



HAL
open science

Le littoral domien

Céline Branger

► **To cite this version:**

| Céline Branger. Le littoral domien. Neptunus, 1996, 2 (3), pp.1-15. hal-03292075

HAL Id: hal-03292075

<https://nantes-universite.hal.science/hal-03292075>

Submitted on 20 Jul 2021

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.

LE LITTORAL DOMIEN

Par Céline BRANGER.

Etudiante de DEA à la Faculté de droit de Nantes

Sommaire

Introduction

Chapitre 1. Le mécanisme d'assimilation - adaptation

section 1. Détermination du droit applicable dans les DOM

A. Rappels historiques

Le principe colonial de la spécialité législative

Le régime transitoire de la Loi de départementalisation du 19 mars 1946

Le principe constitutionnel de l'assimilation législative

B. Le régime actuel d'applicabilité du droit commun

Présomption d'inapplicabilité du droit antérieur à la Constitution de 1946

Présomption d'inapplicabilité du droit postérieur à la Constitution de 1946

C. Principaux obstacles à l'applicabilité de plein droit des textes métropolitains

Le problème de la modification d'une norme antérieure inapplicable

Le recours abusif à l'application différée

Section 2. Spécificité du droit littoral domien

A. Difficultés inhérentes à l'organisation administrative

B. Compétences spécifiques de la région ultra-marine

C. La loi littoral dans les départements d'outre-mer

L'extension du domaine public maritime

- L'introduction outre-mer de la Loi du 28 mars 1963 relative au domaine public maritime
- Le retour à la domanialité publique des 50 pas géométriques

L'adaptation des règles d'urbanisme applicables à la bande du littoral

- L'exception à l'inconstructibilité
- La délimitation de la bande littoral

Chapitre 2. Le déclin de la problématique classique - le dépassement du cadre étatique

Section 1. Le développement de la coopération dans les DOM

A. Le programme pour les mers régionales du PNUE

B. La Commission de l'océan Indien

Section 2. Le droit communautaire et les DOM

A. Applicabilité du droit communautaire

B. Le droit communautaire et la compétence d'adaptation

Conclusion

Introduction

Pourquoi s'intéresser au littoral domien ?

Le littoral représente d'abord lorsqu'on s'intéresse à la population du milieu marin, le lieu qu'il convient de protéger au mieux, que ce soit au regard de la biodiversité, ou autres préoccupations qui peuvent être les plus diverses.

De plus, c'est un espace où le grand principe du développement durable à Rio en 1992 doit ici bien plus qu'ailleurs devenir effectif. Or, chacun sait que la qualité des normes internationales en matière de protection de l'environnement ne suffisent pas en tant que telles à la préservation de la nature, il faut d'abord que ce système normatif soit bien transposé au niveau national.

C'est pourquoi une étude ici succincte du droit applicable aux départements d'outre-mer français, est nécessaire pour justement mettre en exergue la complexité du système législatif propre aux D.O.M., d'où son innocuité patente.

On pourrait craindre que cette incohérence, qui aboutit souvent à un vide juridique, soit extrêmement préjudiciable pour ces départements, dont certains écosystèmes sont des plus intéressants au regard de la faune et de la flore (récifs coralliens, mangrove...), d'autant plus que le déficit et l'urgence que représentent la protection de ces derniers passe par la solution de problèmes bien plus globaux.

C'est ici que l'engagement des D.O.M dans une approche régionale (au sens de mer régionale) avec l'appui de l'U.E. pourrait être un banc d'essai en matière de protection du littoral.

Chapitre 1. Le mécanisme d'assimilation - adaptation

Ce n'est qu'à travers l'étude de l'évolution historique de la législation propre au D.O.M, que l'on est à même de cerner les difficultés d'application du principe de l'assimilation législative et son corollaire celui d'adaptation, car cette évolution n'a fait qu'entériner le maintien de l'application d'un droit colonial ; dont les particularités, l'originalité, ajoutées au contexte socio-économique propre aux D.O.M., sont incompatible avec les préoccupations grandissantes d'un meilleur aménagement et d'une meilleure protection du littoral domien.

Section 1. Détermination du droit applicable aux D.O.M

Au terme d'une longue évolution, le droit positif a consacré depuis 1946, le principe de l'assimilation législative dans les DOM, c'est à dire le principe de l'application de plein droit des normes de portée générale édictées par les autorités nationales. Ce principe est assorti d'une exception, l'article 73 de la constitution, lequel est destiné à permettre une possible adaptation des normes générales à la situation particulière des D.O.M.

en dehors de l'exercice du pouvoir d'adaptation, le principe de l'assimilation législative peut aussi être tenu en échec, par des obstacles qu'il convient de souligner, que ce soit la survivance de régimes antérieurs, l'exercice d'un pouvoir normatif oublié des exigences constitutionnelles et / ou des besoins locaux (...).

A. Rappels historiques

Ces rappels historiques sont indispensables afin de pouvoir cerner les origines de la situation actuelle et les difficultés pour faire prévaloir le principe constitutionnel de l'assimilation législative.

A partir de 1946, on est passé pour les D.O. M. du régime colonial de la spécialité législative au principe d'assimilation législative par aménagements successifs, d'où des incertitudes sur l'applicabilité de certains textes.

On obtient ainsi un régime où les compétences normatives des autorités nationales se combinent avec l'application de normes propres aux D.O.M. (lesquelles peuvent être issue soit de l'ancienne législation coloniale, soit des mesures plus récentes d'adaptation).

