

**DEPARTEMENT DES ALPES-MARITIMES**

**Procédure d'attribution de la  
concession des plages  
naturelles  
situées sur la commune  
d'Antibes-Juan-Les-Pins**

**Conclusions et avis motivés**

**Enquête Publique**  
**du 20 septembre au 8 octobre 2021**

Destinataires :

Monsieur le Préfet des Alpes-Maritimes

Madame la Présidente du Tribunal Administratif

Commissaire-Enquêteur : Odile Bouteiller

## 1 OBJET DE L'ENQUÊTE

Antibes Juan-les-Pins est la première ville du département des Alpes-Maritimes par l'étendue de ses 23 km de côtes. La concession accordée par l'Etat pour ses plages naturelles étant arrivée à échéance le 15 septembre 2020 le renouvellement de la concession impose à la commune une mise en conformité avec la loi Littoral. Elle modifie notamment les taux d'occupation de l'espace au profit de l'usage libre et gratuit des plages ainsi que les modalités de ces occupations.

- L'aménagement, l'exploitation et l'entretien de plages dont est chargée la commune impose que les activités éventuellement sous-traitées par Délégation de Service Public (DSP) doivent avoir un rapport direct avec l'exploitation de la plage et être compatibles avec le maintien de l'usage libre et gratuit des plages.
- L'importance des lots d'exploitation que la commune est susceptible d'accorder par voie de DSP est limitée à 20% de la surface et du linéaire, les 80% restant devant être d'usage libre et gratuit.
- De plus ce taux est désormais calculé plage par plage et non sur la totalité du linéaire et de la surface des plages naturelles de la commune.
- Les aménagements doivent préserver l'environnement naturel et paysager et la vocation des espaces terrestres avoisinants. Dans ce cadre les équipements et installations mis en oeuvre pour les lots d'exploitation sous-traités par la commune devront être démontables ou transportables et laisser la plage dans l'état antérieur à la période d'exploitation.

Ces dispositions devraient avoir un impact considérable sur l'usage de l'espace public, l'aspect des plages et la préservation de la nature et du paysage.

C'est dans ce contexte que la commune a, par délibération en date du 20 décembre 2019, sollicité l'octroi d'une nouvelle concession pour une durée de 12 ans avec pour finalité l'équipement, l'entretien et l'exploitation des plages naturelles d'Antibes-Juan-les-Pins. Leur superficie totale de 35 434 m<sup>2</sup> comporte 9592 m<sup>2</sup> d'ouvrages avec digues et épis.

La commune propose pour l'organisation de ces espaces dans le respect du décret plages:

- Plage de la salis : 4 kiosques et un lot handiplage représentant 17,1% des mètres linéaires et 17,1% de la surface;
- Plage de la Garoupe (comportant 2 alvéoles) : 1 lot avec 2 pontons balnéaires, soit 11,9% des mètres linéaires et 20% de la surface;
- Plage du Croûton : 1 lot représentant 19,3% des mètres linéaires et 14,5% de la surface;

➤ Plage de Juan-les-Pins et Gallice : 6 lots dont 5 comprennent un ponton balnéaire correspondant à 19,3% des mètres linéaires et 19,8% de la surface;

La demande de renouvellement de la concession des plages naturelles est intégrée à une réflexion globale relative à l'aménagement d'ensemble de cette partie du littoral. Ceci en collaboration avec les Services de l'Etat, notamment la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) et l'Architecte des Bâtiments de France (ABF). Ce travail a permis d'arrêter les zones exploitées et les modalités d'implantation des futurs lots balnéaires sous-concédables par DSP. Il a également permis de déterminer les plateformes bétonnées à supprimer et les options d'aménagement architectural et paysager intéressant à la fois le Domaine Public Maritime (Domaine public Maritime) et le Domaine Public Communal (DPC). Ceci afin de répondre aux impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ainsi qu'à la vocation des espaces terrestres avoisinants.

Elle a enfin permis de préciser la teneur des conventions d'exploitation et les conditions financières.

