



# **Le droit face aux activités industrielles en Mer Méditerranée**

Actes des 11<sup>es</sup> Journées scientifiques de l'Université du Toulon

Mercredi 26 avril 2017

sous la direction de Louis Balmond



UNIVERSITÉ DE TOULON

Pôle Échanges et Sociétés Méditerranéennes  
Pôle Mer, Environnement et Développement Durable

## Sommaire

|                                             |   |
|---------------------------------------------|---|
| AVANT-PROPOS : MER, INDUSTRIE ET DROIT..... | 2 |
| <i>Louis BALMOND</i>                        |   |

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| ALLOCUTION D'OUVERTURE..... | 4 |
| <i>Jean-Jacques PARDINI</i> |   |

### PREMIÈRE PARTIE

#### LES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES EN MER ET LE DROIT : L'ENJEU DES RIVAGES

|                                                                                                   |   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA CONSTRUCTION DU NOUVEAU<br>MÔLE DE CROISIÈRE DU PORT DE TOULON ..... | 8 |
| <i>Didier VANHACK</i>                                                                             |   |

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| LES PROBLÈMES JURIDIQUES POSÉS PAR L'AQUACULTURE ..... | 18 |
| <i>Marie-Pierre ÉLIE-GESLIN</i>                        |    |

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| L'ÉROSION DES PLAGES : PROBLÈMES ET SOLUTIONS PROPOSÉES... | 39 |
| <i>Vincent REY</i>                                         |    |

|                                                                                         |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| ACTIVITÉS INDUSTRIELLES EN MER ET PROTECTION DU RIVAGE :<br>UNE APPROCHE GÉNÉRALE ..... | 55 |
| <i>Alain BOYER</i>                                                                      |    |

### SECONDE PARTIE

#### LES ACTIVITÉS INDUSTRIELLES EN MER ET LE DROIT : DE NOUVELLES PERSPECTIVES DANS LE DOMAINE DES TECHNOLOGIES ET DE L'ÉNERGIE

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| LA ROBOTIQUE NAVALE ET LE DROIT ..... | 65 |
| <i>Emmanuel LE LOSTEC</i>             |    |

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| LE STOCKAGE D'ÉNERGIE EN MER..... | 86 |
| <i>Jean-Michel GERMA</i>          |    |

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LES PROBLÈMES JURIDIQUES SOULEVÉS PAR L'IMPLANTATION DES<br>ÉOLIENNES FLOTTANTES..... | 97 |
| <i>Anne BONIS</i>                                                                     |    |

|                                                                                                 |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| FACE À LA MULTIPLICATION DES ACTIVITÉS, DE LA PLANIFICATION<br>À LA GOUVERNANCE DE LA MER ..... | 112 |
| <i>Thierry DUCHESNE</i>                                                                         |     |

# Introduction

Louis BALMOND

*Professeur à l'Université de Toulon  
CDPC Jean-Claude Escarras (UMR-CNRS 7318 DICE)*

L'usage de la mer a longtemps été l'apanage du navigateur, du pêcheur et du guerrier. Si ces activités n'ont pas disparu, désormais, les activités industrielles, reposant le plus souvent sur les technologies les plus élaborées, occupent dans le milieu marin une place privilégiée. Source de richesse, elles prennent des formes variées : exploitation des ressources minérales des fonds marins, production d'énergie, qu'elle soit éolienne, thermique ou hydrolienne, développement d'une agro-industrie marine. Facteur de développement des communications, elles renouvellent l'importance des câbles sous-marins par lesquels transitent 99 % des données. Facilitant l'emprise de la terre sur la mer, elles rendent possibles de nouvelles formes de poldérisation.

Face à cette multiplication des activités industrielles se développant sur le même espace, les enjeux pour le droit sont considérables. D'abord, le milieu implique son unité, mais les souverainetés la remettent en cause. La Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer insiste sur la solidarité et la coopération parce que l'océan est un, mais elle consacre aussi un élargissement de l'emprise des États. La délimitation des espaces maritimes internationaux placés sous la souveraineté ou sous la juridiction des États commande donc le régime juridique applicable aux activités industrielles en mer. Le plus souvent relevant du droit national, il ne peut cependant ignorer les exigences collectives de protection du milieu formalisées dans des accords internationaux. Ensuite, face à des activités reposant sur

