

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 octobre 1987.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1)
sur le projet de loi relatif à la visibilité des amers, des feux et
des phares et au champ de vue des centres de surveillance
de la navigation maritime.*

Par M. Louis de CATUELAN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Jean François-Poncet, président; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, vice-présidents; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, secrétaires; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duoméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, Andre Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheron, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaret, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.*

Voir le numéro :

Sénat : 142 (1986-1987).

Mer et littoral.

SOMMAIRE

	Pages
EXPOSE GENERAL	3
EXAMEN DES ARTICLES	7
TABLEAU COMPARATIF	13

EXPOSE GENERAL

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi a pour objet l'amélioration de la visibilité des ouvrages d'assistance à la navigation et le renforcement de la protection des champs de vue des centres de surveillance de la navigation.

La législation en cette matière est déjà ancienne puisqu'elle résulte :

- d'une loi du 18 juillet 1895, elle-même modifiée par une loi du 27 mars 1933, textes qui ont établi des normes de conservation et de protection des installations électro-sémaphoriques militaires,

- et d'une loi n° 57-262 du 2 mars 1957 qui a étendu aux amers et aux phares civils le dispositif de sauvegarde des ouvrages militaires.

Cette législation porte notamment qu'un décret en Conseil d'Etat fixe pour chaque installation les champs de vue et les parties protégées ; elle prévoit également des contraventions pour les infractions constatées.

Compte tenu de son ancienneté, ce dispositif présente deux types de lacunes :

D'une part, la désignation claire des ouvrages à protéger ne vise pas les centres civils de surveillance de la navigation (CROSS) dont la création est récente.

D'autre part, comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, la description incomplète des servitudes ne permet pas :

- de jour, de prévenir certaines confusions de couleur entre les amers et certains parements d'immeubles avoisinants,
- et de nuit, d'éviter des risques de confusion entre les feux de signalisation maritime et d'autres éclairages.

Les dispositions qui nous sont proposées concernent exclusivement les installations civiles et visent donc à améliorer la protection visuelle de ces ouvrages et à incorporer dans le champ d'application de cette législation les nouveaux centres de surveillance du trafic maritime.

Le détail de ces mesures sera exposé dans l'examen des articles. Mais votre commission souhaite saisir une occasion qui, somme toute, n'est donnée que tous les trente ans au Parlement - les derniers textes législatifs en cette matière datent respectivement de 1933 et de 1957 - pour insister sur l'importance du bon fonctionnement du système de surveillance et de signalisation de la navigation maritime dans notre pays.

*

* *

L'analyse du système actuel d'assistance à la navigation permet d'opérer deux types de constatations.

D'une part, il existe un contraste entre la sophistication accélérée des techniques de navigation qui repose de plus en plus sur l'usage des ondes et des satellites, et la permanence du facteur humain dans le maintien de la sécurité en mer. Sur ce dernier point, votre rapporteur se doit de souligner que les perfectionnements technologiques n'apporteront jamais une fiabilité totale, ce qui est d'autant plus regrettable que la croissance du tonnage des bâtiments est la cause d'une aggravation des conséquences d'éventuels accidents.

D'autre part, il existe une ligne de partage encore très nette entre les usagers des systèmes d'aide à la navigation. L'assistance par satellite, l'utilisation des zones de séparation de

trafic et des centres de surveillance s'adresse plus naturellement à la navigation hauturière qu'à la navigation côtière. A l'opposé, les phares, les amers et les balises sont très largement employés par les pêcheurs et les plaisanciers. Ce second constat autorise à s'interroger sur les moyens confiés au service public intéressé.

L'administration des phares et balises - qui existe depuis 1792 - gère aujourd'hui :

- 1.333 phares et feux,
- 860 bouées lumineuses,
- et 929 bouées non lumineuses.

En outre, elle contrôle ou entretient près de 2.000 amers et doit également assurer le bon fonctionnement des signalisations radioélectriques : 29 balises répondeuses de radar, 49 radiophares et radiobalises et partie la plus moderne de son activité, 56 stations de système électronique de position en mer ainsi que 14 systèmes de position à l'entrée des ports.