## **2 CADRE JURIDIQUE DU PROJET**

Le projet a été élaboré en application des dispositions du Code Général de la Propriété des Personnes Publiques (CGPPP). Les dispositions du décret n°2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage, communément appelé « Décret Plages » s'appuient notamment, pour les plages naturelles objet du projet, sur les articles R2124-13, R2124-14 et R2124-16

L'organisation de l'enquête publique est régie par les articles L123-1 à 19 et les articles R123-1 à 27 du code de l'environnement.

## **3 DÉROULEMENT DE L'ENQUÊTE**

J'ai été désignée en tant que commissaire enquêteur sur ce projet, par décision du Tribunal administratif, le 24 juin 2021,

L'arrêté préfectoral prescrivant l'enquête publique a été signé le 11 août 2021.

Cette enquête s'est déroulée dans d'excellentes conditions du lundi 20 septembre au vendredi 8 novembre 2021.

L'information sur la tenue de l'enquête a été effectuée comme prévu par les textes tant pour l'affichage en mairie et sur les sites, que pour les insertions presse et les informations en ligne.

Le dossier et le registre papier ont été mis à la disposition du public en mairie, Direction Mer et littoral - 11 bd Chancel à ANTIBES durant toute la durée de l'enquête.

Le dossier était également accessible sur le site internet de la préfecture et sur celui de la Ville.

En complément au registre papier une adresse mail était gérée par la DDTM pour recueillir les observations du public.

J'ai tenu trois journées de permanences les lundi 20 septembre, mercredi 29 septembre et vendredi 8 octobre 2021; j'ai pu m'assurer que le dossier restait complet tant sur le plan administratif que sur ses volets techniques.

Dans le cadre légal de l'enquête j'ai rencontré des responsables du projet de la Ville et les porteurs du dossier à la DDTM.

Les avis des autorités administratives sont favorables au projet avec seulement deux réserves qui n'ont pas été complètement prises en compte. La première, relative à la prise en compte de la charte architecturale pour les aménagements sur le Domaine public maritime devrait être levée naturellement dans la suite du projet en ce sens qu'ils seront soumis selon le cas à la DREAL, à l'ABF et in fine à accord préfectoral.

La seconde, relative à la présence de pontons balnéaires démontables, ne compromet pas le projet dans son ensemble et pourrait être traitée par avenant ou, au plus tard, lors du renouvellement de la concession.

### **3 SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS**

30 observations distinctes ont été consignées sur le registre papier et/ou communiquées par courriel.

- Aucune opposition de fond au projet n'est à relever. Huit observations formulent clairement un avis favorable au projet d'ensemble avec le nouveau ratio qui ramène à 20% par plage les lots de la commune sous-titrables par DSP. Pour la plupart des autres cet avis favorable est induit même si assorti des réserves. Aucun avis défavorable sur l'ensemble du projet n'est à noter.
- Disparition de la plage en régie de Juan-Les-Pins : elle suscite une dizaine de doléances.
- Abus observés habituellement quant aux comportements des exploitants de lots en sous-traitance, entretien général des plages, sécurité : une dizaine de remarques et doléances portent sur ce thème.
- Contestation de modalités de la concession et/ou contre-propositions : sept

doléances, qui ne relèvent pas toujours du cadre du projet, assorties parfois de contre-propositions.

## **4 APPRÉCIATION DU PROJET ET CONCLUSIONS**

En complément à l'étude du dossier j'ai pu me faire une opinion personnelle au fil des observations portées au registre, des échanges avec le public, avec les agents de la commune ainsi qu'avec le service instructeur de la DDTM.

Le dossier était complet et dans l'ensemble le projet est un progrès évident tant pour les usagers des plages d'accès libre et gratuit que du point de vue des préoccupations environnementales.

### **4.1 Plages en régie**

Au vu des nombreuses doléances j'ai traité la question des plages en régie quand bien même elle me paraît relever du libre choix de la commune.