des utilisations très diverses de la mer, la question de leur harmonisation se pose, d'autant que les activités traditionnelles n'ont pas disparu, la navigation prenant même aujourd'hui une dimension industrielle. Toutes ces activités, manifestant des formes pacifiques d'utilisation des mers et des océans, bénéficient de la protection du droit qui doit les réglementer et assurer ainsi leur compatibilité. Enfin, en tant qu'activités industrielles, elles sont nécessairement des activités à risque, à la fois pour elles-mêmes et pour le milieu dans lequel elles se déploient. Leur spécificité contribue à renouveler en partie le thème de la sécurité en mer, d'autant qu'elles ne sont pas à l'abri d'utilisations illégales des espaces maritimes. Mais surtout, elles créent une menace pour le milieu. C'est là encore un enjeu majeur pour le droit de parvenir à concilier l'exercice de ces activités et la protection de l'environnement.

La problématique du droit face aux activités industrielles en mer prend toute sa signification en Méditerranée, mer semi-fermée et qui fait l'objet d'un usage économique intensif. Il importera donc de mettre en évidence, de manière générale, la spécificité des activités industrielles en mer en l'illustrant par des exemples présentant un intérêt particulier en Méditerranée, puis d'analyser certains des régimes juridiques qui commandent ces activités, pour relever comment ils parviennent à en assurer la compatibilité, enfin, d'examiner, face à la multiplication des actions de l'homme, dans quelles conditions une gouvernance du milieu marin peut être mise en place pour en garantir le développement durable.

# Allocution d'ouverture

Jean-Jacques PARDINI

*Professeur à l'Université de Toulon  
Doyen honoraire de la Faculté de droit  
CDPC Jean-Claude Escarras (UMR-CNRS 7318 DICE)*

Monsieur le Doyen, chers collègues, Mesdames et Messieurs, chers étudiants

Je me réjouis vivement, en ma qualité de Directeur Adjoint du CDPC Jean-Claude Escarras, de prononcer quelques mots en ouverture du colloque organisé par mon collègue (et ancien enseignant, je souhaite le dire) Louis Balmond. Je veux lui dire le plaisir qui est le mien de prononcer ces mots alors pourtant que le thème retenu pour cette manifestation échappe à mes domaines de compétences. Je vais donc beaucoup apprendre en écoutant les interventions de ce jour et, donc, je te sais gré, cher Louis, de titiller et satisfaire ma curiosité intellectuelle. Mais au-delà de cette curiosité toute personnelle, je veux dire aussi tout l'intérêt de cette manifestation pour le CDPC Jean-Claude Escarras, composante de l'UMR 7318 DICE (Droits international, comparé et européen) : les questions qui seront évoquées aujourd'hui se rattachent assurément aux axes de recherche du CDPC, particulièrement au nouvel axe « Gouvernance de l'environnement : mer et territoires » (prolongement de l'axe « Droit de l'environnement ») dont la responsabilité est assurée par mes collègues Alain Boyer et Marie-Pierre Élie que nous entendrons aujourd'hui. Cet axe de recherche est d'ailleurs en liaison avec les pôles thématiques de l'Université de Toulon « Mer, Environnement et développement durable » (Pôle MEED)

et Échanges et Sociétés euro-méditerranéennes (Pôle ESMED) – l'axe identitaire de l'Université étant Sociétés méditerranéennes et Sciences de la Mer.

Le droit face aux activités industrielles en mer Méditerranée : voici donc posés, en une formule ramassée, les éléments d'une dialectique redoutable : d'un côté, la nécessité – dont on peut peut-être se demander si elle est ardente – de développer des activités industrielles en mer (exploiter les ressources des fonds marins, production d'énergie, développement d'une agro-industrie précise la plaquette de présentation) ; de l'autre, la prise en compte des risques que de telles activités comportent par elles-mêmes et pour le milieu marin. Comment concilier ces deux exigences ? Le droit est-il apte à épuiser tous les possibles de cette conciliation ?

Afin d'évoquer ce vaste sujet, un parti a été pris : celui de faire le départ entre deux thématiques : il s'agira, ce matin, de concentrer la réflexion sur le rivage qui peut être affecté par l'exercice d'activités industrielles ; cet après-midi, il sera question d'appréhender les perspectives nouvelles dans le domaine des technologies et de l'énergie.

Il ne me revient pas – et j'aurais assurément du mal à le faire eu égard au caractère très vaste des problèmes impliqués et à une maîtrise relative de ces problèmes – d'évoquer toutes les questions scientifiques et techniques corrélées au thème de ce colloque. Je ferai cependant deux observations qui dépassent le cadre de notre « mer au milieu des terres ».