Cette activité, dont votre rapporteur tient à souligner qu'elle est exercée avec compétence et dévouement, s'applique à des milliers de kilomètres de côtes et à des centaines de milliers de km² d'espaces maritimes en métropole et outre-mer.

Aussi doit-on se féliciter qu'en dépit de l'augmentation de ses tâches ce service public soit assuré par moins de 2.000 personnes et à effectif constant depuis 1973.

Mais peut-être y aurait-il intérêt à renforcer, ne serait-ce que de façon transitoire, les moyens affectés à ce service public pour améliorer la sécurité de la navigation dans ses deux composantes que sont les techniques électroniques et les procédés traditionnels.

Dans le premier cas, il est apparu que nos systèmes d'assistance à la navigation, bien que s'étant modernisés, accusent un certain retard par rapport à nos partenaires de la communauté. L'harmonisation prévue par l'acte unique européen pourrait être l'occasion d'accélérer la modernisation de ces systèmes.

A l'opposé, s'agissant des phares, balises et amers, votre rapporteur a pu constater l'existence de difficultés d'entretiens. Or, il tient à rappeler l'importance du bon fonctionnement des

ouvrages d'assistance passive à la navigation aussi bien pour la sécurité des usagers qu'en vue de l'utilisation des ressources halieutiques par les pêcheurs côtiers.

Sous réserve des observations qui précèdent, et des amendements qu'elle propose, votre commission des affaires économiques a donné un avis favorable à l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

L'article premier reprend le principe établi par la législation antérieure de l'institution de servitudes destinées à protéger la perception visuelle des amers, des feux et des phares ainsi que l'identification de ces ouvrages à partir de leur caractère ou des signaux lumineux qu'ils émettent. En outre, il étend cette protection au champ de vue des centres de surveillance de la navigation dont la création récente interdisait de les inclure dans un dispositif qui date de plus de trente ans.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

L'article 2 porte que les limites des zones et la nature des contraintes créées en vue de la protection des centres de surveillance et des ouvrages d'assistance à la navigation sont fixées par décret.

Ces décrets sont pris individuellement pour chaque ouvrage ou pour chaque centre de surveillance après une enquête effectuée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Il est prévu que ces décrets soient pris en Conseil d'Etat lorsque le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a émis un avis défavorable à l'institution de la servitude.

Enfin, les zones soumises à servitude peuvent être supprimées ou réduites par décret simple.

Votre commission note que, dans ce dernier cas, ce texte introduit une dérogation au parallélisme des formes puisque le décret instituant une servitude peut être pris, le cas échéant, en Conseil d'Etat et que le texte la supprimant ou la réduisant n'est

qu'un décret simple. Dans la mesure où cette dissymétrie va dans le sens d'une plus grande protection des administrés, elle y est favorable.

Sous réserve d'un amendement de forme destiné à clarifier la rédaction du premier alinéa de l'article 2, votre commission vous propose de l'adopter.

Art. 3

L'article 3 prévoit que, dans les zones de servitude délimitées conformément aux dispositions de l'article 2, aucune construction ne pourra être édiflée ou agrandie sans l'autorisation du Ministre chargé des phares et balises et de la navigation.

Votre commission vous propose d'adopter sans modification cet article qui ne fait qu'insérer dans la nouvelle loi une disposition figurant déjà dans la législation antérieure.

Art. 4

L'article 4 a pour objet de préciser les contraintes nouvelles qui peuvent être instituées dans les zones de protection des centres de surveillance et des ouvrages d'assistance à la navigation.

Comme le soulignait justement l'exposé des motifs du projet, la rédaction des lois antérieures a laissé subsister certaines imprécisions qui sont de nature à nuire à la bonne visibilité des ouvrages d'assistance à la navigation et à altérer les champs de vue des centres de surveillance de la navigation.

Depuis de nombreuses années, les marins eux-mêmes ont été les premiers à signaler ces défauts dont la persistance pourrait porter atteinte à la sécurité en mer.

