasis) et ne pas avoir à gérer le problème de la démolition". De plus "l'Etat va certainement leur donner quelque temps pour se mettre en règle mais tôt ou tard ils devront démonter leur structure¹⁵⁰".

Cependant le maire souhaite tout de même que l'Etat ne les fasse pas démolir. En tout cas qu'il leur donne un moratoire suffisamment long pour qu'ils aient le temps de se retourner et de trouver une solution esthétique notamment au niveau du "Lido". Parce que "si on l'enlève, on risque d'avoir un trou au niveau de la pointe de la côte et cela risque d'être un refuge à ordures avec la mer et les courants qui vont tout ramener dans ce creux. Tout ce que la mer draine risque de se stocker ici". C'est donc un "un sujet important qu'il faudra que l'Etat ait à l'esprit mais la commune ne se dérobera pas et aidera les deux enseignes pour des raisons historiques et des raisons d'aménagement du territoire".

De plus, le sous-traité d'exploitation du restaurant "Le Corsaire" a bien été renouvelé dans le nouveau contrat de concession de mai 2022. L'établissement auparavant non démontable a effectué des travaux de démolition pour respecter les critères du décret Plage de 2006 et ainsi être démontable. En effet la dalle construite sur le sable a bien été retirée en cohérence avec le principe de remise en état de la plage et la volonté d'amélioration des conditions d'exploitation du domaine public maritime sont bien présentes.

¹⁵⁰Entretien avec Mr BARTOLI, maire de Propriano, le 27 avril 2023 ;



Figure 6 : Passage d'une structure non démontable à une structure démontable afin de respecter les critères du décret Plage

II.2.2 Location de matelas et de parasols :

La commune de Propriano à travers le lot C3, C5 et C6 de la concession de plage de Puraja et de Scoglio Longo autorise l'occupation du domaine public maritime naturel par des matelas et parasols d'une superficie de 300 m². Ces lots se situent à proximité d'établissements existants. Les lots C3 et C5 ne posent pas de problèmes puisqu'ils respectent les conditions du décret Plage de 2006 et notamment celle des vocations de plage énoncées auparavant. Le lot C6 est quant à lui situé sur la plage de Puraja et est sous-traité par l'hôtel voisin à cette plage. Cependant comme dit précédemment, la plage de Puraja est selon le PADDUC à vocation naturelle fréquentée. Ce lot C6 est-il compatible avec les dispositions du PADDUC au regard du classement de la plage de Puraja à vocation naturelle fréquentée ?

Le maire énonce le fait qu'il "*ne voit pas en quoi ces activités ne seraient pas compatibles avec les prescriptions d'usage attachées aux plages à vocation naturelle fréquentée telles que définies dans le SMVM annexé au PADDUC¹⁵¹*". Cependant sur cette vocation de plage, le SMVM ne permet pas d'installer des matelas-parasols. En effet, les usages compatibles avec les vocations des plages suivent une gradation et sont de plus en plus souples au fur et à mesure qu'on se rapproche d'une vocation urbaine.

Le commissaire enquêteur note qu'en toute rigueur, il semblerait que ce lot C6 ne puisse pas être proposé en l'état dans le projet de concession. Cependant, il estime qu'il s'agit de la recherche d'un rapport de compatibilité et non de conformité avec le PADDUC.

On constate que ce lot C6 représente une occupation d'une bande de 60 mètres de long sur (mètres de large, soit 300 m², ce qui représente un peu plus d'1 % de la surface de la plage de Puraja (28 917 m²).

Le commissaire enquêteur suppose "*qu'une telle occupation pourrait relever d'un régime de compatibilité avec la vocation globale de la plage et que ce lot pourrait être maintenu en l'état dans la concession*". Le maintien au droit de l'établissement de tourisme hôtelier lui semble cohérent avec la gamme de l'hébergement proposé vu sa localisation à proximité immédiate de la plage. C'est donc bien ce qui a été acté dans le contrat de concession.

En effet, du point de vue de la fréquentation humaine, la présence de matelas et de parasols permet aux établissements voisins au domaine public maritime d'attirer davantage de clients et ainsi avoir une

¹⁵¹Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021 ;

fréquentation à la hausse. De ce fait, cela permet aux établissements en question d'avoir un meilleur rendement économique.

II.2.3 Établissement de type loisirs (jeux de plage et base nautique) :

La concession de plage présente un lot C2, situé sur la plage à vocation urbaine de Scoglio Longo, relatif aux jeux de plage d'une surface de 1000 m². Lors de l'enquête publique pour le renouvellement de cette concession de plage, ce lot a été un sujet principal. Le point de vue de l'association titulaire du lot des jeux de plage est le suivant :

- *“Notre association a une activité de loisirs pour les enfants, près du local occupé par les sauveteurs en mer. Notre association créée en 2016 a besoin d'installations qui soient conformes à la réglementation de sécurité et contrôlées par un bureau de contrôle annuellement. Les jeux sont scellés suivant le cahier des charges du constructeur. Le local d'accueil est posé sur le sol mais comprend également la partie sanitaire avec raccordements aux réseaux enterrés. La clôture de sécurité est ancrée solidement dans le sable et le sol pour une bonne tenue aux intempéries et particulièrement aux tempêtes. Nous nous efforçons de démonter toutes les autres installations pour la partie hivernale. Une tolérance ou dérogation quant aux démontages complets permettrait de conserver l'existence du club qui amène une attraction unique dans la micro-région¹⁵²”.*
- De plus, l'association a précisé que les installations n'étaient pas actuellement aisément démontables comme présenté dans le dossier de concession et que le démontage et le stockage des installations représentent un coût supplémentaire qui ne pourrait pas être soutenable par la structure.

De plus, cette activité draine du public issu de tout le sud de la Corse et des partenariats ont été établis avec des structures publiques de type accueils de loisirs avec d'autres communes. On peut dire que cette activité est une sorte de forme d'utilité publique.

Le maire de Propriano a précisé que le bénéficiaire du lot C2 d'aujourd'hui ou de demain doit démonter les jeux gonflables mais aussi les chalets et les caravanes. Il s'interroge également sur la possibilité de laisser le petit chalet qui abrite les sanitaires sur place à titre dérogatoire pour des motifs techniques (difficultés de démontage du fait que cet élément est raccordé aux réseaux d'eau et d'assainissement qui sont enterrés et fixes). En ce qui concerne le démontage de la clôture, il propose de la maintenir à l'année mais de l'ouvrir en deux points pour permettre le libre passage du public. Il se propose de solliciter auprès du Préfet des dérogations sur ces aspects estimant que cette structure est utilisée effectivement par l'Accueil de Loisirs Sans Hébergement (ALSH) de Propriano pour offrir aux enfants des possibilités de sorties et activités toute l'année. Il estime que l'obtention de ces dérogations permettrait de garantir la poursuite des activités de la commune dans le cadre de sa politique sociale.

¹⁵²Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021 ;

On constate donc que le territoire manque de structures ludiques pour les enfants et que ce besoin est en partie comblé par l'offre privée proposée par le lot C2. Certains éléments de cet ensemble de jeux sont dégonflés hors saison mais laissés sur place. Il en va de même des installations liées à l'exploitation du site (accueil, sanitaires...). Sans dérogation accordée et selon le décret Plage de 2006 en vigueur, la plage doit être libre de toutes installations hors période d'occupation accordées aux lots intégrés dans la concession de plage. En effet à travers son article 5, le contrat de concession de plage de la commune de Propriano prévoit le démontage des structures en conformité avec les modalités de gestion du littoral comme suit : *“Dès la fin de chaque saison balnéaire, fixée par délibération du conseil municipal, le concessionnaire est tenu de faire procéder à l'enlèvement des installations saisonnières implantées sur la plage et de procéder à la remise en état des lieux naturels au droit des installations enlevées, sauf autorisation écrite du service chargé de la gestion du Domaine Public Maritime. [...] Il est précisé que devront être démontés et enlevés pour cette date, les bâtiments, systèmes de fondation, planchers, terrasses, platelages, supports, et tout matériel lié à l'exploitation de la plage.”*

Lors de l'enquête publique, la Direction de la Mer et du Littoral a été interrogée par le commissaire enquêteur sur les cas éventuels de dérogations à la règle de démontage. Elle a donc précisé qu'il s'agissait uniquement de la possibilité de laisser un délai supplémentaire de manière exceptionnelle en cas d'empêchement (maladie, crise sanitaire...) et qu'aucune exception ne pourrait être accordée pour les lots commerciaux.

Aujourd'hui, on constate bien que les dérogations que le Maire souhaitait obtenir pour maintenir des éléments du lot en place hors saison n'ont pas aboutie. Le Maire a donc trouvé une alternative à savoir d'avancer la période d'ouverture pour permettre aux jeunes scolarisés à Propriano d'en profiter avant la période estivale. En effet, puisque la commune possède le double label station touristique et commune touristique, sa période d'ouverture peut s'entendre sur 8 mois, à savoir du 1er avril au 30 novembre pour cette année 2023.

La concession de plage de Propriano possède également un lot spécifique. Il s'agit d'une ZAM (zone d'activité municipale) de 1000 m². Cette dernière permet à la commune ou au monde associatif de proposer des activités sportives ou culturelles. Pour autoriser le déroulement de ce type d'évènement, l'organisateur dépose en mairie un dossier complet permettant de vérifier les différents aspects devant être respectés. L'organisateur doit respecter l'effectif maximum autorisé et l'accès libre et gratuit au public. L'effectif maximum est défini en fonction de la surface utilisée. Une évaluation des impacts environnementaux doit avoir lieu afin de minimiser les impacts sur l'environnement de la plage et le cordon dunaire.

Enfin cette concession de plage possède un lot C1 affecté à une base nautique de 200 m² pour des activités motorisées ou non (local de 50 m² et stockage sur sable et matelas-parasols de 150 m²). Cependant on pourrait se poser la question de l'impact des engins motorisés sur la biodiversité et notamment sur la biocénose marine qui est répertoriée à proximité des plages de la concession. La commune met en œuvre un protocole d'intervention spécifique réalisé en partenariat avec le Conservatoire du Littoral sur les plages voisines où des enjeux écologiques ont été identifiés. Et si de nouveaux enjeux devaient être identifiés sur les deux plages de la concession, un protocole particulier serait également mis en place.

Le maire a précisé que les espèces d'herbier de Posidonies présentes sur les plages voisines à la concession sont préservées des engins motorisés puisqu'elles sont situées en dehors du chenal prévu dans le plan de balisage visible en **annexe 15**.

II.3 Le point de vue de Maire de Propriano concernant les concessions de plage

Lors d'un entretien avec le Maire de Propriano Monsieur BARTOLI, il a été possible de recueillir son avis sur la problématique de la gestion des plages, du décret Plage de 2006 et du domaine public maritime.

Il énonce qu'*"aujourd'hui le domaine public est un sujet sensible mais il y a au moins des textes qui régissent bien les choses et on sait qui fait quoi et qui peut faire ou ne pas faire, qui est responsable et qui est propriétaire. Même si en matière de domaine public on ne peut pas parler de propriété puisque ce dernier est imprescriptible et inaliénable"*.