1. Le principe colonial de la spécialité législative

On était donc en présence, avant que ces territoires ne deviennent des "départements d'outre-mer", de deux ordres juridiques différentes en métropole et dans chaque colonie. Les conflits de lois se résolvait par transposition du droit international privé.

A compter de la III^{ème} République se dessine une nette tendance à un alignement progressif du droit local sur celui de la métropole.

Ce droit local qui en restant autonome sur le plan de ses compétences, perd progressivement de son contenu spécifique. s'esquisse déjà la voie à la départementalisation. Le nombre de matières "non assimilées" est certes aujourd'hui très réduit (1) mais il convient de les connaître, car ces règles de droit local font obstacle à l'applicabilité directe de toutes règle de portée générale incompatible avec la règle locale, opposent des problèmes de conciliation difficile à résoudre (2).

2. Le régime transitoire de la loi départementalisation du 19 mars 1946

Avec la libération, nos vieilles colonies sont devenues des départements, et l'on devait donc nécessairement passer par une période de transition.

On a donc mis en place un système à travers la Loi de départementalisation du 19 mars 1946, où l'on procède d'une part à une extension pure et simple des lois et décrets métropolitains et d'autre part à l'édiction de dispositions adaptées. Dispositions différentes donc du droit métropolitains, ce qui aura pour effet de prolonger l'existence d'un droit local spécifique au détriment du rapprochement voulu amorcé. L'article 3 de la Loi sur la départementalisation précise que les lois et décrets ultérieurs ne sont applicables que sur mention expresse insérée aux textes. ceci a pour effet de recréer une différence de régime lorsqu'intervient une loi nouvelle ne portant pas la mention d'applicabilités en outre-mer, et donc de maintenir en vigueur le principe de spécialité. L'applicabilité d'un texte pris pendant cette période de transition peut donc être source de grande confusion dans l'état du droit.

3. Le principe constitutionnel de l'assimilation législative

Cette période transitoire se termine avec la Constitution du 27 octobre 1946, dont l'article 73 consacre pleinement le principe de l'assimilation législative (3). Cet article 73 n'a pas d'effet rétroactif, seuls les textes postérieurs sont applicables de plein droit sans mention spéciale. Cet article 73 n'apporte donc pas grand chose. Il autorise l'existence tant de lois générales inapplicables aux D.O.M., que de lois qui lui sont propres en donnant une interprétation restrictive en y voyant une exception au principe d'assimilation.

L'article 73 de la constitution du 4 octobre 1958 prolonge cette tendance, tout en mettant l'accent sur les possibilités d'adaptation, avec une formulation qui implique le maintien du principe constitutionnel d'assimilation législative proclamée en 1946 (4).

B. Le régime actuel d'applicabilité du droit commun

1. Présomption d'inapplicabilité du droit antérieur à la Constitution de 1946

L'ancien principe de spécialité continue de jouer à l'égard des textes antérieurs à entreé en vigueur de la Constitution de 1946. Ces textes sont donc présumés ne pas s'appliquer dans les D.O.M. Cette présomption d'inapplicabilité peut cependant être écartée dans certaines hypothèses, que l'on peut regrouper au nombre de quatre :

- pour les textes généraux applicables de plein droit outre-mer sans publication ou promulgation locale ;
- pour les textes dont est prévu l'application aux colonies devenues des D.O.M., et qui font l'objet d'une promulgation locale par le gouverneur, avant l'entrée en vigueur de la Loi sur la départementalisation ;

- pour les textes pris entre cette dernière loi et la Constitution qui font mention de leur application dans les D.O.M. (sans promulgation locale) ;
- et enfin pour les textes anciens étendus par un décret d'application de la Loi de départementalisation du 19 mars 1946 avant le 31 mars 1948.

Quand à la procédure d'extension des textes métropolitains :

- soit il s'agit d'une extension pure et simple : le texte étendu par décret entre en vigueur à la date fixée par le décret d'extension, et la matière visée est "assimilée" et les modifications ultérieures des textes entrés en vigueur s'appliquent de plein droit ;
- soit on édicte un régime spécifique qui se substitue au droit colonial pour le rapprocher avec le droit métropolitain.

Mais l'opposition n'est pas absolue, beaucoup de décrets combinent les deux procédés (5).

2. Présomption d'application du droit postérieur à la Constitution de 1946

La mention d'inapplicabilité doit être interprétée comme la manifestation d'une volonté de dérogation au principe d'assimilation législative, à ce titre elle doit être clairement exprimée et surtout elle doit être justifiée au regard de l'article 73. La Loi 86.2 du 3 janvier 1986 " littoral" est à cet égard d'une grande clarté, puisque ses dispositions générales sont normalement applicables aux D.O.M . sous réserves de certaines dispositions particulières aux D.O.M. qui leur sont substituées. Il n'y a pas de mention d'inapplicabilité susceptible de créer un vide juridique.

C. Principaux obstacles à l'applicabilité de plein droit des textes métropolitains

La présomption d'applicabilité découlant du principe de l'assimilation législative n'est pas absolue. elle peut être écartée par une mention expresse ou implicite (édiction d'une disposition particulière) qui relève de l'exercice du pouvoir d'adaptation.

Elle peut aussi être tenue en échec par deux mécanismes. L'un relève d'une logique irréprochable mais trompeuse, c'est le problème posé par la modification d'une norme antérieure inapplicable, et la distinction entre les textes modificatifs et ceux innovatoires. L'autre résulte d'un abus caractérisé et par trop fréquent de l'application différée.