Votre rapporteur souhaite en donner plusieurs exemples :

- en 1967, aux Sables d'Olonne, le comité local des pêches s'est plaint du défaut de visibilité de jour du phare de la Potence dont la couleur se confond, depuis la mer, avec celle d'un immeuble récent ;

- en 1968, des navigateurs ont signalé que l'amer antérieur de l'alignement à 53° du port de Guilvinec se détache mal de l'ensemble des maisons environnantes ;

- en 1970, le Syndicat des pilotes de Bayonne fait part de l'impossibilité d'utiliser l'alignement à 321° des Forges de l'Adour par suite des poussières de ciment ;

- en 1972, la construction d'un hôpital de grande hauteur à La Rochelle a compromis la visibilité de jour de l'alignement à 59° de l'entrée du port ;

- en 1976, la visibilité diurne de l'alignement du Chay à Royan a été compromise par suite de construction de bâtiments ainsi que par le développement de la végétation, en arrière de l'amer antérieur ;

- enfin, en 1982, a été signalé le défaut de visibilité diurne du Phare de Lanvaon sur le fond du château d'eau de Plougerneau (Finistère).

Dans ces conditions, l'article 4 projette - dans le cadre des décrets prévus à l'article 2 - d'interdire :

- de laisser croître les plantations à une hauteur telle que la visibilité et l'identification des amers, feux et phares ou que les vues depuis les centres de surveillance puissent être gênées ;

- de propager à partir d'installations permanentes des fumées gênantes pour la visibilité, l'identification des amers, feux et phares et les vues depuis les centres de surveillance de la navigation ;

- d'utiliser, pour les revêtements extérieurs des constructions, des couleurs ou des matériaux réfléchissants de nature à réduire l'effet de contraste des amers, des feux et des phares ;

- de mettre en place tout dispositif visuel de nature à créer une confusion avec les amers, feux et phares. Cette disposition vise notamment le cas des très nombreuses enseignes lumineuses qui se sont développées sur notre littoral.

Votre commission estime que l'ensemble de ces précisions est de nature à apporter des améliorations non négligeables au bon fonctionnement des services publics d'assistance à la navigation maritime et vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 5

L'article 5 dispose de la suppression ou de la modification des éléments gênants pour la navigation énumérés à l'article 4 et préexistant à la création de nouvelles zones de servitudes ou au renforcement de celles-ci.

A cet égard, il prévoit qu'une suppression ou qu'une modification de ces éléments peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département moyennant une indemnité préalable, et, qu'à défaut d'accord amiable, cette indemnité est fixée comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Tout en étant entièrement acquise à l'esprit de cet article, votre commission vous proposera un amendement prévoyant que l'indemnité préalable mentionnée à l'article 4 devra à la fois couvrir les frais exposés par les particuliers et compenser les diminutions patrimoniales qui pourraient être la conséquence de la mise en conformité des propriétés avec les nouvelles servitudes.

Sous réserve de cet amendement et d'un amendement rédactionnel, votre commission souhaite voir adopter l'article 5.

Art. 6

L'article 6 traite de la répression des infractions aux articles 3 (éventuelle servitude non aedificandi) et 4 (protection de la visibilité des ouvrages d'assistance à la navigation et des champs de vue des centres d'assistance à la navigation).

Ces infractions pourront être poursuivies par les officiers et agents de police judiciaire, les fonctionnaires des services chargés

des phares et balises assermentés, et les officiers et officiers marinières de la Marine nationale également assermentés.

L'article 6 porte que ces infractions constituent des contraventions de grande voirie poursuivies et réprimées par la voie administrative.

Enfin, dans son dernier paragraphe, le texte prévoit que les contrevenants sont tenus de démolir les constructions indûment exécutées et de faire cesser les gênes existantes à leurs frais, et seront justiciables d'une amende fixée par décret en Conseil d'Etat et dont le montant ne devra pas excéder le maximum prévu pour les contraventions de police.

Votre commission estime que ce dernier paragraphe risque de poser certains problèmes aux administrés. En effet, les démolitions de construction ou la suppression des gênes envisagées dans cet article sont prévues sans condition claire de délais. Or, s'il convient de réprimer ces infractions, il ne semble pas excessif de laisser aux contrevenants le temps de se mettre en conformité avec la loi.

Aussi vous propose-t-elle une rédaction nouvelle de la première phrase de ce paragraphe établissant un principe clair : les contrevenants seront tenus de démolir les constructions mentionnées à l'article 3 et de faire cesser les gênes mentionnées à l'article 4 dans un délai fixé par la mise en demeure, délai qui, sauf péril imminent, ne pourra pas être inférieur à un mois.