Concernant le compromis entre l'aspect environnemental et économique des concessions de plage, un équilibre peut être trouvé dans des endroits comme La Baule, Ramatuelle, Les Sables d'Olonne ou encore Argelès-sur-Mer qui sont des endroits très connus et très prisés. Même en Corse, il est évident qu'à Bonifacio, Porto-Vecchio ou encore Calvi, la commune y trouve son compte. Cependant à Propriano, la commune est perdante à cause des redevances. *"Les redevances sont scindés en deux parties, il y a la part fixe qui consiste à dire c'est 10, 15, 20 euros selon l'emplacement. Il y a un tarif qui est fait de manière impartiale en fonction de l'endroit (s'il est plus ou moins recherché). Et il y a une part variable qui à Propriano est de 1 % du chiffre d'affaires. Et pourquoi la mairie a mis 1 % : c'est parce que les autres AOT sont à 1 % également donc il y a une forme d'équité¹⁵³."*

Le Maire considère que l'Etat ne peut pas toujours avoir une même lecture en fonction des lieux. D'une part par rapport au nombre de plages et au linéaire côtier. Par exemple, Propriano a un linéaire côtier qui fait 7 kilomètres mais dont 3 kilomètres sont occupés par les ports donc il ne reste que 4 kilomètres de plage ou de criques. D'autant plus, qu'en Corse il faut intégrer la notion des vocations des plages et ses quatre catégories présentes dans le SMVM du PADDUC

De plus, le maire mentionne les difficultés de compromis pour les redevances. En effet, aujourd'hui pour la commune de Propriano, *"le montant des redevances envers l'Etat pour les plages en ce qui concerne l'entretien, les travaux de maintenance et autres, est supérieur aux redevances qu'elle prend aux lots de plage."* Donc à travers son bilan dépenses/recettes, la commune de Propriano a une concession déficitaire. *"Les recettes couvrent certes les 9 585 euros de redevances envers l'Etat, mais la commune paie en plus le nettoyage des plages une fois par semaine, les travaux de maçonnerie et autres, les travaux d'entretien du poste de secours et les travaux de maintenance sur les réseaux.¹⁵⁴"* Le maire émet l'hypothèse qu'il faudrait que l'Etat fasse preuve de discernement quand il fixe les redevances qu'il demande aux communes. *"On ne peut pas mettre sur le même pied d'égalité Saint-Tropez et Propriano"*.

¹⁵³Entretien avec Mr BARTOLI, maire de Propriano, le 27 avril 2023

¹⁵⁴Entretien avec Mr BARTOLI, maire de Propriano, le 27 avril 2023

Aujourd'hui les choses sont à peu près encadrées d'un point de vue juridique et administratif. *“Cela n'empêche pas qu'il y a quand même des cas particuliers comme le Lido ou l'Oasis qu'il faut traiter avec humanité et avec un minimum de compréhension au niveau de l'aménagement du territoire au-delà des identités des bénéficiaires de ces AOT.”*¹⁵⁵

La commune de Propriano considère qu'ils ont été très modestes en ce qui concerne le linéaire concerné et l'occupation projetée. En effet, la volonté de la commune est politique, c'est-à-dire de ne pas privatiser la plage. Le Maire ne veut pas qu'une succession d'AOT aboutisse à l'obligation de payer pour aller se baigner. C'est contraire à la politique de la commune. Par contre, il y a un juste équilibre à trouver et qui a été trouvé à Propriano. Le Maire dit que si le Lido et l'Oasis avait pu se maintenir dans la concession, l'équilibre ne serait pas non plus rompu.

Une dernière question a été posée au Maire de Propriano à savoir que faudrait-il changer pour que le décret Plage de 2006 et les décrets qui ont suivi soient plus à l'avantage des communes. La notion qui en est essentiellement ressortie est le fait qu'il ne faut pas traiter de la même façon toutes les communes françaises. Il faut que les communes dont Propriano trouvent un équilibre entre la protection de l'environnement et le développement économique. Mais ce dernier ne doit pas conduire à abîmer le patrimoine naturel. Par exemple, Propriano a fait en sorte que tout un secteur (85 hectares) soit acquis par le Conservatoire du Littoral. Cela signifie que ce secteur est inconstructible sauf pour l'intérêt public et général. Cela prouve la bonne foi de la commune envers l'environnement.

II.4 Possibilités d'amélioration des concessions de plage pour concilier aspect économique et environnemental

A la suite de l'étude des concessions de plages décrites dans ce rapport, des problèmes méritent d'être pris en compte. Le sujet du taux d'occupation des plages en linéaire et en surface est important mais ne concerne qu'un nombre réduit de plages et des solutions peuvent être trouvées à travers une concertation et un dialogue avec l'ensemble des acteurs ainsi que par une anticipation lors du renouvellement des concessions de plage. Cette exigence du décret Plage ne justifie donc pas de modification. Les pourcentages du taux d'occupation régies dans le décret sont un bon compromis entre la dimension économique des lots de plage et la dimension écologique qui est primordiale de nos jours.

Néanmoins plusieurs problèmes subsistent :

- La présence sur la plage de constructions emblématiques qu'il paraît difficile de démolir. En effet une réelle question se pose quant à l'obligation de démolition de certains éléments patrimoniaux ou emblématiques qui sont caractéristiques non seulement d'une plage mais qui véhiculent l'image de la commune en tant que station balnéaire. Cette problématique se pose également pour les monuments mémoriels qu'il est difficile de rendre démontables sans remettre en cause leur existence même.

¹⁵⁵Entretien avec Mr BARTOLI, maire de Propriano, le 27 avril 2023

- “La nécessité d’un délai pour l’amortissement des coûts cumulés de la démolition initiale, de la reconstruction en démontable et du démontage annuel des constructions de plage¹⁵⁶”. Cette contrainte est importante sur les exploitations commerciales et tout particulièrement sur les restaurateurs. En effet, plusieurs exploitants installés de longue date sur les plages ont engagé de lourds investissements afin de répondre aux aspirations de leur clientèle ou de mettre leurs installations en conformité aux normes en vigueur. Ces investissements ont pu être réalisés peu avant le terme de la fin de la concession communale sans que les exploitants aient eu conscience que le décret Plage de 2006 ne leur permettait pas la reconduction de leur contrat d’exploitation. Le raisonnement économique conduit à constater que la démolition de l’établissement et la reconstruction du bâtiment en démontable exigent des investissements lourds qui ne peuvent être réalisés dans un temps restreint. Mais il est important de préciser que la plupart des infrastructures “en dur” installées sur les plages aujourd’hui, ont bénéficié d’une période d’amortissement conséquente, notamment lorsque l’exploitation est restée entre les mains du même gérant et que les travaux non amortis concernent la modernisation, l’embellissement ou l’extension.
- La quasi-impossibilité de réunir les conditions exigées pour l’ouverture à l’année.

Afin de concilier l’aspect économique et environnemental, des recommandations peuvent être envisagées.

1) Les limites des taux d’occupation des plages doivent être maintenues.

En effet, la limitation des installations à 20 % de la surface de la plage est globalement respectée et apparaît comme un effort acceptable pour les concessionnaires et les exploitants. Cependant, la limite portant sur le linéaire d’occupation est plus contraignante, alors que sa justification paraît moindre au regard de l’objectif de libre accès à la plage. L’accès à la plage se pratique fréquemment par des rampes ou des escaliers. On en déduit que les installations placées entre ces accès et situées en fond de plage n’entravent pas la liberté d’accès à la plage. Il peut donc être proposé d’exclure du calcul du linéaire d’occupation “*les aménagements ou équipements d’intérêt général tels que les sanitaires publics, douches publiques, postes de secours, rampes d’accès pour le public, aménagements spécifiques pour les personnes à mobilité réduite, ouvrages de défense contre la mer, les tentes et les parasols en toile à usage balnéaire situés en fond de plage sur une seule rangée*¹⁵⁷”. Ces dérogations pourraient s’appliquer uniquement pour le calcul du linéaire et non pour celui de la surface occupée.

Il est intéressant d’aborder le cas où une plage d’un seul tenant déborde sur la limite communale. La concession pourrait donc être accordée à une intercommunalité porteuse d’un projet global d’aménagement de la plage. Dans ce cas, il faudrait supprimer dans le décret Plage l’obligation de calculer les taux d’occupation de chaque plage “*dans la limite communale*”.

¹⁵⁶WELLHOFF F, Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

¹⁵⁷WELLHOFF F, Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009, page 29 ;

Enfin, il est primordial que les projets de concessions respectent le libre accès des plages et d'usage le long du littoral y compris avec les plages étroites, sans quoi tous les principes de la loi Littoral seraient bafoués. Il faudrait donc interdire l'ensemble des publicités mensongères qui mentionnent sur des panneaux "plages privées", puisque le DPM est le patrimoine public par nature.

Il pourrait être envisagé d'effectuer le calcul par commune et non par plage, ou de ne pas prendre en compte les constructions de sécurité ou d'hygiène, ni les équipements à caractère public, voire pour certains de ne retenir que l'un des deux paramètres (linéaire ou surface), le plus avantageux en termes d'occupation¹⁵⁸.

2) Régulariser la présence d'infrastructures patrimoniales ou emblématiques.

Sur plusieurs plages, certaines constructions affichent une qualité architecturale ou paysagère telle qu'elles constituent un élément fondateur de l'identité et de la renommée de la commune. Il en va de même pour les installations emblématiques d'une commune qui sont considérées comme de véritables institutions. Leur maintien se justifie alors au regard d'une politique patrimoniale et touristique en dépit des exigences du décret de 2006. Il pourrait donc être judicieux pour assurer la pérennité de ces éléments d'appliquer une procédure adaptée à leur valeur patrimoniale telle que le classement du site par exemple. Cependant ces démarches doivent rester exceptionnelles car elles excluent toute possibilité d'évolution ultérieure malgré le mouvement des plages et l'érosion. De plus, la pérennisation d'une installation reconnue devra toujours conformément au décret 2006 faire l'objet d'une mise en concurrence lors du renouvellement de la concession de plage. L'objectif visé est d'assurer pour tous un accueil optimal des plages tout en préservant l'environnement et l'économie locale.

3) Assouplir les conditions d'ouverture hivernale.

Le rapport de mission de 2009 concernant le décret Plage de 2006 propose d'assouplir les conditions d'ouverture hivernale. La règle générale d'ouverture maximale des établissements dans les concessions de plage serait maintenue à six mois. Cependant il pourrait être envisagé de supprimer la possibilité laissée aujourd'hui aux stations classées d'élargir à huit mois la période d'ouverture. Mais en l'absence d'exigence environnementale de libération hivernale de la plage, il est proposé "*d'assouplir les conditions permettant l'ouverture annuelle des établissements et donc la possibilité de non démontage annuel des installations*¹⁵⁹". C'est le cas sur la concession de plage de la commune de Calvi. En effet, l'arrêté du 2 août 2022 portant modification des conditions de délivrance par le préfet de l'agrément d'extension de la période de présence des installations démontables définie dans la concession de plage de Calvi, a permis à la commune d'autoriser l'ouverture de certains lots de plage à l'année. Cet arrêté figure en **annexe 16**.

En effet, les critères actuels de dérogation pour étendre la saison à douze mois paraissent peu pertinents. De plus, une dérogation au cas par cas accordée par le préfet ne semble pas optimale. Le rapport de mission préconise de laisser le conseil municipal seul juge de la possibilité d'ouverture annuelle des

¹⁵⁸WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

¹⁵⁹WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009 ;

établissements situés sur sa plage en fonction de l'attractivité touristique hors saison de baignade. Il est probable que l'allègement de cette contrainte s'autorégulera en raison de critères de rentabilité et des risques de dégâts des tempêtes hivernales. Néanmoins afin de limiter cet assouplissement et d'éviter la multiplication des demandes d'ouverture annuelle destinées uniquement à éviter le démontage hors saison, quatre conditions pourraient être imposées :

- Le bâtiment devra être démontable après démolition d'une éventuelle construction "en dur" antérieure
 - Le bâtiment fera l'objet d'un certificat annuel de démontabilité. Cela permettrait de vérifier que le bâtiment ne s'ancre pas durablement au sol et de rappeler le caractère précaire d'une construction sur le domaine public maritime ;
 - L'exploitant devra constituer un dépôt de garantie pour le démontage en fin de sous-concession ;
 - Il pourra être imposé un supplément hivernal de redevance d'un montant dissuasif en comparaison des coûts de démontage, de stockage et de remontage annuels supportés par les exploitants saisonniers.
- Cette dernière condition suppose au préalable "*une réflexion d'ensemble sur le niveau des redevances des exploitations de plage et une réévaluation sensible de la redevance pour ouverture annuelle afin de faire barrage aux demandes de complaisance*"¹⁶⁰.