1 – De manière générale, il me semble que les activités en mer – et donc les activités industrielles – renvoient à des branches spécifiques du droit, spécifiques sans doute parce que la mer est elle-même un milieu spécifique. Le droit de la mer, le droit du domaine public maritime, le droit maritime contribuent à sécuriser, à protéger, à rendre cohérente ce que la plaquette de présentation appelle la « gouvernance des mers ». S’agissant du droit de la mer, on sait que la Convention de Montego Bay adoptée en 1982 énonce les droits et obligations des États, notamment en termes d’exploitation des ressources et de protection de l’environnement. Mais les progrès techniques ainsi que la croissance des activités liées aux ressources marines biologiques ont, semble-t-il, mis en avant certaines lacunes de Montego Bay pour encadrer leur exploitation et protection. C’est ainsi que depuis mars 2016, les États mènent des négociations dans la perspective de créer de nouvelles règles de protection des écosystèmes marins.

2 – Il paraît que notre planète est recouverte à 70 % par les océans et que les ressources que ceux-ci recèlent ne sont encore pas très bien connues. Mais l’on connaît, en revanche, l’intérêt croissant (des États, des Organisations régionales et des entreprises) pour ces ressources dont le potentiel est vu comme un gisement d’avenir en termes de développement et d’innovation. On ne peut sans doute limiter le propos aux ressources fossiles car

elles sont loin d’épuiser l’ensemble des richesses maritimes potentiellement exploitables (algues, ressources minérales des grands fonds...). L’on doit pointer aussi le développement rapide et constant des techniques d’exploration en mer par l’investissement dans les infrastructures offshores adaptées aux conditions du milieu (parfois délicates).

On ne s’étonnera donc pas de la mise en place de soutiens aux activités dans le secteur maritime : il convient de citer, à cet égard, le programme d’investissement Horizon 2020 qui est un programme de l’Union européenne d’investissement et de soutien à l’innovation sur la période 2014-2020 d’un montant global de 80 milliards d’euros. On évoque, à ce propos, par une métaphore bienvenue, une « croissance bleue » propre, sur le long terme, à permettre une croissance durable dans les secteurs marin et maritime.

Je n’en dirai pas davantage, mais l’on perçoit sans doute tous les enjeux qui sont liés au thème de ce colloque. Et, finalement, les intervenants de ce jour, sur des questions pointues, auront à répondre à la redoutable question que j’ai évoquée tantôt : le droit parvient-il, dans un domaine soumis à des exigences contradictoires et marqué par la complexité, à épuiser tous les possibles ?

Je vous remercie.