1. Le problème de la modification d'une norme antérieure inapplicable

Selon l'avis du Conseil d'Etat du 29 avril 1947, la nouvelle norme est présumée s'appliquer lorsqu'elle modifie une norme antérieure inapplicable, sauf si son auteur manifeste clairement son intention de la rendre inapplicable. La solution est cohérente sur le plan théorique car elle présume l'intention de préserver la spécificité du droit local. Ainsi la définition des eaux domaniales (6) n'est pas susceptible d'être affectée par l'évolution du droit métropolitain en la matière, par contre le régime juridique applicable est assimilé et toute modification s'applique de plein droit.

A cela s'ajoute une nouvelle distinction, car le principe d'applicabilité retrouve ses droits en présence d'une loi nouvelle qualifiée d'innovation parce qu'elle renouvelle entièrement la matière (donc toute loi nouvelle qui se borne à apporter des modifications partielles et limitées demeurera insusceptible d'application).

Cette méthode d'analyse de l'applicabilité d'un texte ne joue qu'en l'absence de toute indication sur l'intention de l'auteur du texte ne peuvent être levées que par une décision de justice ayant autorité de la chose jugée, or il n'y a pratiquement pas de jurisprudence en la matière.

2. Le recours abusif à l'application différée

La dissociation des dates d'entrée en vigueur d'un texte normalement applicable, peut différer son application dans les D.O.M. pour une durée temporaire qui peut s'éterniser. Cette divergence des ordres juridiques métropolitains et ultra-marin peut devenir abusive lorsqu'elle se prolonge.

La pratique largement répandue de l'application différée a ainsi été condamnée par le Conseil d'Etat car elle constitue un obstacle majeur à l'applicabilité de plein droit.

Le législateur a tout d'abord la faculté de différer l'application d'une nouvelle loi en outre-mer en subordonnant son entrée en vigueur à l'édiction d'une seconde loi apportant éventuellement à la première les adaptations nécessaires. un exemple parmi tant d'autres est l'application de la loi 82-600 du 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles qui a ainsi été différée de 8 ans.

Le législateur peut aussi subordonner l'entrée en vigueur des dispositions d'une loi à l'édiction d'un décret qui en fixera la date et les modalités d'application.

Les exemples là sont encore multiples et intéressent plus particulièrement le littoral (7) . Or l'argument de l'adaptation éventuelle n'est souvent qu'un prétexte à l'inapplication de la loi. La décision du Conseil d'Etat n° 90.277 D.C. du 25 juillet 1990 a permis de mettre fin, ou plutôt de donner un coup d'arrêt à cette pratique. Le juge constitutionnel ne se place pas lui sur le terrain de l'article 73 relatif aux D.O.M., mais choisit de se référer à sa jurisprudence générale sur la méconnaissance que le législateur tient de l'article 34. On se retrouve donc sur le terrain de l'entrée en vigueur des lois, où, que ce soit sur l'ensemble du territoire national ou sur une partie seulement de ce dernier, le législateur méconnaît sa compétence en ne fixant aucun pouvoir du gouvernement. Maintenant que nous avons à peu près cerner quel était le droit applicable aux départements d'outre-mer, il convient de se pencher sur sa spécificité.

Section II. Spécificité du droit du littoral domien

Nous allons nous intéresser à l'exercice de cette fameuse compétence d'adaptation, à travers l'étude non exhaustive, de l'organisation de l'administration territoriale de l'Etat, des compétences accrues des régions d'outre-mer, et de l'adaptation des règles d'urbanisme de la loi de 1986 au littoral domien.

Il va s'agir ici d'évaluer le degré de spécificité du droit applicable outre-mer, et donc d'apprécier si cette dernière obéit réellement à une logique de nécessité comme le prescrit la constitution, ou comme le souligne bon nombre d'auteurs, que l'on ne peut rompre trop brutalement avec les pratiques antérieures.

Notre objet ne sera pas ici de porter un jugement qu'en à l'effectivité du droit applicable aux D.O.M., en matière de protection et d'aménagement du littoral, cette réflexion sera menée dans un second chapitre.

On retrouve dans les D.O.M., la physionomie habituelle de l'administration territoriale d'Etat, le principal élément d'originalité tenant au caractère monodépartementale des régions d'outre-mer qui entraîne souvent la superposition de circonscriptions régionales et départementales des services extérieurs.

Certains services n'atteignant pas la dimension nécessaire pour l'exercice convenable de leur attributions (manque de moyens humains notamment), ce sont des services traditionnellement bien implantés qui assument dans la mesure du possible une fonction de suppléance. Autre élément propre aux départements ultra-marins, la décentralisation des compétences des collectivités locales y est plus poussée qu'en métropole et au profit de la région.

A la complexité générée par la Loi du 31 décembre 1982 qui crée la région d'outre-mer sans remettre en cause le statut départemental, se juxtapose les adaptations de la loi littoral aux spécificités du littoral qui tendent à consacrer des situations acquises ; et qui donc consacre une dérive néfaste du double objectif d'aménagement et de protection à atteindre.

A. Difficultés inhérentes à l'organisation administrative

Le décret du 13 février 1989 créé un département ministériel propre aux D.O.M. T.O.M. Depuis 1977, on ne fait plus de différenciation interne entre les services traitant des questions propres aux D.O.M et celles propres aux T.O. M. D'où une confusion difficile à concilier avec les différents statuts qui opposent les D.O.M., régent par le principe de l'assimilation législative, et les T.O.M. relevant des principes inverse de spécialité et d'autonomie.

Le ministère est pratiquement dépourvu de services extérieurs : les D.R.A.E. n'ont pas été constituées outre-mer et il n'existait qu'un chargé de mission auprès de chacun des préfets de la Guadeloupe (pour l'ensemble Antilles /Guyane) et de la Réunion. Il ne peut pas non plus exercer ses compétences en matières d'eau, dans la mesure où l'organisation prévue par la Loi de 1964 n'a pas été mise en place.