4) *Maintenir l'exigence de la démontabilité des installations mais accepter une période de transition pour la démolition des installations "en dur".*

Pour pérenniser l'absence de droits réels sur une plage, il est impératif de conserver l'obligation générale de démolition en début de concession des constructions non démontables situées sur le domaine public maritime. Mais certaines situations comme celle énoncée sur la commune de Propriano présentent de réelles difficultés pour libérer la plage avant la signature d'une nouvelle concession lorsqu'elle est arrivée à échéance. Lorsque les dispositions prévues par le décret sont difficiles à appliquer sans délai, il est judicieux que la signature de la concession anticipe à titre exceptionnel la libération de la plage, à condition qu'elle s'accompagne d'un engagement écrit des sous-concessionnaires concernés à transformer leurs équipements en bâtiment démontable au cours d'un délai déterminé, en précisant les étapes de la démolition.

Toutefois, le délai accordé à certains exploitants pour démolir leur installation doit être raisonnable. Ainsi un report de douze ans en fin de nouvelle concession paraît inacceptable. Le délai de trois ans a déjà été utilisé en Haute-Corse et paraît être un bon compromis.

Enfin si en dépit de la proposition de délai, la négociation reste inachevée à la fin de la concession précédente, l'Etat pourra utiliser progressivement son arsenal juridique pour faire respecter la loi. C'est-à-dire une dernière AOT annuelle de transition puis un procès-verbal de grande voirie à l'occupant sans droit ni titre. Il peut même être proposé de généraliser dans le cahier des charges de la concession l'interdiction de candidater pour un sous-concessionnaire verbalisé à ce titre.

¹⁶⁰WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009, page 31 ;

5) *Supprimer progressivement la distinction entre plages naturelles et plages artificielles.*

Les plages artificielles sont dotées de deux avantages compétitifs sur les plages naturelles à savoir la durée maximale de concession plus longue et la densité des parties exploitables plus fortes. Ces deux privilèges étaient justifiés par la prise en compte de l'amortissement des travaux nécessaires à leur création, avant que la loi Littoral ait interdit depuis 1986 la création de plages artificielles. Les plages artificielles ont donc toutes bénéficié d'une durée d'amortissement d'au moins 23 ans. Par ailleurs, en raison des travaux fréquents d'ensablement ou de protection sur les plages dites naturelles, la distinction entre plages naturelles et artificielles s'estompe. Il serait judicieux de refuser les demandes de requalification qui s'expriment à plusieurs endroits. En effet, toute ouverture en ce sens ouvrirait la voie à des demandes généralisées. Il est donc envisageable de supprimer à terme la notion de plage artificielle en codifiant la fin de cette qualification pour chaque plage artificielle à l'issue de la convention en cours ou au plus tard à la fin de la convention suivante.

6) *Donner à la redevance une utilité de facteur économique.*

Il serait judicieux d'harmoniser les tarifs à appliquer dans le cadre des concessions de plage. En effet, l'objectif serait d'avoir des consignes claires sur le mode de calcul des redevances à appliquer aux exploitations de plage. Une démarche devra être envisagée afin d'éviter une trop grande différence de tarification entre les redevances perçues sur les AOT donc sous gestion de l'Etat et celles sous gestion communale via les concessions de plage.

De plus, il serait nécessaire de lier véritablement la redevance au rendement des exploitations comme c'est déjà le cas dans certaines concessions. En effet, la redevance domaniale devrait mieux prendre en compte la rentabilité des activités à caractère marchand. Elle pourrait se composer de trois parties, sous la forme suivante¹⁶¹ :

- La part fixe correspondant à la surface occupée qui représenterait la contrepartie du droit d'occuper le DPM ;
- La part variable, liée au chiffre d'affaires, qui représenterait l'avantage financier retiré de l'occupation du DPM
- Et une dernière part qui correspondrait à la durée d'ouverture de l'exploitation. Il semble en effet nécessaire de différencier les redevances demandées en période estivale de celles exigées pour une ouverture à l'année. Comme dit auparavant, cela éviterait que les demandes d'ouverture annuelle ne soient pas suivies d'une exploitation effective et ne servent qu'à contourner l'obligation de démonter. Cependant, il conviendrait d'affiner les coûts pour adapter cette troisième part de la redevance afin de ne pas créer une situation de rupture d'égalité entre les exploitations démontées tous les ans et celles autorisées à rester sur la plage.

¹⁶¹WELLHOFF F, Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009, page 35 ;

CONCLUSION

En Corse, ces dernières années, l'actualité sur l'occupation des plages s'est révélée assez agitée. D'abord parce que sur l'île se pose avec une acuité particulière la question du difficile équilibre entre préservation de l'affectation originelle du DPM naturel et son exploitation économique. Ensuite, parce que le décret de 2006 n'a pas encore réussi à s'appliquer sur toute la Corse à l'exception de quelques communes. En effet, ce décret sur les concessions de plage est au point de rencontre de plusieurs législations à savoir le droit de la domanialité publique, le droit des délégations de service public, le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme¹⁶². Depuis toujours les acteurs économiques en règle qui occupaient les plages étaient titulaires de contrats d'occupation du DPM qui ne comportaient aucune obligation de service public. Ils étaient très peu contrôlés et aucune obligation de publicité et de mise en concurrence n'était imposée pour l'obtention de leur autorisation. Il était d'usage de renouveler dans ses droits précaires le titulaire de l'AOT. Or aujourd'hui en Corse, les services de l'Etat en appliquant à la lettre le décret Plage de 2006, envisagent de ne pas renouveler certaines autorisations et incitent fermement les communes à devenir concessionnaires. C'est ce qui a conduit à l'incompréhension de certains professionnels qui perçoivent les obligations de mise en concurrence et de démontage en fin de saison comme une injustice économique. De plus parce que le PADDUC voté en 2015 comporte un volet valant Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) dont les services de l'Etat entendent faire respecter les dispositions conformément à ce qui est prévu dans le PADDUC, "*la délivrance des actes du domaine public et l'utilisation par l'Etat de son propre domaine tiennent compte des dispositions du SMVM*"¹⁶³. Ainsi ont été définies les plages à vocation naturelle, celles à vocation naturelle fréquentée, celles à vocation semi-urbaine et celles à vocation urbaine. Et c'est bien l'approche de ces catégories qui soulève des difficultés. Désormais les demandes d'occupation du DPM ne sont plus seulement instruites par l'Etat et les futures communes concessionnaires au regard du seul régime du DPM. Elle sont aussi contrôlées à la lumière du PADDUC, ce qui s'avère particulièrement complexe. Pour les plages, toute la difficulté est de définir des usages compatibles avec leur vocation.

L'enjeu des années à venir sera de préserver l'intégrité physique et l'affectation des plages tout en maintenant des activités économiques qui ont vocation à s'y développer harmonieusement en préservant la biodiversité. A ce jour, la concession est un outil qui permet de concilier ces objectifs, que d'aucuns s'obstinent à opposer, mais qui se révèlent véritablement interdépendants.

Comme les communes de Propriano et de Pietrosella, 10 communes en Haute corse et 9 en Corse-du-Sud ont récupéré la concession de leurs plages ou manifesté ce désir auprès des services de l'Etat en 2020. Cela suppose un changement de mentalité des communes corses sur la conciliation entre la préservation de la biodiversité souvent décriée de la part des plagistes et des communes et les aspects économiques. Josiane Chevalier, préfète de Corse du Sud de 2018 à 2020, a notifié que les "*services ont travaillé sur un guide pour*

¹⁶²MAUGUE C., "*La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages*", AJDA 2006 p.1496, Dalloz

¹⁶³Prescription du préambule de l'annexe 6 du PADDUC ;

donner tous les éléments nécessaires aux maires. Le document va être envoyé à tous les maires du littoral avec un courrier de ma part et une proposition de rendez-vous avec les services de l'Etat¹⁶⁴». La commune corse de Pietrosella a même été citée en exemple par les services de l'Etat pour la bonne gestion de ses plages. Pour le maire Jean-Baptiste Luccioni cette contractualisation qui permet à la commune de devenir gestionnaire de ses plages, présente de multiples avantages. « *Cela donne l'assurance d'un cadre contraint d'un point de vue environnemental, avec un cahier des charges précis, et ouvre de façon démocratique les demandes d'occupation. De plus, les exploitants ont ainsi une visibilité économique à moyen terme (de 6 à 12 ans maximum). Ils peuvent investir dans leur structure qui doit être démontable, demander plus facilement un accompagnement bancaire, et avoir une idée du nombre d'employés dont ils ont besoin pour faire la saison*¹⁶⁵ ». Cependant la commune a été confrontée à diverses critiques de la part d'associations environnementales. Elles dénoncent la poursuite de la privatisation des plages de la commune par la demande de concession. Si les paillotiers conviennent de nombreux avantages que présente en leur faveur la contractualisation, ils soulignent toutefois le danger de voir s'installer de grands groupes qui, par des offres défiant toute concurrence, emporteraient les lots. Comme cité dans le développement c'est par exemple le cas de Ramatuella où un grand groupe hôtelier s'est implanté ou encore à La Baule dont la concession est gérée par Véolia, la mairie n'ayant pas souhaité en assurer la gestion.

Au-delà du sujet de l'occupation et de la gestion des zones côtières, il paraît indispensable de développer un « tourisme écologique des plages¹⁶⁶ ». Le développement durable est en effet venu consolider ce mouvement entre aménagement touristique, protection et valorisation du littoral. Les clivages qui existaient entre la nature et la société sont en train de disparaître grâce au bouleversement des mentalités. Pourtant, l'écotourisme n'est pas récent, puisque le concept est né dans les années 1980 dans les milieux naturalistes nord-américains afin d'attirer l'attention sur les conséquences de la fréquentation massive des espaces naturels. Par la suite, le concept de tourisme durable a vu le jour. Il est né lors de la conférence mondiale de Lanzarote en 1995 et a fait l'objet de plusieurs normalisations du Code mondiale d'éthique du tourisme (OMT 1999) et en France par la charte nationale d'éthique du tourisme (Secrétariat d'Etat au tourisme, 2001)¹⁶⁷. Pour l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le tourisme durable doit « être supportable à long terme sur le plan écologique, viable sur le plan économique et équitable sur le plan éthique et social pour les populations locales »¹⁶⁸. Ce tourisme durable repose donc sur cinq facteurs : renoncer au confort, recourir à un voyageur responsable, maximiser les ressources des locaux, aller moins loin et protéger le capital social, culturel et naturel des zones visitées. Donc d'après l'OMT, un tourisme durable est « un tourisme qui tient pleinement compte de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux actuels et futurs, en répondant aux besoins

¹⁶⁴ Maire de Pietrosella, Jean-Baptiste LUCIONI, «Corse : des communes récupèrent la concession de leurs plages pour la préservation du domaine public maritime», France 3 Corse ViaStella, publié le 27 octobre 2019 ;

¹⁶⁵ Corse Matin, L'avenir en suspens des paillotes [En ligne]. Disponible sur : <https://www.corsematin.com/articles/lavenir-en-suspens-des-paillotes-90290#>, janvier 2019 ;

¹⁶⁶ GUSTAN T., «La sécurité juridique et les plages», thèse faculté de droit public des Antilles, novembre 2015, page 379 ;

¹⁶⁷ FRANÇOIS-LECOMPTE A., PRIM-ALLAZ I., « Les Français et le tourisme durable : proposition d'une typologie », revue management et avenir p. 311. 2009/9 n° 29, cairn.info ;

¹⁶⁸ Charte du Tourisme Durable, OMT 1995) ;

des visiteurs, des professionnels, de l'environnement et des communautés d'accueil". Le tourisme durable rejoint donc l'écotourisme à bien des égards. C'est lors du sommet international de l'écotourisme au Québec en 2002, qu'une déclaration officielle reconnaît "*un développement durable du tourisme*". L'écotourisme devient ainsi une formule convenant à tous, car il concilie développement économique, respect de l'espace des communautés et protection des écosystèmes. Il est donc judicieux et nécessaire de concilier ces notions relativement anciennes de tourisme durable avec le cadre juridique des concessions de plage. Cela permettrait d'envisager sereinement la gestion et l'occupation futures des zones côtières.