## PREMIÈRE PARTIE

---

**Les activités industrielles en mer et le droit :  
l'enjeu des rivages**



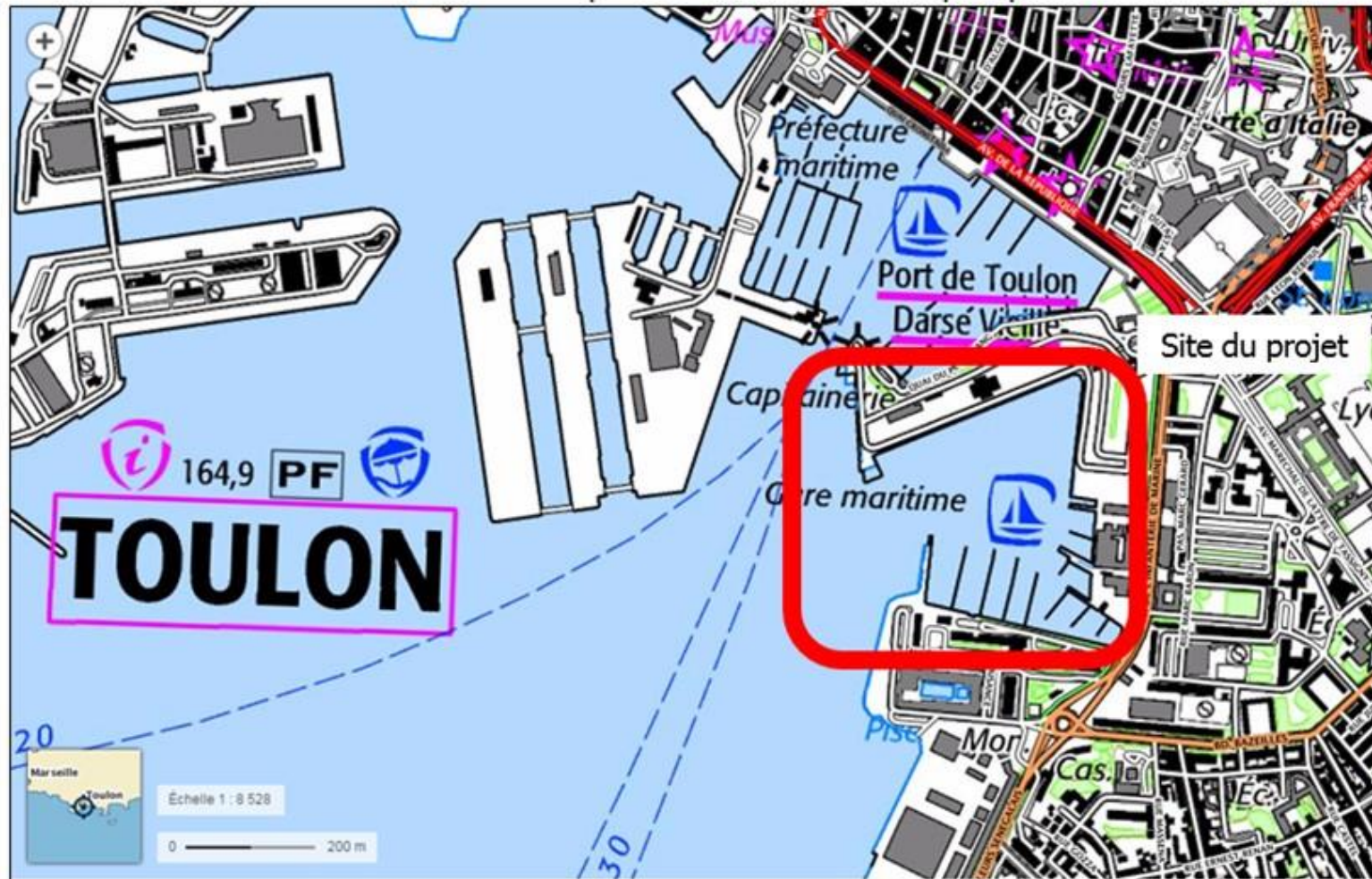
# Les aspects juridiques de la construction du nouveau môle de croisière du port de Toulon