Le nombre de lots sous-traités, appelés parfois à tort « plages privées » est désormais de 13 lots au lieu de 39. Ces établissements sous-traités apportent à la commune des moyens financiers contribuant à la qualité du service balnéaire et à l'entretien des plages. Ceci justifie pleinement le choix de déplacer la plage en régie qui se trouvait à hauteur de la pinède de Juan-les-Pins (et celle de La Garoupe) vers une plage artificielle plus éloignée.

La mise en place prochaine d'une navette des plages prévue par la commune devrait satisfaire les habitués de Juan-les-Pins qui regrettent l'ancienne plage en régie au droit de la pinède.

### **4.2 Plage de la Garoupe, pontons, base nautique**

Le projet relatif à La Garoupe m'a étonnée à plusieurs égards et la question est détaillée dans le rapport et le procès verbal de synthèse.

L'aspect général de la plage est contrasté. Un lot unique au lieu des 8 dans l'ancienne concession destiné à une DSP par la commune occupe cependant la partie la plus intéressante de la plage. Sur son côté ouest l'espace qui subsiste demande à être débarrassé des structures bétonnées, ce qui ne pourra se faire à court terme. Plus à l'ouest des alvéoles sont rattachées à l'unité « plage de la Garoupe » sans continuité évidente avec l'anse principale. Ce point est détaillé dans le rapport.

Les deux pontons balnéaires démontables prévus pour l'exploitation en sous-traitance suscitent, suite aux questions de la DREAL et de l'ABF, une justification, peu convaincante à mon avis, en regard des enjeux environnementaux puisqu'il s'agit «

de répondre aux attentes d'une clientèle d'un certain « standing » fréquentant l'établissement balnéaire de la Garoupe »<sup>1</sup>.

Je pense qu ce type de motivation crée un fâcheux précédent.

De plus, si l'on prend en compte cette justification des pontons balnéaires, on comprend mal l'éviction d'une base nautique qui répondait également à des attentes du public et suscite des centaines de soutiens comme détaillé dans le rapport. Pourtant dans le mémoire en réponse à mon procès verbal de synthèse la Ville d'Antibes-Juan-Les-Pins ne traite pas ce point.

➤ *Il serait à mon avis souhaitable de revoir à moyen terme la politique en matière de pontons balnéaires sur ce site.*

➤ *Il serait en attendant souhaitable que la commune et la DDTM examinent la possibilité, par exemple par avenant au projet et/ou dérogation de l'Etat, de ménager un espace pour une base nautique peu consommatrice de Domaine public maritime : à l'écart de l'anse principale, elle ne nuirait pas à l'environnement général du site et pourrait même animer et valoriser cette extrémité de « plage naturelle » quelque peu délaissée.*

### **4.3 Comportements abusifs des exploitants des plages sous-traitées**

La satisfaction du public quant aux dispositions du « décret plage » est assombrie par les doléances récurrentes quant aux comportements abusifs de certaines exploitations balnéaires. A noter que cette question reste malheureusement d'actualité ailleurs qu'à Antibes-Juan-Les-Pins car les réglementations sont mal respectées.

Les mesures destinées à les empêcher sont évoquées de manière détaillée par la commune mais la lourdeur administrative et les résultats éventuels restent à mon avis mal adaptés à la nature des comportements illicites décrits et à leur dissuasion immédiate. Ce point est détaillé dans le rapport.

➤ *Je recommande que des sanctions financières systématiques correspondantes à chaque type d'infraction puissent être prévues à l'intérieur des sous-traités afin d'adapter le niveau de sanction à l'infraction avec un résultat immédiat. Une telle mesure serait efficace et dissuasive.*

➤ *Je recommande également qu'en entrée de plages des informations générales soient affichées (emprise des lots en DSP, passage libre le long de la mer, etc) Un marquage des murs auxquels les lots sont adossés pourrait également être*

---

<sup>1</sup> cf Mémoire en réponse au procès-verbal de synthèse annexé au rapport

envisagé. Ces mesures peuvent contribuer à dissuader les abus et éviter les conflits d'usage.