BIBLIOGRAPHIE

➤ **Ouvrages**

- VINCI N., Les Concessions de plage - Le cadre juridique analysé et commenté, Territorial éditions, 2022, 114 pages
- BORDEREAUX L., BRAUX X., Droit du littoral, Master Pro, Gualino, Lextenso édition, 2009, 443 pages

➤ **Articles de revues scientifiques**

- TOUZEIL-DIVINA M., “Du droit - même à la plage - d’y avoir accès”, La semaine juridique Administration et Collectivités territoriales n°36, 6 septembre 2021, numéro 2261
- LACROUTS J., “*Commentaire du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage (JO du 28 mai 2006, p.7981)*”, Revue Juridique de l’Environnement, n°3, 2007, p 325-333
- PRIEUR L., “L’accès au rivage”, Revue juridique de l’environnement, édition Lavoisier, 2012/5 (n°spécial), pages 93 à 103
- PARDINI J.-J., “La plage saisie par les règles de la domanialité publique : protection ou surprotection ?”, Revue juridique de l’environnement, édition Lavoisier, 2014/3 (volume 39), page 417 à 434
- FERRAND J.-P., “La protection de la plage par le droit de l’urbanisme”, Revue juridique de l’environnement, édition Lavoisier, 2014/3 (Volume 39), pages 447 à 463
- FRANÇOIS-LECOMPTE A., PRIM-ALLAZ I., « Les Français et le tourisme durable : proposition d’une typologie », revue management et avenir p. 311. 2009/9 n° 29, cairn.info
- LINDITCH F., “Délégation de service public - Droit du sable ou droit au sable ? A propos du décret relatif aux concessions de plage”, La semaine juridique - Administrations et collectivités territoriales n°26, 26 juin 2006, numéro 1145 ;
- ONDOUA A., SUDRES N., “Concessions de plage”, Fasc.520, JurisClasseur Contrats et Marchés Publics, avril 2019 ;

➤ **Travaux universitaires et documents institutionnels**

- GUSTAN T., “La sécurité juridique et les plages”, thèse faculté de droit public des Antilles, novembre 2015, 461 pages
- GIRASCHI J., “Les nouvelles dispositions des SCot issues de la loi ELAN”, Mémoire ESGT Le Mans, 10 septembre 2020, 77 pages
- BLANCHOU D., “Le Domaine Public Maritime : Un régime générique aux enjeux spécifiques sur le Bassin d’Arcachon”, HAL Open science, Mémoire ESGT Le Mans, 2021, 117 pages
- NAUDIN A.-C., “Les concessions de plage”, Mémoire, Faculté de droit et de sciences politique d’Aix-Marseille, 2007, 150 pages

- WELLHOFF F., ALLAIN Y-M., “Les difficultés d’application du décret relatif aux concessions de plage”, CGEDD, Rapport de mission, janvier 2009, 75 pages
- DATAR sous la direction de BOUYER C., “Construire ensemble un développement équilibré du littoral”, 2004, 156 pages
- JOAN Questions écrites du 18 septembre 2007 : Réponse à Bernard Brochand, député des Alpes-Maritimes (page 5674)
- JORF n°114 du 17 mai 2000
- Question écrite n°04279 du Mr. Jean Louis Masson - Réponse du Ministère de l’égalité des territoires et du logement publiée dans le JO Sénat du 25/04/2013, page 1351
- CHARPIN J.M., Rapport : “Les redevances d’occupation du domaine public maritime naturel”, mai 2014, 78 pages

➤ **Articles de revue professionnelles et/ou généralistes**

- TASCIYAN D., “Le droit des permis de construire en Corse”, Village de la justice, octobre 2021, <https://www.village-justice.com/articles/droit-des-permis-construire-corse,40589.html> ;
- REINHART C., “Paillotes corses : la loi littoral à la rescousse du domaine public maritime” [En ligne], disponible sur <https://www.lemoniteur-fr.proxybib-pp.cnam.fr/article/paillotes-corses-la-loi-littoral-a-la-rescousse-du-domaine-public-maritime.885294>, septembre 2017
- MAUGUE C., “*La réaffirmation du caractère exceptionnel de l’occupation privative des plages*”, AJDA 2006 p.1496, Dalloz
- LETIENNE Ph., “L’échouage des concessions de plage”, Lexbase hebdo 2015, édition publique, n°395 ;

➤ **Textes supra-législatifs, législatifs et réglementaires**

- **Codes**
 - Code général de la Propriété des Personnes Publiques
 - Code de l’Environnement
 - Code de l’urbanisme
 - Code de la Commande publique
 - Code général des Collectivités Territoriales
- **Lois**
 - Loi n°2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d’aménagement et de développement durable de la Corse
 - Loi littoral n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l’aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral
 - Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime (abrogée)
 - Loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 août 2016
- **Ordonnances**
 - Ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie générale de la propriété des personnes publiques

- **Décrets**
 - Décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage
 - Décret du 19 octobre 1967 définissant les lignes de base droites et les lignes de fermeture des baies servant à la détermination des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur des eaux territoriales
 - Décret du 17 juin 1966 modifié par décret n° 71-56 du 5 février 1971 relatif aux concessions de plages artificielles.
 - 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
- **Arrêtés**
 - Arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine ;
- **Circulaires :**
 - Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du Domaine Public Maritime Naturel (DPMn) ;
- **Documents d'urbanisme**
 - Le PADDUC

➤ Décisions de justice

- **Juridictions administratives**
 - CAA Marseille, 9 mai 2017, n°15MA03181, Commune de Tallone
 - CAA Marseille, 12 mai 2021, n°19MA02503, Commune de Poggio-Mezzana ;
 - CAA Marseille, 18 janvier 2021, n°19MA05405, commune de Propriano ;
 - CAA Marseille, 6 juillet 2020, n°18MA03639, commune d'Ota ;
 - CAA de Bordeaux, 9 février 2012, SIAEP de la région de Fleurane, req.n°10BX00257
 - CAA Marseille 11 février 2014, SARL Ilot, req.n°12MA01420
 - CAA Marseille 14 mars 2013, SARL OPILO et EURL Paris Plage, req.n°10MA00503
 - CAA Marseille, 15 octobre 2009, Commune du Grau-du-Roi, req.n°07MA03431
 - CAA Marseille, 12 décembre 2002, commune de Ramatuelle Tomaselli, n°00MA02904 ;
 - CAA de Marseille du 29 juin 2017, 7ème chambre - formation à 3, n°15MA04890, Inédit au recueil Lebon
 - CE, Assemblée, 12 octobre 1973, n°86682 88545 89200, arrêt Kreitman, publié au recueil Lebon
 - CE, 3 avril 2020, n°419139
 - CE, 13 novembre 2002, commune de Ramatuelle, req n°219034 et n°219384 ;
 - CE, 7^e - 2^e chambres réunies, 9 juin 2020 Métropole Nice-Côte d'Azur, req. n°436922, n°436925, n°436926
 - CE, 21 juin 2000, SARL plage Chez Joseph, Fédération nationale des plages restaurants, req. n°212100, n°212101
 - CE, 29 juillet 2002, commune Cavalaire-sur-Mer, n°242453
 - CE 21 décembre 1906, Syndicat des propriétaires et contribuables du quartier Croix-de-Seguey-Tivoli, publié au recueil Lebon
 - CE, 5 janvier 2005, commune de Six-Fours-les-Plages c/SARL Minigolf, n°268435
 - CE, 28 juillet 2004, SA Juanita Plage, n°261129
 - Arrêt CE, 28 mai 2018, SCI Petrus, n°387920
 - TA Nice, 8 juin 2001, Cubera, préc.n°45, n°98-1331
 - CA, 12 mars 2021, n°443392, Sté Hôtelière d'Exploitation de la Presqu'île, recueil Lebon

➤ Contrat et rapport d'enquête

- Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021 ;
- Contrat de concession des plages naturelles de la commune de Propriano valant cahier des charges, département de Corse du Sud, 2022

➤ Webographie et entretien

- BARTOLI P-M., entretien avec le maire de Propriano, 27 avril 2023
- Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse [En ligne], disponible sur https://www.aue.corsica/Le-Padduc-dans-son-integralite_a47.html,
- Domaine public maritime naturel, site du gouvernement, Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, Ministère de la transition énergétique, 16 décembre 2020, <https://www.ecologie.gouv.fr/domaine-public-maritime-naturel>
- Corse Matin, "L'avenir en suspens des paillotes" [En ligne]. Disponible sur <https://www.corsematin.com/articles/lavenir-en-suspens-des-paillotes-90290#>, janvier 2019
- Maire de Pietrosella, Jean-Baptiste LUCIONI, "Corse : des communes récupèrent la concession de leurs plages pour la préservation du domaine public maritime" [En ligne]. Disponible sur France 3 Corse ViaStella <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/corse-communes-recuperent-concession-leurs-plages-preservation-du-domaine-public-maritime-1729077.html>, publié le 27 octobre 2019
- LOTTIER J-P, "Le préfet de Haute-Corse à Calvi pour la signature du protocole d'accord des concessions de plage", CorseNetInfos, 2017
- REINHART C., Paillotes corses : la loi littoral à la rescousse du domaine public maritime [En ligne]. Disponible sur : <https://www.lemoniteur-fr.proxybib-pp.cnam.fr/article/paillotes-corses-la-loi-littoral-a-la-rescousse-du-domaine-public-maritime.885294>, septembre 2017
- ESCUDIE J-N., Plages publiques et concessions : le Conseil d'Etat met les pieds dans le sable [En ligne]. Disponible sur : <https://www.banquedesterritoires.fr/plages-publiques-et-concessions-le-conseil-detat-met-les-pieds-dans-le-sable>, avril 2021
- Association LEGISPLAISANCE, Concessions de plage : le difficile équilibre entre protection du littoral et développement économique [En ligne]. Disponible sur : <https://www.legisplaisance.fr/2021/02/16/concessions-de-plage-le-difficile-equilibre-entre-protection-du-littoral-et-developpement-economique/>, février 2021