Inversement les directions régionales de l'Office National des Forêts, héritières du puissant service forestier de l'époque coloniale, se trouvent investies de missions qui dépassent largement celles de leurs homologues métropolitains.

De droit elles gèrent le domaine forestier, domaine de l'Etat qui couvre notamment la plus grande parties de la Guyane, forêts départementalo - coloniales dans les trois îles (8) . Conformément au droit commun, l'O.N.F. gère les forêts soumises à des collectivités locales. Et, c'est une solution propre aux D.O.M., l'Etat confie à l'O.N.F. la gestion de la parie de la zone littorale des 50 pas géométriques qui est en "nature de forêt" (au sens local du terme).

L'O.N.F assure ainsi la conservation et l'aménagement de plus de la moitié du littoral, il s'y ajoute la partie du domaine maritime qui présente l même nature, c'est à dire la mangrove littorale. Une utilisation rationnelle des compétences conduit à confier à l'O.N.F. la gestion des réserves naturelles (qui ne sont pas réserves biologiques domaniales) et celle des terrains acquis par le Conservatoire du littoral. C'est dans la même optique que le directeur régional du Parc national de la Guadeloupe en a confié la direction à l'O.N.F., parc qui recouvre à peu près exactement le territoire de la forêt départementalo - domaniale.

L'O.N.F. a donc dans les D.O.M., un rôle beaucoup plus qu'en métropole, il est l'outil indispensable à la mise en œuvre d'une grande partie de la politique de l'environnement. Les services d'experts qu'elle propose, concourent en outre à l'élaboration des P.O.S., des S.A.R., de Z.N.I.E.F.F. (...).

Mais ce transfert d'attribution (ou plutôt ce maintien d'attribution antérieur de l'O.N.F.) devrait résulter d'une convention en bonne et due forme, il se fonde en fait sur un arrangement à l'amiable entériné par l'autorité ministérielle.

B. Compétences spécifiques à la région ultra-marine

Le S.A.R fait l'objet d'une élaboration concentrée sous l'autorité du Conseil régional et doit être approuvé par décret. Il a valeur de prescription particulière d'urbanisme au sens de l'article L.111.1.1 du code de l'urbanisme, et pour une part des S.M.V.M., tel qu'il est défini par la Loi du 7 janvier 1983. La procédure d'élaboration du schéma est calquée, avec les transpositions nécessaires, sur celle d'un document d'urbanismes tel que le schéma directeur. Le contenu du schéma est tout aussi classique. La seule disposition originale est celle qui fixe l'échelle des documents graphiques : l'échelle retenue 1/100 000ème n'autorise qu'un zonage assez grossier. Le S.A.R. ne peut donc se superposer à celui du P.O.S., l'intention est ici évidente : le S.A.R ne doit pas trop lier les documents d'urbanisme communaux et comme la loi le prescrit, il doit se limiter à déterminer la destination générale des différentes parties du territoire de la région (9) .

La région exerce donc une compétence globale (qui n'appartient qu'à l'Etat en métropole, sauf pour le cas de la Corse).

Par l'exercice de ses compétences, la région peut imposer aux collectivités inférieures que sont le département et la commune, le respect des orientations fondamentales prescrivant toute forme de tutelle entre collectivités locale (10).

C'est la Loi n 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion qui contient le plus grand nombre de particularité propres aux D.O.M.

Les régions héritent ainsi de compétences spécifiques exercées antérieurement par les conseils généraux , et bénéficient de nouvelles compétences qui n'ont pas de pendant en droit commun.

La Loi de 1982 prévoyait déjà un pouvoir de proposition en matière législative et réglementaire, parallèle à celui que conservait le département (11) .

Elle prévoyait aussi une consultation facultative sur certains projet d'accords internationaux concernant la coopération régionale (art.9).

La pratique a donné une certaine portée à cet article 9 en associant les autorités régionales à toute activité internationale touchant à des accords ou projets de coopération régionale (notamment les conventions pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières conclues sous l'égide du P.N.U.E.) (12) (13).

La loi de 1984 étend cette procédure de consultation à des domaines (articles 16,18, 13) où elle ne peut s'exercer que sous réserve des compétences exclusives de l'U.E. La plus importante des compétences spécifiques reconnues à la région d'outre-mer et l'adoption d'un schéma d'aménagement régional (S.A.R.) qui fixe les orientations fondamentales en matière de développement, mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement

C. La loi littoral dans les départements d'outre-mer

la loi littoral est le fruit de l'élaboration progressive d'un régime spécifique pour un espace naturel particulièrement menacé à la fois pour des raisons naturelles et pour des raisons tenant à la pression croissante des activités humaines. La nécessité d'une adaptation du régime général à la situation particulière des D.O.M. s'est fait sentir en raison des conditions géographiques naturelles (insularité, formation spécifique comme le lagon ou la mangrove...) du fait de la concentration du développement sur la côte, et surtout de part l'existence d'une vieille institution spécifique :la réserve domaniale des 50 pas géométriques. La Loi littoral s'efforce de concilier le poids de cet héritage historique avec une tendance générale aux rapprochement législatifs (14) .

L'effort d'adaptation se déploie dans deux directions, le premier volet est une refonte du régime de cette réserve domaniale qui conduit à une extension sensible su domaine public maritime, le second procède à une adaptation du régime d'urbanisme de la bande littorale à la fois pour l'harmoniser avec le régime domaniale et pour l'assouplir en fonction des besoins locaux (15) .