Sous réserve de cet amendement, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 6.

Art. 7

L'article 7 abroge la loi n° 57-262 du 2 mars 1957 étendant aux amers et aux phares les dispositions de la loi du 18 juillet 1895, modifiée par la loi du 27 mai 1933, concernant la détermination et la protection des champs de vue des postes électro-sémaphoriques.

Dans le même temps et afin que cette abrogation ne fasse pas disparaître les servitudes instituées précédemment, le second paragraphe de l'article prévoit leur maintien et insère leur modification ainsi que la répression des infractions auxquelles

leur méconnaissance pourrait donner lieu dans le champ d'application de la présente loi.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 7 sans modification.

Art. 8

L'article 8 dispose que les conditions d'application de la loi seront fixées par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 8 sans modification.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

PROJET DE LOI

relatif à la visibilité des amers, des feux et des phares et au champ de vue des centres de surveillance de la navigation maritime.

Article premier.

Le champ de vue des centres de surveillance de la navigation, la perception visuelle des amers, des feux et des phares, l'identification de ces repères à partir de leurs caractères ou des signaux lumineux émis sont protégés par des servitudes instituées conformément à la présente loi.

Art. 2.

Les limites des zones soumises aux servitudes et celles des contraintes mentionnées aux articles 3 et 4 de la présente loi qui s'y appliquent sont fixées par décret pris pour chaque amer, feu, phare et centre de surveillance de la navigation après enquête faite comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique ; le décret est pris en Conseil d'Etat lorsque le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête a émis un avis défavorable.

Les zones soumises à servitude peuvent être réduites ou supprimées par décret.

Art. 3.

Les décrets prévus à l'article 2 peuvent prescrire que dans tout ou partie des zones de servitudes délimitées conformément aux dispositions de l'article 2, aucune construction ne sera édifiée ou agrandie sans l'autorisation du ministre chargé des phares et balises et de la navigation.

PROJET DE LOI

relatif à la visibilité des amers, des feux et des phares et au champ de vue des centres de surveillance de la navigation maritime.

Article premier.

Sans modification.

Art. 2.

Les limites des zones soumises aux servitudes mentionnées à l'article premier et la nature des contraintes mentionnées aux articles 3 et 4 sont...

... défavorable.

Alinéa sans modification.

Art. 3.

Sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Art. 4.

Dans tout ou partie de ces mêmes zones de servitudes, les décrets mentionnés à l'article 2 peuvent interdire :

1. de laisser croître les plantations à une hauteur telle que la visibilité et l'identification des amers, feux et phares ou que les vues depuis les centres de surveillance puissent être gênées ;

2 de propager à partir d'installations permanentes des fumées gênantes pour la visibilité, l'identification des amers, feux et phares et les vues depuis les centres de surveillance de la navigation ;

3. d'utiliser, pour les revêtements extérieurs des constructions, des couleurs ou des matériaux réfléchissants de nature à réduire l'effet de contraste des amers, des feux et des phares ;

4. de mettre en place tout dispositif visuel de nature à créer une confusion avec les amers, feux et phares.

Art. 5.

La suppression ou la modification des éléments gênants énumérés à l'article 4 et existant à la date d'institution de chaque servitude peut être ordonnée par le représentant de l'Etat dans le département, moyennant indemnité préalable.

A défaut d'accord amiable cette indemnité est fixée comme en matière d'expropriation pour chaque cause d'utilité publique.

Art. 6.

Les infractions aux dispositions des articles 3 et 4 sont recherchées et constatées par :

1. les officiers et agents de police judiciaire ;

2. les fonctionnaires des services chargés des phares et balises et de la navigation, dûment assermentés ;

3. les officiers et officiers marinières de la marine nationale, dûment assermentés.

Ces infractions constituent des contraventions de grande voirie poursuivies et réprimées par la voie administrative.

Art. 4.

Sans modification.

Art. 5.

La suppression...

... indemnité préalable. Cette indemnité doit couvrir les frais exposés en vue de la suppression ou de la modification des éléments gênants visés à l'article 4 et réparer les dommages qui pourraient en résulter.