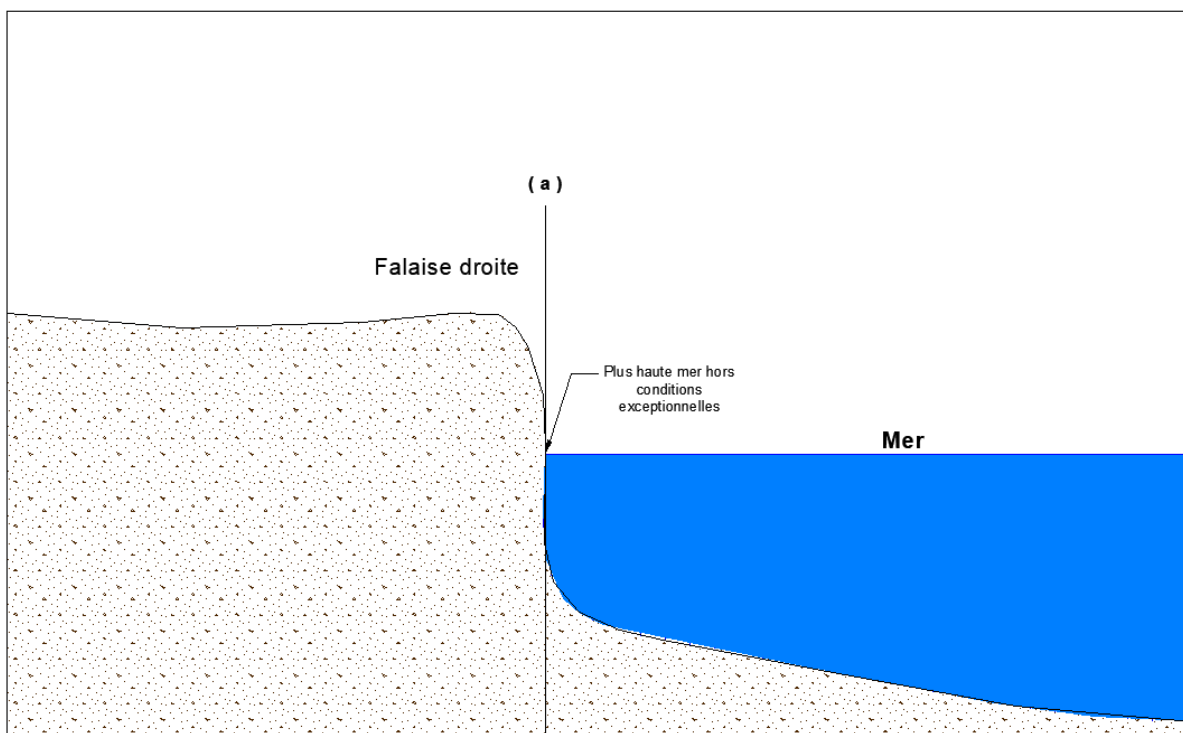
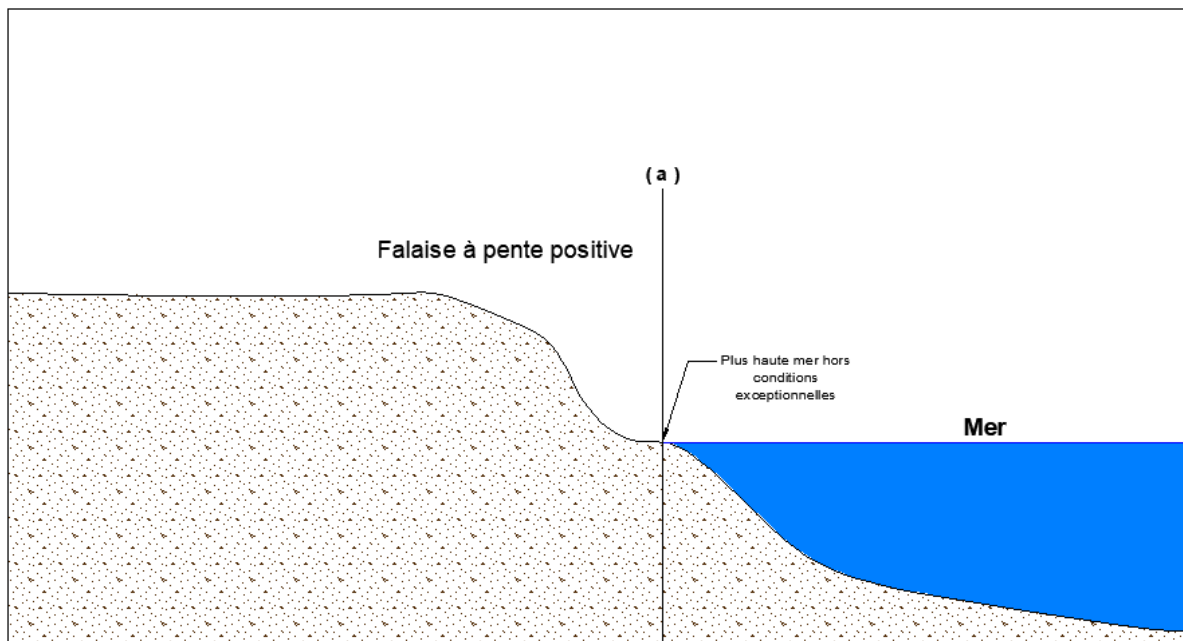
TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Limite du domaine public maritime pour une falaise à pente positive et falaise droite (<i>source</i> : Simon Gautier).....	13
Annexe 2 : Limite du domaine public maritime pour une falaise à pente négative (<i>source</i> : Simon Gautier).....	13
Annexe 3 : Carte des vocations des plages sur le territoire corse (<i>source</i> : PADDUC - Annexe 6 - SMVM).....	18
Annexe 4 : Les différents réglementations régissant la gestion durable et intégrée du DPMn (<i>source</i> : Simon Gautier, 2023).....	22
Annexe 5 : Difficulté de compatibilité du régime des concessions de plage avec une attribution anticipée par la commune (<i>source</i> : CE, 7e - 2e chambre réunies, 9 juin 2020 Métropole Nice-Côte d'Azur, req. n°436922, n°436925, n°436926).....	27
Annexe 6 : Tableau récapitulatif du déroulement de l'enquête publique (<i>source</i> : Simon Gautier, 2023).....	29
Annexe 7 : Tableau récapitulatif de la procédure de délégation de service public décrite aux articles du Code général des collectivités territoriales (<i>source</i> : VINCLIN, <i>Les concessions de plage</i> , 2022, Edition Territorial).....	31
Annexe 8 : Résumé de l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Marseille sur la problématique d'une paillote abritant le restaurant « Le Tiki Chez Marco » à Lecci en Corse-du-Sud- n°15MA04890, inédit au recueil Lebon (<i>source</i> : Simon Gautier, 2023).....	39
Annexe 9 : Autorisation d'occupation temporaire du domaine public de la commune de Propriano (<i>source</i> : BARTOLI P-M., <i>entretien avec le maire de Propriano</i> , 27 avril 2023).....	45
Annexe 10 : Procédure de transfert de compétence à la commune de son domaine public maritime explicitée par le maire de Propriano (<i>Source</i> : BARTOLI P-M., <i>entretien avec le maire de Propriano</i> , 27 avril 2023).....	45
Annexe 11 : Plan d'aménagement des plages de la concession sur la commune de Propriano (<i>source</i> : <i>contrat de concession des plages naturelles de la commune de Propriano valant cahier des charges</i>).....	48
Annexe 12 : Activités autorisées sur les différents lots de plage ainsi que sur les équipements et aménagements de plages sur Scoglio Longo et Puraja (<i>source</i> : <i>contrat de concession des plages naturelles de la commune de Propriano valant cahier des charges</i>).....	48
Annexe 13 : Localisation de la zone Natura 2000 à proximité de la concession de Plage de Propriano (<i>source</i> : <i>géoportail</i>).....	48
Annexe 14 : Stratégie d'intervention 2015-2050 Corse du Conservatoire du Littoral (<i>source</i> : https://www.conservatoire-du-littoral.fr/105-delegation-de-rivages-corse.htm).....	49
Annexe 15 : Localisation de la biodiversité marine vis-à-vis de la base nautique et des activités motorisées (chenal) du lot C1 de la concession de plage (<i>source</i> : <i>rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement</i>	

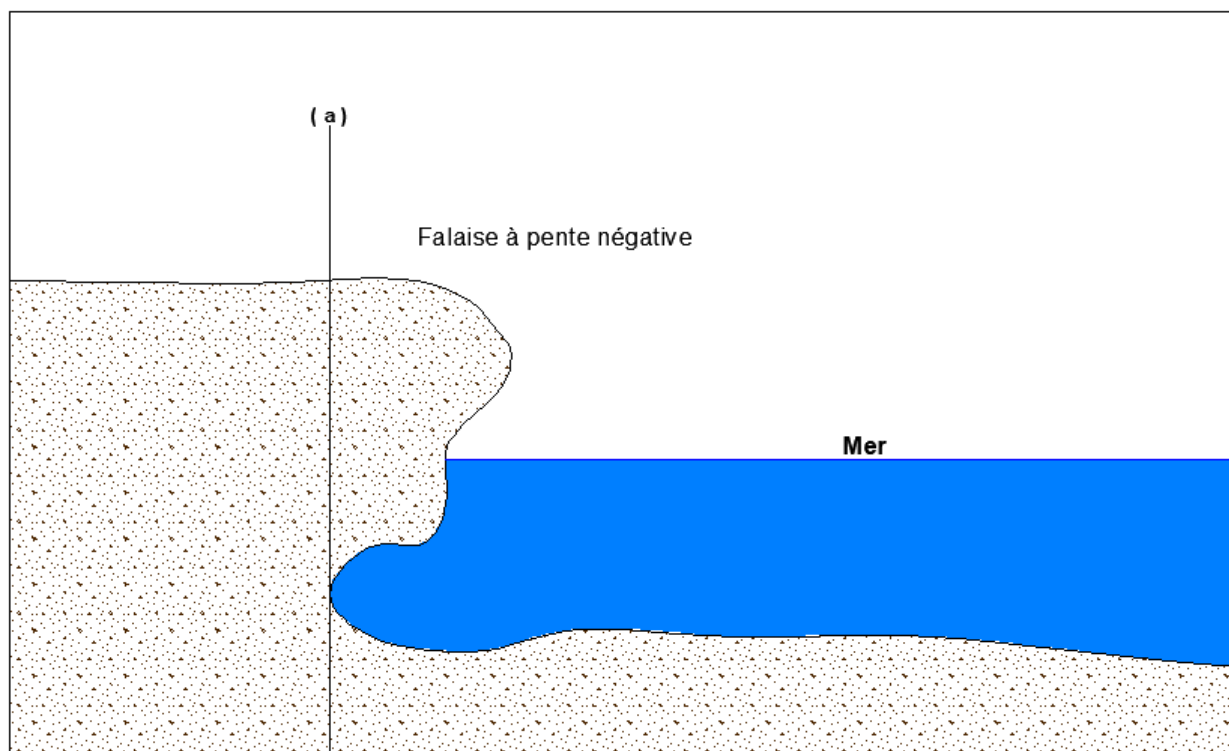
de la concession des plages naturelles de Puraja et de Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021.....56

Annexe 16 : Arrêté du 2 août 2022 portant modification aux conditions de délivrance par le préfet de l'agrément d'extension de la période de présence des installations démontables définie dans la concession de plage de Calvi.....59

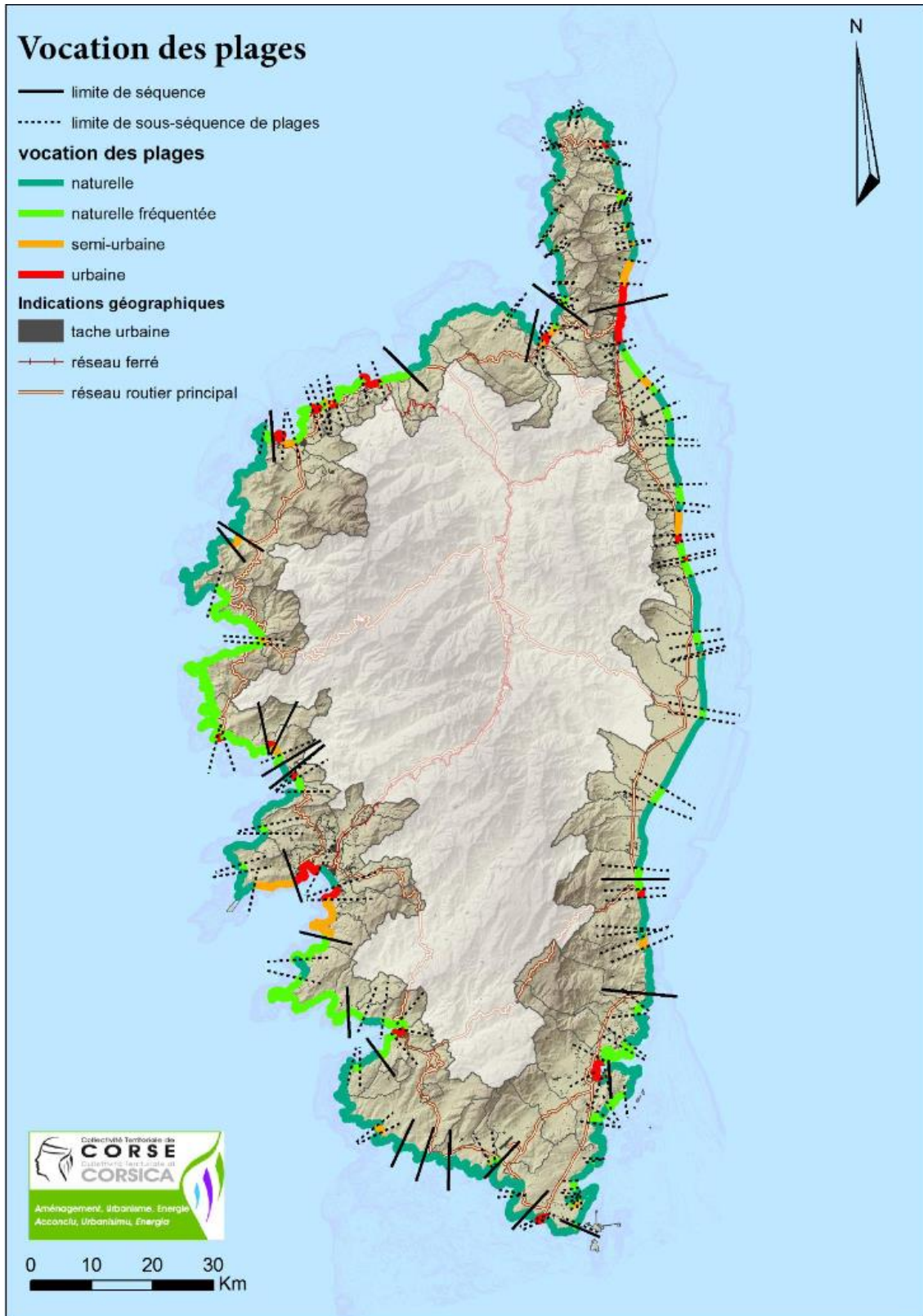
Annexe 1 - Limite du domaine public maritime pour une falaise à pente positive et falaise droite (source : Simon Gautier, 2023)