Les techniques d'aménagement et de protection du littoral métropolitain et domien sont similaires en ce qu'elles conjuguent une appropriation publique de certains terrains et l'établissement de servitudes d'urbanisme. Mais en réalité, l'opposition bien marquée en métropole entre zones urbanisées et zones non urbanisées, devient presque inexistante dans les D.O.M.

1. L'extension du domaine public maritime

Dès les origines de la colonisation, le souverain s'était réservé une bande littorale de cinquante pas (81,20 m) qui ne devait pas être concédée aux particuliers et remplissait une mission stratégique de défense contre les incursions au Xème siècle, les 50 pas du ri, devenus 50 pas géométriques y furent naturellement incorporés. La départementalisation de 1946 et l'introduction de la législation métropolitaine ne changèrent pas le statut de cette réserve domaniale. Le Décret du 30 juin 1955 fait passer les 50 pas géométriques du domaine public au domaine privé de l'Etat, l'objectif visé par l'exposé des motifs étant de favoriser le développement économique et touristique des D.O.M. par une gestion rationnelle de cette réserve. Le législateur décidait, dans la même optique, d'écarter les D.O.M. du champ d'application de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

La Loi littoral, elle, à travers des modalités tout à fait spécifiques va étendre aux D.O.M. la Loi de 1963 et réincorporer au domaine public maritime la zone des 50 pas géométriques.

L'introduction outre-mer de la Loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime :

Cette loi s'applique donc aux D.O.M. avec plus de 20 ans de retard. Elle a pour principale conséquence d'incorporer au domaine public maritime les lais et relais de mer .

Les lais et relais futurs appartiennent au D.P.M. ; par contre ceux anciens restent dans le domaine privé de l'Etat jusqu'à des décisions particulières d'incorporation, conformément aux dispositions de la Loi de 1963 et du fait de la rétroactivité de la Loi littoral (16) .

Le retour à la domanialité publique des 50 pas géométriques :

Plus de 30 ans après le Décret du 30 juin 1955, chapitre du code du domaine de l'Etat (art. L. 86 à L.89) est réécrit pour réincorporer au D.P.M. toute la zone comprise entre la limite u rivage de la mer et la limite supérieure de la zone, comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone des 50 pas géométriques (17) .

(Voir annexe page 16).

Cette incorporation a eu pour but de mettre fin à la désagrégation de la réserve domaniale, du fait d'empiétements privés consacrés et amplifiés par une série de textes laxiste se succédant de 1882 à 1922 et ayant conduit à d'amples privatisations peu conformes au principe de domanialité publique. L'incorporation au domaine privé de l'Etat en 1955 n'a fait qu'accentuer le phénomène en le légitimant, puisque son objectif était de favoriser les aménagement, économiques et touristiques.

L'attitude des pouvoirs publics a changé comme en métropole, à compter des années 70, mais il restait à sanctionner ce changement sur le plan juridique : ce fût l'œuvre de la Loi littoral dont les effets juridiques ne sont pas négligeables. Le principe d'imprescriptibilité, de la zone incorporée au DP notamment permettra à l'avenir de tenir en échec le jeu de la prescription acquisitive du Code civil (18) si souvent évoquée par les particuliers sur des parcelles des 50 pas géométriques.

Mais la portée de cette réforme reste doublement limitée et ne permet pas à court terme un redressement rapide et profond d'une situation très détériorée.

D'une part la Loi littoral limite considérablement son champs d'application. Elle exclut de l'incorporation au D.P.M. certaines ^parcelles relevant d'autres affectations (article 37 modifiant l'article L. 87 du Code du domaine).

La principale exception concerne les terrains domaniaux gérés par L'Office Nationale des forêts (19) .

Les autres exceptions résultent de la volonté de réserver les droits des tiers, laquelle est clairement affirmée et juridiquement fondée (20) , ce qui conduit à consacrer des situations acquises. Le Décret n 89-734 du 13 octobre 1989 (21) prévoit notamment la conclusion de conventions de gestion entre l'Etat et la commune pour une durée de 18 ans au plus. Ce transfert de gestion a en fait pour objectif réel de stabiliser la situation des occupants sans titre - il peut conduire à une cession ultérieure des terrains classés en zone urbaine. En principe ces modalités de gestion doivent être conformes aux règles d'urbanisme propres à la bande littorale, en réalité elles dissimulent souvent l'intention de consacrer la plus part des situations acquise avant l'entrée en vigueur de la Loi littoral (22) . D'autre part, la portée de cette réforme est limitée par l'article 39 qui atténue le principe d'inaliénabilité du DP, lequel permet à l'Etat de céder à la commune, après déclassement, des terrains susceptibles d'aménagement dans la zone des 50 pas géométriques. Certes certaines précautions sont prises pour éviter tout détournement abusif : les terrains cédés doivent être classés en zone urbaine par un P.O.S. opposable aux tiers et inclus dans un périmètre géré par la commune en vertu d'une convention de gestion. certes cela limite les risques de privatisation excessive. Mais en remettant aux autorités communales la responsabilité des choix entre aménagement et protection, on ne garantie pas une protection très stricte du littoral .

2. L'adaptation des règles d'urbanisme applicables à la bande littorale

Le législateur a entendu limiter strictement les possibilités d'urbanisation à proximité immédiate du rivage, pour cela il n'a autorisé qu'une extension limitée de l'urbanisation ; et en dehors des espaces urbanisés, il a interdit en principe toute construction sur une bande littorale de 100 mètres. Ces dispositions ayant parues trop contraignantes pour les appliquer telles quelles dans les D.O.M., il les a assouplies. L'article 35 créé donc un chapitre 146-4, des dispositions codifiées aux articles L. 156-1, L. 156-2 et L. 156-3, d'où un dispositif moins stricte qui s'articule autour de la zone des 50 pas géométriques.