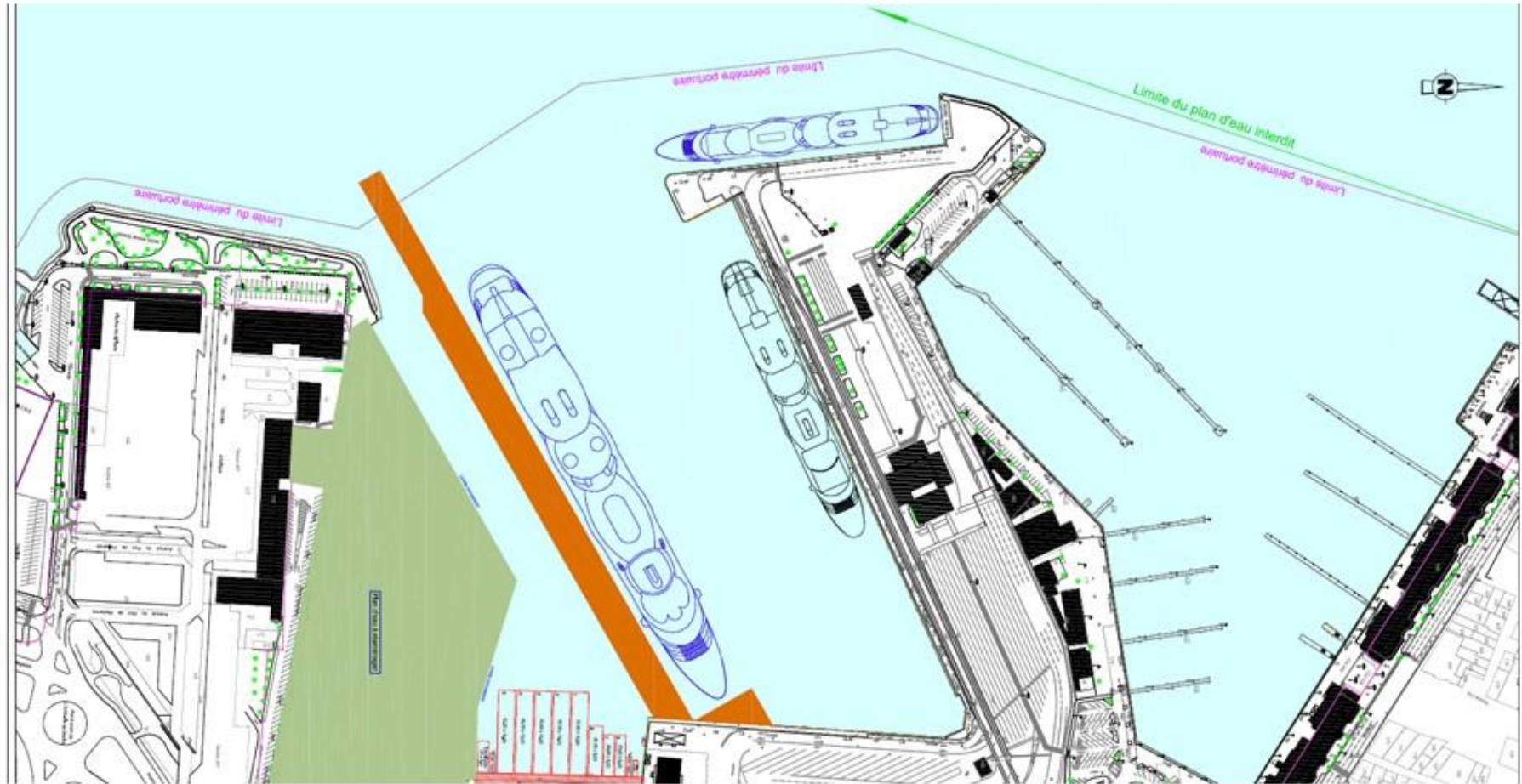
Didier VANHACK

*Ingénieur, Toulon Provence Méditerranée*

- Maître de l’Ouvrage : EPCI Communauté d’Agglomération Toulon Provence Méditerranée (TPM)
- Le port de Toulon-La Seyne est propriété de TPM depuis le 01.01.2017 (loi NOTRe du 7 août 2015)
- Le port est doté d’une régie ayant la seule autonomie financière sans personnalité morale (8 au total car 8 ports)
- La gestion du port : SPIC doté d’un budget annexe (redevances, tarifs...)

- Pourquoi le choix de la procédure conception-réalisation ?
- Conditions prévues par les marchés publics
- Risques juridiques liés à cette procédure
- Exemple de contentieux









## Pourquoi le choix de la procédure conception-réalisation ?

- Une meilleure appréhension des nouvelles technologies et des produits présents sur le marché
- Une rapidité d'exécution car l'association entreprise concepteur connue très tôt permet un gain de temps
- Un nombre réduit d'interlocuteurs et de procédures facteurs de réduction des délais
- Une homogénéité du projet grâce au nombre réduit d'intervenants
- Une maîtrise des coûts à condition de ne plus changer le programme à l'issue du choix du groupement entreprise-concepteur
- Exemple de conception-réalisation : prison de Toulon-La Farlède



## Conditions prévues par les marchés publics

### **Art. 33 de l'Ordonnance du 23 Juillet 2015**

- Motifs d'ordre technique ou
- Engagement contractuel sur un niveau d'amélioration de l'efficacité énergétique rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage

### **Art. 91 du décret du 25 Mars 2016**

- Production dont le processus conditionne la conception, la réalisation et la mise en œuvre dont les caractéristiques, dimensions exceptionnelles ou difficultés particulières exigent de faire appel aux moyens et à la technicité propre des opérateurs économiques
- Procédures de consultation selon loi MOP : AOR, jury de candidatures et d'offres sur base AVP + définition des performances techniques de l'ouvrage

## Risques juridiques liés à cette procédure (ancien CMP)

Exemples concernant principalement des opérations de bâtiments  
(atteinte au droit des architectes)

### Sur la forme :

- TA de Fort de France du 19 Mai 2011 : annulation sur discordance du délai de validité des offres entre publicité et RC (CE annule CAA et TA sur versement prime)