**Annexe 2 - Limite du domaine public maritime pour une falaise à pente négative
(source : Simon Gautier, 2023)**



Annexe 3 - Carte des vocations des plages sur le territoire corse (source : PADDUC Annexe 6 SMVM)



Annexe 4 – Les différents réglementations régissant la gestion durable et intégrée du DPMn (source : Simon Gautier, 2023)

GESTION DURABLE ET INTEGREE DU DPMn	
Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite Loi Grenelle 2	<ul style="list-style-type: none"> • Titre IV - Biodiversité ; Chapitre V - Disposition relative à la mer (articles 166 à 170) • Introduit dans le Code de l'environnement la gestion intégrée de la mer et du littoral (Section 1. - Articles L219-1 à L219-6)
Code de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Loi sur l'eau, évaluation d'incidence Natura 2000, étude d'impact, enquête publique, SDAGE • Articles L411-1 à L411-10 : perturbation des écosystèmes fragiles faisant l'objet d'une protection réglementaire notamment concernant les connectivités écologiques (récifs coralliens...) et espèces protégées)
Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du DPMn	<ul style="list-style-type: none"> • Définit les orientations de bonne gestion • Analyse territoriale : usages, enjeux (économiques, environnementaux, sociaux et culturels), identification des occupations • Article L2124-1 du CG3P
Loi pour la Reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 9 août 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Introduit une obligation de compatibilité du DPMn avec les objectifs environnementaux
Décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage	<ul style="list-style-type: none"> • Essaye de concilier les enjeux climatiques et environnementaux avec l'épanouissement économique des territoires littoraux
Prescriptions intégrées dans les conventions d'occupation du DPMn (exemple : étude d'impact)	
Bonnes pratiques environnementales	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration paysagère • Matériaux recyclables • Chantier propre • Nettoyage des plages avec des moyens non mécanique

Annexe 5 - Difficulté de compatibilité du régime des concessions de plage avec une attribution anticipée par la commune (source : CE, 7^e - 2^e chambres réunies, 9 juin 2020 Métropole Nice-Côte d'Azur, req. n°436922, n°436925, n°436926)

CE, 7^e - 2^e chambres réunies, 9 juin 2020 Métropole Nice-Côte d'Azur, req. n°436922, n°436925, n°436926.

Le Conseil d'Etat a eu à se prononcer sur le fait de savoir si une collectivité non encore compétente peut engager et conduire la procédure de passation d'une délégation de service public. La métropole Nice-Côte d'Azur a entrepris d'obtenir la suite de la concession des plages naturelles précédemment attribuée à la commune de Nice en faisant valoir son droit de priorité en application de l'article L.2124-4 du CG3P. Sans attendre d'être effectivement compétente, et afin d'anticiper ce changement d'attributaire, la métropole a lancé en octobre 2018, la procédure de passation d'une délégation de service public balnéaire portant sur quatorze lots d'exploitation de plage. Par délibération du 25 octobre 2019, différents lots ont été attribués à des sociétés. Des sociétés évincées, ont chacune demandé au juge des référés du tribunal administratif de Nice d'annuler la procédure de délégation de service public pour l'exploitation des lots concernés. Par un arrêté préfectoral du 26 novembre 2019 et le contrat de concession signé le même jour avec l'Etat, la métropole s'est finalement vu attribuer la concession de ces plages pour la période allant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2031. Par trois ordonnances du 5 décembre 2019, le juge des référés a annulé la procédure de délégation de service public balnéaire pour les lots en litige au motif que la procédure avait été conduite par la métropole Nice-Côte d'Azur qui n'était pas compétente pour conclure le contrat lors du lancement et la conduite de la procédure de passation.

Dans un second temps, le Conseil d'Etat considère que rien ne s'oppose à ce qu'une collectivité qui a vocation à exercer la compétence nécessaire à la conclusion et l'exécution d'un contrat de la commande publique engage elle-même la procédure de passation du contrat, alors même qu'elle n'est pas encore compétente à cette date pour le signer. Pour ce faire, il lui incombe seulement, dès le lancement de la procédure de passation, de faire savoir que le contrat ne sera signé qu'après être devenue compétente pour le conclure.

Enfin, la haute juridiction précise qu'une personne publique peut également conclure un contrat au terme d'une procédure menée par une autre personne publique à laquelle elle se substitue de plein droit à la date de la signature du contrat.

Pour annuler la procédure de passation des lots litigieux, le juge des référés du tribunal de Nice se fondait sur la circonstance que cette procédure de passation avait été lancée et conduite par la métropole avant qu'elle ne soit compétente pour conclure le contrat, de sorte que la commission de délégation de service public de la métropole n'avait pu procéder régulièrement à l'analyse des offres. Le Conseil d'Etat considère que le juge des référés a ainsi commis une erreur de droit en ne constatant aucun vice propre dans la composition ou le fonctionnement de la commission de délégation de service public de la métropole Nice-Côte d'Azur. Dès lors, la métropole est fondée à demander l'annulation de ces trois ordonnances en tant qu'elles ont annulé la procédure de passation de la délégation de service public balnéaire des lots.

En conclusion, les acheteurs publics non encore compétents peuvent tout à fait lancer et conduire la procédure de passation à condition toutefois de veiller à ne signer le contrat qu'une fois la délégation de compétence attribuée et surtout le faire savoir dès le lancement de la procédure.

Annexe 6 - Tableau récapitulatif du déroulement de l'enquête publique (source : Simon Gautier, 2023)

Déroulement de l'enquête publique
Saisine du tribunal administratif : initiative du préfet
15 jours maximum
Désignation du commissaire enquêteur Arrêté d'ouverture d'enquête
Publicité (affichage) : 15 jours minimum
Ouverture de l'enquête : 1 mois minimum et 2 mois maximum
Prorogation : 15 jours
Clôture de l'enquête
Transmission au commissaire enquêteur du registre d'enquête dans le 24h maximum suivant la clôture de l'enquête
Transmission au président du tribunal administratif et au préfet dans les 1 mois maximum
Rapport et conclusion du commissaire enquêteur
Décision (accord ou non de la concession)

**Annexe 7 - Tableau récapitulatif de la procédure de délégation de service public
décrite aux articles du Code général des collectivités territoriales (source :
VINCLIN , Les concessions de plage, 2022, Edition Territorial)**

Procédure de délégation de service public	
Textes	Actions
Art R. 3121-5 Art R. 3114-2 Art L.3114-8 du Code de la commande publique (CCP)	Pour les concessions d'un montant supérieur au seuil européen de 5 548 000 euros HT sur toute la durée de la convention, sauf pour eau potable, exploitation de transport de voyageurs et certains services sociaux ; Pour contrat > 5 ans, la durée ne doit pas excéder le temps escompté pour que le concessionnaire amortisse ses investissements ; Durée limitée à 20 ans pour concession assainissement, ordures ménagères et autres déchets.
Art.33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et jurisprudence	Avis du comité technique paritaire (en cas de modification de l'organisation des services)
Art. L.1413-1 du CGCT	Avis de la commission consultative des services publics locaux (régions, départements, communes > 10 000 hab, EPCI > 50 000 hab, SM comprenant au moins une commune > 10 000 hab et le cas échéant, EPCI entre 20 000 et 50 000 hab).
Art. L.1411-4 du CGCT	L'assemblée délibérante se prononce sur le principe de la DSP au vu du rapport présentant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.
Art. R.3122-1 à 6 et R.3122-9 du CCP	Avis de publicité dans JOUE + BOAMP ou JAL + journal spécialisé correspondant au secteur économique concerné + profil acheteur selon modèle fixé dans règlement UE 2015/1986 du 11 novembre 2015 - la publication nationale doit être postérieure à celle du JOUE.
Art. R.3123-14 du CCP Art.R.3124-2 du CCP Art.L.1411-5 du CGCT	Délai minimum de réception des candidatures + offres : 30 jours à compter date envoi au JOUE Ou si analyse en 2 temps : délai minimum réception des offres : 22 jours à compter de l'envoi de la lettre d'invitation à présenter de l'offre Ces délais sont réduits de 5 jours si possibilité de télétransmission des dossiers par les candidats.
Art.L.3123-1 à 11 et L.3123-18 du CCP Art.R.3123-1 à 5 et R.3123-16 à 21 du CCP	Examen des candidatures par la commission de DSP précédemment élue (garanties professionnelles et financières, respect de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés et de l'aptitude des candidats à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public, attestations sociale et fiscale, absence de liquidation judiciaire)
Art.L.1411-5 du CGCT	La commission de DSP dresse la liste des candidats admis à présenter une

<p>Art.L.3123-19 à 20 du CCP Art. R.3122-7 et 8 et 12 du CCP</p>	<p>offre ; La collectivité adresse aux candidats admis un document définissant les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations et s'il y a lieu les conditions de tarification du service rendu à l'utilisateur.</p>
<p>Art.L.1411-5 du CGCT</p>	<p>Réception des offres (point de départ du délai de 2 mois ci-après) Attention si candidature et offre analysées le même jour : si demande de pièces sur candidature, reporter l'ouverture des offres ; La commission de DSP ouvre les offres, les examine et formule un avis.</p>
<p>Art.L.1411-7 du CGCT + avis CE décembre 2006 n°297 846</p>	<p>Au moins 15 jours après avoir reçu ce rapport et au moins deux mois après la saisine de la commission de DSP , l'assemblée délibérante se prononce sur le choix du délégataire et le contrat de délégation et autorise l'exécutif à signer.</p>
<p>Art.R.3125-1 à 4 du CCP Art.L.1411-9 du CGCT Art.R.3125-6 et 7 Art.L.2121-24 du CGCT</p>	<p>Signature du contrat au moins 16 jours après la notification du rejet de leur offre aux candidats évincés (11 jours si notification par voie électronique) ; Transmission au préfet ou au sous-préfet dans un délai de 15 jours à compter de sa signature ; Notification du contrat au délégataire ; Commencement d'exécution ; Information au préfet ou au sous-préfet, dans les 15 jours, de la date de notification du contrat ; Publication d'un avis d'attribution au JOUE dans un délai maximal de 48 jours à compter de la notification du contrat ; Le dispositif de la délibération approuvant la convention de DSP a fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.</p>