L'exception à l'inconstructibilité :

Comme en métropole, les agglomérations et village déjà existant ne sont pas touchés par les nouvelles servitudes légales ; de même l'extension de l'urbanisation doit se réaliser, soit en continuité, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (art. L. 146-4).

Mais " l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivages" est soumise à des conditions différentes de celles qui s'appliquent en droit commun (relativement restrictives - art. L. 146-4 - II).

L'article particulier L. 1565-2 prévoit deux conditions plus souples :

- d'une part, l'extension de l'urbanisation est admise dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;
- d'autre part, les opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles sont préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma d'aménagement régional valant S.M.V.M.

une partie donc importante du littoral échappe donc à la servitude d'inconstructibilité en raison de sa situation de fait (urbanisation diffuse) ou d'un document d'urbanisme émanant d'autorités régionales.

La délimitation de la bande littorale :

En métropole, l'article L. 146-4 - III détermine, en dehors des espaces urbanisés, une bande littorale de 100 mètres, à compter de la limite du rivage où les constructions et installations sont en principe interdites. Cette bande peut être élargie lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou du fait de l'érosion des côtes le justifient. Dans les D.O.M. l'article particuliers L. 156-2 détermine une bande littorale qui s'identifie à la zone des 50 pas géométriques si elle existe, ou si non équivaut à une bande d'une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage.

La réserve domaniale et la bande littorale se superposent quand elles sont toutes deux présentes, mais elles restent géométriquement et juridiquement distinctes (23) .

Pour les autres dispositions de la Loi littoral, il n'est pas fait de distinction entre la métropole et les D.O.M. ; elles sont donc en principe uniformément applicables.

On aperçoit donc ici que malgré certaines compétences dévolues aux collectivités locales d'outre-mer, ce qui se justifie de part leur éloignement, il y a inadéquation entre le but recherché, le droit applicable et l'exercice des compétences dévolues.

Inadéquation, ineffectivité du droit applicable non pas seulement parce que la décentralisation n'est pas assez poussée et / ou ne prend pas en compte les spécificités culturelles, géographiques, économiques, écologiques des D.O.M., ou que les moyens financiers et humains alloués aux collectivités locales dans le cadre de l'exercice de leur compétences sont totalement insuffisants (24) ; mais il y a inadéquation parce que d'une part l'Etat s'est longtemps désengagé du rôle normatif et de tutelle qu'il lui incombe, et d'autre part parce que la prise en compte progressive de l'intérêt majeur représenté par le littoral projette la réflexion du droit applicable au littoral domien dans un cadre normatif spatial beaucoup plus vaste et mieux adapté de surcroît aux spécificités des D.O.M., ce qui remet en cause la problématique classique du principe de l'assimilation législative et de l'exercice de la compétence d'adaptation.

Le droit communautaire paraît mieux adapté aux caractéristiques de ces départements insulaires, l'U.E. Les prenant justement en compte dans ces dispositions propres aux D.O.M.; le droit international lui, dans un cadre plutôt régional cherche à déterminer des moyens d'action, en matière notamment de protection de la mangrove et des récifs coralliens, plus appropriés à un contexte économique et écologique bien défini.

Chapitre II. Le déclin de la problématique classique.

Le dépassement du cadre étatique.

L'évolution contemporaine du droit remet en cause le cadre national et étatique qui été le sien pendant des générations. Ceci est particulièrement sensible pour le droit français engagé à la fois dans la construction de l'U.E et dans une entreprise de décentralisation au profit des collectivités locales.

Les D.O.M en tant que partie intégrante de la République française (25) sont directement concernés par le développement des ordres juridiques internationaux (26) et communautaires, ce qui permet une approche plus globale et plus ciblée, notamment en matière de protection de la mangrove et des récifs coralliens pour ne prendre qu'un exemple.

Section 1. Le développement de la coopération régionale dans les DOM

Le phénomène le plus intéressant est l'ouverture des D.O.M. à une coopération régionale à l'intérieur de leur zone géographique, avec donc pour conséquence une différenciation du droit qui leur est applicable.

A. Le programme pour les mers régionales du P.N.U.E

Le P.N.U.E. s'est particulièrement attaché aux problèmes de l'environnement marin. Il a adopté une démarche globale (indépendante des catégories juridiques du milieu marin) et régionale (appliqué à chaque mer constituant une entité géographique). C'est ainsi que s'est développé à partir de 1974 un programme pour les mers régionales. Chaque programme conduit à l'adoption d'un plan d'action, lequel est formalisé par divers instruments juridiques :

- une convention cadre pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région.
- accompagné de protocoles additionnels visant des objectifs précis (27) .

La France est concernée au titre de ses D.O.M. par deux de ces programmes : les départements français d'Amérique font partie de la région Caraïbes (Convention de Cartagena de Indias, 24 mars 1985) et la Réunion relève de la région de l'Afrique Orientale (Convention de Nairobi, 21 juin 1985).

Au plan du droit international, seule la République française est signataire des conventions et protocoles, et est donc responsable de la bonne exécution de ses engagements. Mais la coopération régionale intéresse au premier chef les populations locales et les autorités élues, la Circulaire du 12 mai 1987 relative aux relations internationales de la France et l'action extérieure de ses régions et départements d'outre-mer s'efforce d'encadrer le phénomène en admettant (sans le reconnaître expressément) que chaque D.O.M. (ou groupe de D.O.M.) constitue un centre spécifique de relations extérieures avec Les Etats et territoires de sa région géographique.