#### **4.4 La charte architecturale et l'aménagement des lots sous-traités**

Elle donne des principes qui ne concernent que très partiellement le Domaine public Maritime des plages naturelles objet de cette enquête. Ce rôle n'est pas clairement affiché dans le dossier et a suscité des incompréhensions et des observations quant à une incohérence entre charte et aménagement des lots d'exploitation.

Ainsi, à Antibes-Juan-les-Pins les activités prévues liées aux bains de mer sont limitées à la location de matelas de plage, de parasols, d'engins de plage, de matériel de jeux de plage, etc. Les activités accessoires comme boissons et petite restauration servis au matelas peuvent se faire à partir des installations situées en dehors du domaine public maritime.

Les raisons de cette organisation ne sont pas exposées dans le dossier et expliquent au moins pour partie les doléances de professionnels : ils demandent que, comme ce serait la règle pour d'autres communes de la région, 40% de la surface d'un lot soit utilisable pour des services accessoires positionnables sur des platelages démontables du type de ceux présentés par la charte architecturale.

De fait, la DDTM rappelle qu'il n'existe pas de « règle générale », comme cela ressort des articles R.2124-13 et R.2124-16 du CGPPP et les installations autorisées dépendent des caractéristiques de la plage et du niveau des services offerts dans le proche environnement.

A mon avis les choix faits pour Antibes-Juan-les-Pins sont adaptés à la configuration des sites de la commune : plages peu profondes, lots souvent en fond de plages, adossés au Domaine public communal, au droit ou à proximité immédiate de locaux communaux sis sur le même niveau ou juste au dessus. L'offre commerciale de boissons et petite restauration est présente sur le Domaine public communal. Les lots peuvent donc être entièrement dédiés aux activités balnéaires de location de matériel. Ceci explique qu'aucune possibilité de platelage n'ait été prévue ne serait-ce que pour des raisons de service ou des activités accessoires au service balnéaire.

➤ *Reste que d'un point de vue à la fois pratique et esthétique un platelage étroit d'un à deux mètres en fond de lot (étroit pour éviter ou limiter les possibilités de restauration) pourrait selon moi être envisagé. Il permettrait de mieux marquer l'emprise de l'exploitation en fond de plage, ceci avec une fonction d'accueil pour le public et également de transition intérieur/ extérieur quand le lot est situé au*

droit d'un local du Domaine public communal. Je recommande que cette possibilité limitée de platelage soit envisagée.

## **5 AVIS DU COMMISSAIRE ENQUÊTEUR**

Compte-tenu de ce qui a été exposé dans le rapport d'enquête et les conclusions ci-dessus, j'émet un

# **AVIS FAVORABLE**

## **à la Procédure d'attribution de la concession des plages naturelles situées sur la commune d'Antibes-Juan-Les-Pins**

### **que j'assortis des quatre recommandations suivantes:**

- Revoir à moyen terme la politique en matière de pontons balnéaires sur le site remarquable de la Garoupe.
- Examiner la possibilité, sur cette même plage, par exemple par avenant au projet et/ou ou dérogation de l'Etat, de ménager un espace pour une base nautique à l'écart de l'anse principale et qui serait susceptible d'animer et valoriser une extrémité de « plage naturelle » quelque peu délaissée.
- Lutter efficacement contre les comportements abusifs de certains exploitants sous-traités, A cette fin inclure des sanctions financières correspondantes à un type d'infraction à l'intérieur des sous-traités afin d'adapter le niveau de sanction à l'infraction. Une tel dispositif serait efficient et dissuasif. Je recommande également qu'en entrée de plages des informations générales soient affichées (emprise des lots en DSP, passage libre le long de la mer, etc) et qu'un marquage des murs auxquels les lots sont adossés soit envisagé.
- Je recommande enfin qu'une possibilité très limitée de platelage soit envisagée en fond de lot avec des fonctions d'accueil et de transition entre lots situés sur le DPM et lots situés sur le Domaine public communal.

**Nice, le 9 novembre 2021**



Odile BOUTEILLER, commissaire-enquêteur