Annexe 8 – Résumé de l’arrêt de la cour administrative d’appel de Marseille sur la problématique d’une paillette abritant le restaurant « Le Tiki Chez Marco » à Lecci en Corse-du-Sud – n°15MA04890, inédit au recueil Lebon (Source : Simon Gautier, 2023)

En 2014 l’autorisation d’occupation du domaine public du restaurant est arrivée à échéance et l’exploitant du restaurant a sollicité auprès du préfet de Corse du Sud son renouvellement pour trois ans. Cependant, il a subi deux refus préfectoraux, d’abord par arrêté puis dans le cadre du recours gracieux formé par l’exploitant. Le motif invoqué est que la demande d’autorisation vise un bâtiment non démontable or le domaine public maritime n’a pas vocation à recevoir des installations permanentes. L’exploitant du “*Tiki Chez Marco*” avançait initialement que le bâtiment abritant le restaurant avait été, à l’origine, autorisé par un permis de construire, puis qu’il avait ensuite obtenu de nombreuses fois l’autorisation d’occuper le domaine public maritime dans les mêmes conditions¹⁶⁹. De plus, l’intégration paysagère du restaurant dans son environnement lui semble satisfaisante. La CAA de Marseille a estimé que “*la parcelle partiellement occupée par les installations du restaurant exploité par M.A est bel et bien située sur un lais ou relais de la mer et appartient ainsi au domaine public maritime*”. Et conclut qu’il n’y a aucune erreur ni de droit ni de fait selon l’article L.2111-4 du CG3P. De plus, la CAA s’appuie sur une combinaison des dispositions du CG3P, du Code de l’environnement et du Code de l’urbanisme pour retenir que le domaine public maritime naturel n’a pas vocation à recevoir des implantations permanentes qui ne seraient pas démontables, celles-ci étant incompatibles avec les impératifs de préservation des sites naturels. Donc alors même que le bâtiment a été autorisé par un permis de construire en 1964, que l’intégration paysagère du restaurant dans son environnement est satisfaisante et que des autorisations précaires ont été accordées dans le passé, la CAA a conforté le refus de l’autorisation sollicitée. Cependant à l’heure actuelle, le restaurant est toujours présent sur la plage de Saint-Cyprien à Lecci de façon durable et avec une partie non démontable.

¹⁶⁹REINHART C., Paillotes corses : la loi littoral à la rescousse du domaine public maritime [En ligne]. Disponible sur : <https://www.lemoniteur-fr.proxybib-pp.cnam.fr/article/paillotes-corses-la-loi-littoral-a-la-rescousse-du-domaine-public-maritime.885294>, septembre 2017;

Annexe 9 – Autorisation d’occupation temporaire du domaine public de la commune de Propriano (Source : BARTOLI P-M., entretien avec le maire de Propriano, 27 avril 2023)

Concernant les autorisations d’occupation temporaire délivrées sur des emplacements faisant partie du domaine public de Propriano, deux procédures d’attributions ont été mises en place. L’ordonnance n°2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des publiques est venue intégrer une obligation de publicité et de mise en concurrence lorsque l’occupation ou l’utilisation du domaine public est liée à une exploitation économique¹⁷⁰. Il y a donc eu une procédure avec mise en concurrence selon l’article L.2122-1-1 du CG3P et une procédure sans mise en concurrence selon l’article L.2122-1-3.

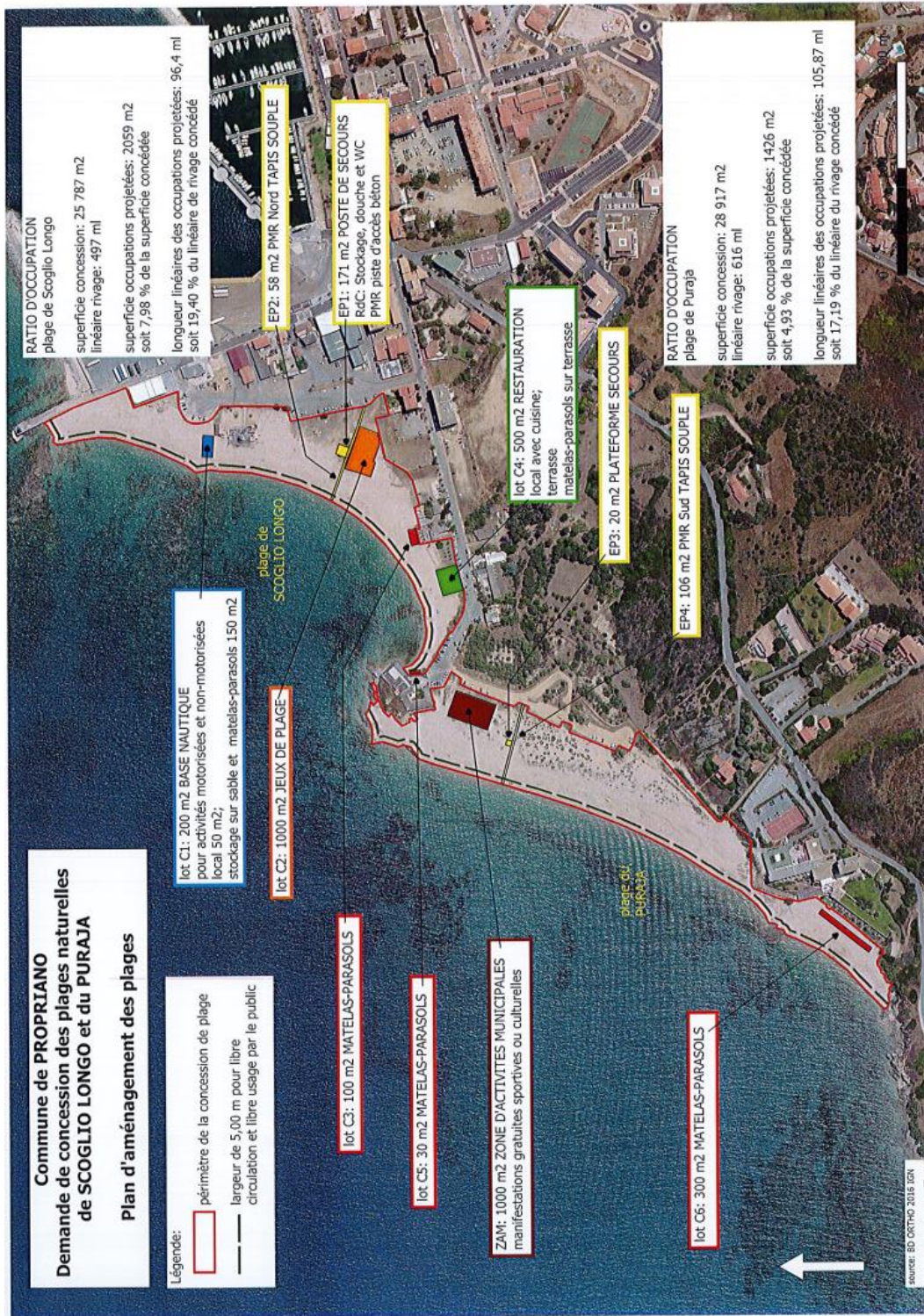
Autorisations d’occupation du domaine public de la commune de Propriano sans mise en concurrence		
<i>Nature</i>	<i>Nombre de lots</i>	<i>Motif de dérogation de mise en concurrence</i>
Terrasses de restaurant bar	10 lots	Alinéa 4 de l’article L.2122-1-3 du CG3P : caractéristiques géographiques de la dépendance - Propriétaire du foncier voisin du DPM sur lequel est autorisée une terrasse en lien avec le commerce.
Logement	1 lot	Alinéa 1 de l’article L.2122-1-3 du CG3P : une seule personne est en droit d’occuper la dépendance du domaine public en cause - Résidence principale des occupants.
Autorisations d’occupation du domaine public de la commune de Propriano avec mise en concurrence		
<i>Nature</i>	<i>Nombre de lots</i>	<i>Localisation</i>
Restaurants / commerces	9 lots	Avenue Napoléon et parking du port de Propriano
Boutiques en lien avec le domaine nautique	12 lot	Port de plaisance de Propriano

¹⁷⁰ Article L.2122-1-1 du CG3P ;

Annexe 10 - Procédure de transfert de compétence à la commune de son domaine public maritime explicitée par le maire de Propriano (Source : BARTOLI P-M., entretien avec le maire de Propriano, 27 avril 2023)

“Le port de commerce de Propriano a été transféré en compétence et domanialité de l’Etat au département le 20 juin 1984. Le port de plaisance et de pêche a été également concédé au département aux mêmes dates dans le cadre des premières lois de décentralisation dites Lois Defferre. Et cela a été sous-concédé à la commune. Puis il y a eu l’acte deux et l’acte trois des lois de décentralisation. Au moment des lois Raffarin, la commune a demandé au département , le 7 novembre 2011, de faire une convention tripartite entre l’Etat, le département et Propriano. La commune est donc devenue propriétaire, en pleine propriété de ce domaine public maritime artificialisé de tout le port de plaisance et de pêche sauf les plans d’eau qui restent à l’État mais qui du point de vue des pouvoirs de police sont sous mon autorité sur la bande des 300 mètres.” De plus, le maire énonce qu’à “la suppression des départements le 1er janvier 2018, le port de commerce est passé de compétence départementale à compétence régionale. Par contre dans le cadre de la loi NOTRe de 2015, sur l’arrière port de commerce, a été modifiée la convention du 20 juin 1984 qui donnait tout au département et cela a été redonné à la commune”.

Annexe 11 - Plan d'aménagement des plages de la concession sur la commune de Propriano



Annexe 12 - Activités autorisées sur les différents lots de plage ainsi que sur les équipements et aménagements de plages sur Scoglio Longo et Puraja

- **Plage de Scoglio Longo**

Identification des lots	Superficie	Activités autorisées	Description de l'implantation autorisée
LOT n° C1	200 m ²	Base nautique pour activités motorisées et non motorisées	- 1 local démontable avec terrasse de 50 m ² - Stockage sur sable d'engins nautiques non motorisés et motorisés (1 navire et 3 jets-skis) et matelas parasols de 150 m ²
LOT n° C2	1 000 m ²	Jeux de plage	- Superstructures démontables et/ou gonflables pour jeux d'enfants - 1 local d'accueil - 1 clôture périmétrique en bois
LOT n° C3	100 m ²	Matelas parasols	Aucun abri n'est autorisé. Le nombre maximum est de 20 matelas
LOT n° C4	500 m ²	Restauration	- 1 local démontable de restauration avec cuisine de 70 m ² - 1 terrasse démontable avec matelas parasols sur terrasse de 430 m ²
LOT n° C5	30 m ²	Matelas parasols	Aucun abri n'est autorisé. Le nombre maximum est de 8 matelas
Superficie totale d'exploitation 1 830 m²			

- **Plage de Puraja**

Identification des lots	Superficie	Activités autorisées	Description de l'implantation autorisée
LOT n° C6	300 m ²	Matelas parasols	Aucun abri n'est autorisé. Le nombre maximum est de 60 matelas
Superficie totale d'exploitation 300 m²			

- **Plage de Scoglio Longo**

Identification des lots	Superficie	Description de l'aménagement
EP1	171 m ²	Poste de secours RDC : Stockage, douche WE PMR : piste d'accès béton
EP2	58 m ²	PMR Nord Tapis souple