Les traités internationaux ayant une valeur supérieure à la loi, peuvent donc écarter l'application d'une loi même de portée générale et créer l'obligation de prendre des mesures d'application spécifiques, ce qui constitue donc une source autonome d'adaptation du droit à la situation particulière des D.O.M.

La mangrove espace naturel et culturel au sens de l'article L.149-6 du Code de l'Urbanisme est un des exemples de tentative de protection des milieux littoraux à l'échelle caribéenne (28) .

B. La commission de l'Océan Indien (C.O.I.)

L'entreprise est encore plus ambitieuse que celle des mers régionales car elle dépasse le cadre géographique du milieu marin et des zones côtières. La France est amenée à y participer au titre de la Réunion. Il s'agit là de repenser le modèle de développement à partir du concept de "développement intégré", la protection de l'environnement étant devenue un élément indispensable à la bonne marche des programmes d'ajustements structurels pour les organismes financiers d'aide au développement.

Le projet de programme régional d'action de la C.O.I se fonde sur une étude préparatoire réalisée sous l'égide de la Commission de l'U.E.

Il n'y a pas d'équivalent dans la région Caraïbe, mais l'Etat se prépare à une évolution prévisible similaire (Décret n 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération régional Caraïbes-Guyane) (29) .

Section II. Le droit communautaire et les DOM (30).

Alors que les régions métropolitaines ont un statut purement législatif, les régions d'outre-mer ont un statut supérieur, même s'il apparaît pour l'instant dépourvu de portée pratique.

Leur existence et leurs compétences sont en effet consacrées par un texte international et donc par la même supérieure à la loi. Il s'agit de la Décision n 89-687-C.E.E. du 22 décembre 1989 du conseil des C.E. instituant "un programme d'action spécifique à l'éloignement et à l'insularité des D.O.M. (P.O.S.E.I.D.O.N.)" (31).

A. Applicabilité du droit communautaire

L'applicabilité générale du droit communautaire aux D.O.M. n'est pas douteuse, puisqu'elle se dégage d'une solution générale depuis l'arrêt Hansen de 1978.

Dans certains domaines, le droit communautaire attribue certaines compétences exclusives aux institutions communautaires, la compétence nationale disparaît alors et toutes dispositions de droit interne deviennent caduques.

L'article 227 paragraphe 2 du traité de Rome, tel qu'il a été interprété par la C.J.C.E. dans l'affaire Hansen, autorise l'adoption de mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins des D.O.M. (et non par du fait d'une situation particulière - art;73 - France).

Le programme P.O.S.E.I.D.O.N., adopté le 22 décembre 1989, précise dans le respect des normes précipitées, la politique d'adaptation qu'entend suivre l'U.E. dans les années à venir.

L'union Européenne d'autre part, participe concurremment avec la France à la Convention de Carthagène. Elle conclut avec des Etats tiers des accords de pêche concernant les D.O.M.(Notamment accord C.E.E./U.S.A. en 1984).

Elle est présente dans des instances de concertation où siègent des Etats de la Caraïbe (comme C.O.P.A.C.O.). Elle apporte son soutien au programme d'action pour l'environnement de la C.O.I. Elle est donc déjà bien impliquée dans les questions intéressant les D.O.M (32).

B. Le droit communautaire et la compétence nationale d'adaptation

Dans des domaines couverts par le droit communautaire, la compétence d'adaptation des autorités nationales est si non tenue en échec, du moins liée par des dispositions communautaires. C'est en effet aux institutions de l'U.E., qu'il appartient d'édicter des mesures spécifiques, l'U.E.prévoit donc ou non des modalités d'adaptation et si c'est le cas de la marge manœuvre nationale est très faible.

L'inertie des autorités nationales devient alors constitutive de manquement au droit communautaire.

Conclusion

Ces rappels, non exhaustifs, bien au contraire, à propos du littoral domien ne peuvent pas écarter l'idée, que dans le cadre de la protection et l'aménagement du littoral on s'attaque, à la résolution de problèmes bien plus globaux. Comment gérer l'incompatibilité entre l'aménagement et la protection de l'environnement, perçue et vécue dans les pays sous-développés ?.

Les problèmes liés à l'environnement sur la bande littorale dans les D.O.M. sont multiples (squattérisation de la bande littorale, recrudescence de l'habitat insalubre et / ou non conforme aux règles de l'urbanisme, décharges sauvages, remblaiements intempestifs...) ; la réponse des autorités locales est plus que mitigée car la préservation de l'environnement est perçue comme un luxe et la répression est quasiment inexistante (33) ; nombre de décrets en application de loi de portée générale n'ont toujours pas été édictés (etc...).

Le droit du littoral ne doit pas donc être exclusivement un droit de détruire ou de protéger, mais un droit de gestion à l'interface de la préservation et de conservation, comme le conclut dans son mémoire (y.) Keita (34).

Mais ceci passe par la compréhension, l'application de principes que l'on a défini depuis 1972 à Stockholm, et que même certains pays industrialisés occultent encore sciemment, de là à en espérer une prise en compte dans les D.O.M., à court terme, cela devient utopique.

1

Comme la zone des 50 pas géométriques-art.L86 à 89 du code du domaine de l'Etat, ou bien la domanialité publique des eaux- eaux articles L.90 Code (...).

2

Voir : Section II -C- La Loi littoral dans les D.O.M, de la présente note.