A défaut...

... d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 6.

Alinéa sans modification.

1. alinéa sans modification.

2. alinéa sans modification.

3. alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Texte en vigueur

Texte du projet de loi

Propositions de la commission

Dans un délai fixé par la mise en demeure et qui, sauf péril imminent, ne peut être inférieur à un mois, les contrevenants...

... police.

Les contrevenants sont tenus de démolir les constructions mentionnées à l'article 3 indûment exécutées et de faire cesser les gênes mentionnées à l'article 4, le tout à leurs frais. En outre, ils encourent les amendes fixées par décret en Conseil d'Etat et dont le montant n'excédera pas le maximum prévu pour les contraventions de police.

Art. 7.

Art. 7.

Sans modification.

La loi n° 57-262 du 2 mars 1957 étendant aux amers et aux phares les dispositions de la loi du 18 juillet 1895, modifiée par la loi du 27 mai 1933, concernant la détermination et la protection des champs de vue des postes électro-sémaphoriques, est abrogée.

Les champs de vue et les servitudes instituées en application de la loi du 2 mars 1957 sont maintenus. Leurs modifications sont soumises aux dispositions de la présente loi. Les infractions aux dites servitudes sont recherchées, constatées et poursuivies conformément aux dispositions de l'article 6 de la présente loi.

Loi du 18 juillet 1895, modifiée par la loi du 27 mai 1933, concernant la détermination et la conservation des postes électro-sémaphoriques.

Art. premier. — La détermination des postes électro-sémaphoriques relevant du département de la marine et la délimitation du champ de vue de ces ouvrages militaires sont fixées conformément au tableau annexé à la présente loi.

Art. 2. — Dans l'étendue du champ de vue ainsi déterminé, il est interdit d'élever aucune construction sans l'autorisation du ministre de la marine.

Dans l'étendue desdits champs de vue, il est également interdit de laisser croître les plantations à une hauteur telle que les vues puissent en être gênées.

L'abatage ou l'ébranchage des plantations qui, à la date de la promulgation de la présente loi, gênent les vues des postes électro-sémaphoriques, pourra être ordonné, moyennant indemnité préalable.

L'indemnité sera réglée conformément à la législation sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Art. 3. — L'autorité maritime aura le droit, si elle le juge nécessaire, d'exiger la démolition des constructions existant au jour de la promulgation de la présente loi, après expropriation dans les formes prévues par les articles 75 et 76 de la loi du 3 mai 1841.

Art. 4. — Les contraventions aux dispositions de l'article 2 de la présente loi seront recherchées par les officiers et agents assermentés de la marine. Elles seront poursuivies et punies conformément à la législation spéciale relative aux servitudes militaires.

Texte en vigueur

Loi n° 57-262 du 2 mars 1957 étendant aux amers et aux phares les dispositions de la loi du 18 juillet 1895, modifiée par la loi du 27 mai 1933, concernant la détermination et la protection des champs de vue des postes électro-sémaphoriques.

Article premier. — La loi du 18 juillet 1895 modifiée par la loi du 27 mai 1933 est applicable aux amers et aux phares, sous réserve des dispositions ci-après.

Art. 2. — Un décret en Conseil d'Etat précisera, pour chaque amer ou chaque phare, les champs de vue et les portées qui seront ainsi protégées.

Art. 3. — En ce qui concerne les phares et les amers, les contraventions aux dispositions de l'article 2 de la loi du 18 juillet 1895 complétée par la loi du 27 mai 1933 seront recherchées, soit par les officiers de port et agents assermentés des services maritimes des ponts et chaussées, soit par les officiers assermentés de la marine pour les amers et balises à terre de département militaire, et seront également poursuivies et punies conformément à la législation spéciale relative aux servitudes militaires.

Art. 4. — Les attributions qui, pour la protection des champs de vue des postes électro-sémaphoriques, sont dévolues au ministre de la marine, sont exercées, pour la protection des champs de vue des amers et des phares, par le ministre chargé des travaux publics.

Texte du projet de loi

Art. 8.

Les conditions d'application de la présente loi sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Propositions de la commission

Art. 8.

Sans modification.