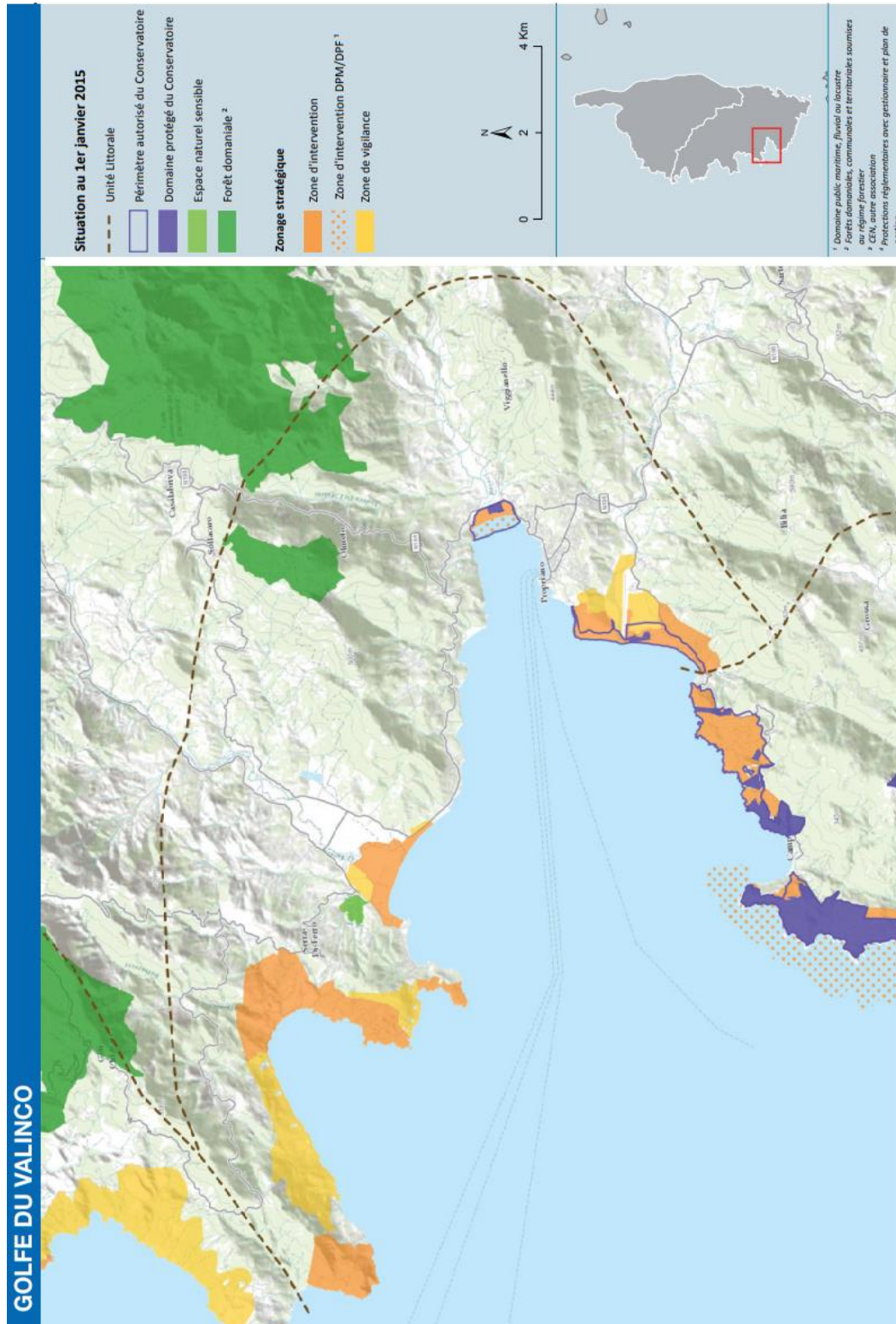
- **Plage de Puraja**

Identification des lots	Superficie	Description de l'aménagement
EP3	20 m ²	Plateforme secours
EP4	106 m ²	PMR Sud Tapis souple
ZAM	1 000 m ²	Zone d'activité municipale – Manifestations gratuites sportives ou culturelles

Annexe 13 - Localisation de la zone Natura 2000 à proximité de la concession de plage de Propriano (source : Géoportail et Simon Gautier, 2023)



Annexe 14 - Stratégie d'intervention 2015-2050 Corse du Conservatoire du Littoral, (<https://www.conservatoire-du-littoral.fr/105-delegation-de-rivages-corse.htm>)



Annexe 15 - Localisation de la biodiversité marine vis-à-vis de la base nautique et des activités motorisées (chenal) du lot C1 de la concession de plage ; (Source : Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021)



Annexe 16 - Arrêté du 2 août 2022 portant modification aux conditions de délivrance par le préfet de l'agrément d'extension de la période de présence des installations démontables définie dans la concession de plage de Calvi



PRÉFECTURE DE LA HAUTE-CORSE

Arrêté N° 2B-2022-08-02-00002 du 2 août 2022

portant modification aux conditions de délivrance par le préfet de l'agrément d'extension de la période de présence des installations démontables définie dans la concession de plage de la ville de la Calvi

Le Préfet de la Haute-Corse,
Chevalier de l'Ordre National du Mérite,
Chevalier des Palmes académiques

VU le code général de la propriété des personnes publiques et notamment ses articles R. 2124-18 et R. 2124-19 ;

VU le décret n°2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet ;

VU le décret du 7 mai 2019 portant nomination du préfet de la Haute-Corse – François Ravier ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article R. 2124-18 susvisé, le préfet peut délivrer à la commune de Calvi, une fois celle-ci titulaire de la concession de plage, un agrément pour autoriser le maintien en place des établissements de plage démontables ou transportables et dont la durée d'ouverture est fixée par l'article R. 2124-19 susvisé ;

CONSIDÉRANT que l'activité saisonnière des établissements de plage de Calvi ne coïncide pas avec la durée d'ouverture prévue par l'article R. 2124-19 précité ;

CONSIDÉRANT que le décret du 8 avril 2020 confère au préfet le droit de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État, au nombre desquelles figurent les dispositions des articles R. 2124-18 et R. 2124-19 susvisés ;

CONSIDÉRANT qu'en raison des circonstances locales et notamment de la topographie de la plage de Calvi et de l'insertion des établissements de plage, il y a lieu de permettre néanmoins à la commune de Calvi d'autoriser le maintien desdits établissements ;

CONSIDÉRANT que la commune de Calvi est une station classée, que l'Office de Tourisme communal est classé 4 étoiles, que le nombre des nuitées est supérieur à 200 sur la période allant du 1^{er} décembre au 31 mars ;

CONSIDÉRANT que l'obligation de démontabilité des établissements de plage en fin de concession n'est pas concernée par la dérogation envisagée ;

SUR PROPOSITION du Secrétaire général de la préfecture de la Haute-Corse ;

ADRESSE POSTALE : Rond-point Maréchal Leclerc de Hautecloque 20401 BASTIA CEDEX 9
Téléphone : 04 95 34 50 00 - Télécopie : 04 95 31 64 81 - Courriel : prefecture@haute-corse.gouv.fr
Site Internet de l'État : www.haute-corse.gouv.fr
Accueil du public du lundi au vendredi de 8h30 à 11h30 et de 13h30 à 15h30

ARRÊTE

Article 1er :Par dérogation aux dispositions des articles R. 2124-18 et R. 2124-19 du code général de la propriété des personnes publiques, l'agrément prévu par l'article R. 2124-18 précité peut être délivré à la commune de Calvi pour autoriser le maintien en place des établissements de plage démontables ou transportables dont la durée d'ouverture, mentionnée à l'article R. 2124-19 du même code, est au moins égale à 8 mois.

Article 2 : Les dispositions de l'article 1^{er} s'appliquent dès la publication de la concession de plage de la commune de Calvi au Recueil des Actes Administratifs de la préfecture.

Article 3 : Conformément aux dispositions des articles R.421-1 à R.421-5 du code de justice administrative, le présent arrêté peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Bastia dans le délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication au recueil des actes administratifs de la préfecture de la Haute-Corse.

Article 4 :Le présent arrêté sera notifié au maire de la commune de Calvi et publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

Article 5 : Le Sous-préfet de Calvi et le directeur de la mer et du littoral Corse sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté.

Le Préfet

ORIGINAL SIGNÉ

François RAVIER

LISTE DES FIGURES

- **Figure 1** : Les composantes du domaine public maritime (source : Simon Gautier, 2023).....12
- **Figure 2** : La délimitation du DPM et la notion de plage (source : Le PADDUC, annexe 6 SMVM livret I).....14
- **Figure 3** : Localisation des plages de la concession de plage sur la commune de Propriano (source : Géoportail et Simon Gautier, 2023).....47
- **Figure 4** : Localisation de l'hôtel Le Lido sur le domaine public maritime (source : Géoportail et Simon Gautier, 2023).....51
- **Figure 5** : Cas d'établissements non démontables exclus du nouveau contrat de concession (source : Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021).....52
- **Figure 6** : Passage d'une structure non démontable à une structure démontable afin de respecter les critères du décret Plage (source : Rapport d'enquête publique relative au projet de renouvellement de la concession des plages naturelles de Puraja et Scoglio Longo sur la commune de Propriano, 2021).....53

Les concessions de plage en Corse, un équilibre à trouver entre développement économique et respect de l'environnement

Mémoire de Master Foncier, 2023

RÉSUMÉ

Depuis l'apparition du tourisme balnéaire, le littoral est devenu un espace convoité par un grand nombre de personnes. Cet intérêt toujours croissant d'activités économiques liées au tourisme côtier a nécessité la mise en place de garde-fous tant les conséquences sur l'environnement de cet engouement pour les espaces littoraux étaient à craindre.

La loi Littoral, le PADDUC ou les nombreux documents d'urbanisme (SCOT, PLU, carte communale, RNU) sont venus dans un premier temps cadrer cet espace convoité par les touristes. Mais c'est bien avec le décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage que la gestion des plages a obtenu un véritable cadre juridique. En Corse, la problématique de gestion des zones côtières est récurrente. En effet le décret Plage est difficile à faire respecter et les conflits sur l'occupation sont nombreux bien que les mentalités soient en train d'évoluer. Le contrat de concession de plage sur la commune corse de Propriano illustre bien cela. Cette concession possède différentes activités (restaurants, matelas/parasols, jeux de plage et base nautique...) et a été confrontée pour deux établissements à la problématique d'infrastructure non démontable non autorisée sur les plages depuis le décret.

De nombreux débats ont eu lieu concernant les difficultés d'application du décret Plage sur la gestion durable et économique des plages. Notamment sur la notion de construction "en dur", sur le suivi et l'équité des concessions ainsi que sur le sujet environnemental épineux vis-à-vis de l'occupation des plages et des infrastructures. Il pourrait donc être envisagé des possibilités d'amélioration des concessions de plage pour concilier aspect économique et environnemental.

Mots clés : Plages, concessions, AOT, décret, DPM, Corse, biodiversité, économie, gestion, occupation, exploitation, démontabilité, sous-concession, exploitants.

SUMMARY

Since the emergence of seaside tourism, the coastline has become a coveted area for many people. The ever-increasing interest in economic activities linked to coastal tourism has necessitated the introduction of safeguards, as the environmental consequences of this infatuation with coastal areas were to be feared.

The "loi Littoral", the PADDUC and numerous urban planning documents (SCOT, PLU, Carte communale, RNU) initially provided a framework for this area coveted by tourists. But it was only with decree "n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage" that beach management was given a proper legal framework. In Corsica, the issue of coastal zone management is a recurring one. The beach decree is difficult to enforce, and there are many conflicts over occupation, although attitudes are changing. A good illustration of this is the beach concession contract in the Corsican town of Propriano. This concession offers a variety of activities (restaurants, mattresses/parasols, beach games and a nautical base, etc.), and two of its establishments have been confronted with the problem of non-removable infrastructure not authorized on beaches since the decree...

There was much debate about the difficulties of applying the beach decree to the sustainable and economic management of beaches. In particular, the notion of "hard" construction, the monitoring and fairness of concessions, and the thorny environmental issue of beach occupation and infrastructure. We could therefore envisage ways of improving beach concessions to reconcile economic and environmental aspects.

Key words : Beaches, concessions, AOT, decree, DPM, Corsica, biodiversity, economy, management, occupation, operation, removable, sub-concession, operators