3

Article 73 : "le régime législatif des départements d'outres-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf les exceptions déterminées par la loi."

4

Article 73 : "le régime législatif de l'organisation administrative des départements d'outre-mer peuvent faire l'objet d'adaptations nécessitées par leur situation particulière".

5

pour une étude plus approfondie, voir (J.C) Douence -Le régime communal des D.O.M. encyclopédie dalloz des collectivités locales, p. 192 et s.

6

Actuellement codifié à l'article du Code du domaine de l'Etat.

7

Voir (J.C) Douence - L a loi "littoral" et départements d'outre-mer - Economica - 1988 S.F.D.E. - p 36 et s., p. 39 notamment.

8

Quand au régime forestier de la Guyane où l'exception au droit commun est ici érigé en principe- Voir Rapports complémentaires- Tome II infra cit note (22).

9

Un autre instrument privilégié d'une politique globale et intégrée de l'environnement est le plan régional, qui s'il n'a pas de caractère normatif, est d'un grand intérêt du fait de son champs d'application qui est pratiquement illimité.

10

(J.C) Douence -Les départements d'outre-mer - Encyclopédie Dalloz des Collectivités locales- fascicule 1905 à 1943.

11

La consultation obligatoire des conseils généraux n'existe que pour de simple mesures d'adaptation et non pour les lois et décrets de portée générale- voir décret n 60-406 du 26 avril 1960 et Décret n 89-850 du 16 novembre 1989 relatifs à l'adaptation du régime législatif dans les départements d'outre-mer.

12

Convention de Carthagène pour la région Caraïbe, Convention de Nairobi pour la région de l'Afrique Orientale.

13

Une circulaire du Premier Ministre en Date du 12 mai 1987, J.O.R.F.- 13 mai 1987, p. 5393 précise et encadre les modalités de l'association des autorités locales à l'exercice des compétences étatiques en la matière.

14

(J.C) Douence- La Loi littoral dans des départements d'outre-mer - S.F.D.E - Economica, 1987, p. 37.

15

(E.P) Luce- La réserve domaniale dite des 50 pas géométriques, A.J.D.A., 1992, p.236, (J.) Dufau, La zone des cinquante pas géométriques dans les D.O.M., A.J.D.A., 1990, p.444.

16

Godfrin, commentaire de la Loi littoral - A.J.D.A., p.359.

17

Pour plus de précisions quand à la définition des limites du rivage, et aux problèmes posés par les lais et relais de mer - Voir (Y.) Keira - Le littoral domien : droit et politiques - mémoire de D.E.A - Martinique 1994 - pp. 21-28.

18

Article 2262 et 2265 du Code Civil.

19

Ce qui représente le tiers ou les deux tiers de la zone des 50 pas géométriques ; l'exception ici est encore la plus justifiée et la moins dangereuse sur le plan de l'environnement, le régime forestier s'y appliquant est au moins aussi protecteur que celui du D.P.M.

20

L'article 38 devenu l'article L.88 du Code du domaine vise les titres valides antérieurs à 1995, les ventes et promesses ultérieures et les prescriptions des articles R-164 et s. du Code domaine.

21

Modifiant les dispositions des articles R-164 et s. du Code du domaine.

22

Preuve en est faite dans le TOME II / Rapport complémentaires. Le droit de l'environnement dans les départements d'outre-mer - mai 1991 - (J.C) Douence - S.F.D.E.

23

La réserve domaniale n'existe pas toujours et c'est par définition une institution domaniale, la bande littorale couvre elle, tout le littoral et relève du droit de l'urbanisme - elle crée donc des servitudes qui pèsent sur tous propriétaires qu'il s'agisse de l'Etat ou d'autres personnes privées ou publiques.

24

Ceci est mis en exergue par (A.) Oraison - Quelques critiques sur l'organisation des attributions d'outre-mer - Les avatars de décentralisation dans les D.O.M.-T.O.M. - Université de la Réunion Saint-Denis, mars 1995.

25

La Constitution française reconnaît aux traités et aux accords internationaux, régulièrement ratifiés et approuvés un effet direct dans l'ordre juridique interne et une valeur supérieure à celle des lois.

L'applicabilité dans les D.O.M. des traités conclus par la République française est déterminée par des règles de droit international public, notamment l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

26

Le Littoral domien est donc soumis aux dispositions de conventions telles que : la convention de Washington du 3 mars 1973 régissant le commerce international des espèces sauvages de faune et de flore menacés d'extinction ; La convention R.A.M.S.A.R. du 2 février 1971 sur la protection des zones humides, pour ne citer qu'elles - Voir Numéro hors série revue juridique de l'environnement - 1994 - droit de l'environnement en Amérique Tropicales pp. 11-19.

27

Op. cit note (26) pp.12-19.

Voir aussi (M.) Dejeant - Pons - Les principes du P.N.U.E. pour la protection des mers régionales in S.F.D.E. Droit de l'environnement marin - Développements récents - Economica - 1988 - pp. 63-82.

28

Voir op. cit note (26) pp. 57-78 par (J.P.) Beurier ;

Voir op. cit note (17) p.109-110 (Y.) Keita.

29

J.O. du 26 juillet 1990, p. 8964.

30

(J.) Ziller - Les D.O.M.-T.O.M. - L.G.J.D. - 1991, pp. 87-113.

31

J.O.C.E. n C53 du 2 mars 1989, p.12.

32

(D.) Perrot - Les formes de la présence de la C.E.E. dans le bassin Caraïbe - Annuaire des collectivités locales du G.R.A.L. - 1991.

33

Op. cit note (22) - TOME II.

34

Op. cit note (17) p. 111