### Sur le fond :

- CAA Nancy 5 août 2004 : annulation jugement TA Strasbourg du 14 novembre 2000 sur confirmation du marché Conception-réalisation du complexe omnisport de Metz
- TA Orléans 28 juillet 1994 : Il a été jugé que la réalisation d'un centre de secours hospitalier « dont les spécifications ne diffèrent en rien des contraintes auxquelles est assujetti tout bâtiment de même importance » ne nécessitait pas l'association de l'entrepreneur aux études

- Pas de référé précontractuel sur la procédure d'attribution
- Pas de référé contractuel 30 jours après la parution de l'avis d'attribution du 13 décembre 2016
- Pas d'observation du contrôle de la légalité

# Les problèmes juridiques posés par l'aquaculture

Marie-Pierre ÉLIE-GESLIN

*Maître de conférences, Université de Toulon  
CDPC Jean-Claude Escarras (UMR-CNRS 7318 DICE)*

Derrière le terme aquaculture se cachent des activités très diverses qui s'intéressent à la fois à des espèces animales et végétales, se pratiquent sur des espaces géographiques très variés, reposent sur des contraintes techniques très différentes.

Il s'ensuit naturellement des incidences sur le plan juridique et sur la construction même d'un droit de l'aquaculture. Celle-ci, compte tenu d'un ensemble d'exigences contradictoires, s'est révélée difficile. En effet, au regard des milieux et des ressources en présence, il apparaît que le droit de l'aquaculture est « écartelé entre la terre et l'eau et tiraillé entre les eaux douces et les eaux salées »<sup>1</sup>.

Ainsi, l'aquaculture est réglementée par deux trains principaux de mesures établissant une distinction entre l'aquaculture à l'intérieur des terres dite aquaculture continentale<sup>2</sup> et l'aquaculture marine.

<sup>1</sup> J.-C. Helin, « Le droit de l'aquaculture marine », *RFDA*, 1993, p. 549.

<sup>2</sup> L'aquaculture continentale, associée à la pêche intérieure, est réglementée par le Code de l'environnement, Livre IV, Titre III relatif à la *Pêche en eau douce et gestion des ressources piscicoles* (art L. 430-1 et s. - La loi n° 2006-1772 du 30 déc. 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a sensiblement modifié le droit de la pêche en le rattachant davantage au champ du secteur de l'eau et des milieux aquatiques -). L'article L.431-6 du Code de l'environnement donne une définition fonctionnelle de la pisciculture continentale. Il s'agit d'une « exploitation où se pratique l'élevage de poissons destinés à la consommation, au repeuplement, à l'ornement, à des fins scientifiques ou expérimentales, ainsi qu'à la valorisation touristique ». Ces établissements ne peuvent être créés que si aucun inconvénient ne paraît devoir en résulter pour le peuplement piscicole des eaux libres. Des contraintes environnementales importantes avaient été posées par la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. Les

S'agissant de la question des activités industrielles en mer, c'est tout naturellement que nous porterons notre attention exclusivement sur l'aquaculture marine. Celle-ci est encadrée principalement par la législation sur la pêche maritime.

L'aquaculture marine a été longtemps réglementée par le Décret du 9 janvier 1852 (*Décret sur l'exercice de la pêche maritime*)<sup>3</sup>. Ce texte a défini d'une part, le régime juridique de la pêche maritime et d'autre part, est venu réglementer l'exercice de l'aquaculture marine en réaction à une appropriation excessive du rivage et de la mer par les gens de mer. L'objet de la réglementation à partir de cette date a porté principalement sur le régime de concession accordée à l'exploitant sur une portion du domaine public maritime.

Parallèlement, le législateur s'est également montré sensible aux impératifs de la santé publique et a adopté toute une réglementation visant à améliorer l'élevage et la commercialisation des coquillages sains et salubres<sup>4</sup>.

piscicultures postérieures au 1<sup>er</sup> oct. 2006 sont soumises à la législation sur les installations classées (C. Env. art. R. 431-8). La directive 2006/11 du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique soumet tout rejet à autorisation préalable.

<sup>3</sup> Ce décret a été complété par un décret du 10 mai 1862 portant réglementation de la pêche maritime côtière opérant une distinction entre les pêches pratiquées au-delà des 3 mille de la laisse de basse mer et celles pratiquées en deçà de cette limite.

<sup>4</sup> Les parasites entériques provenant de produits de cultures marines de mauvaise qualité peuvent avoir de graves effets sur la santé de l'homme. Une aquaculture saine impose alors un contrôle de la qualité de l'eau de mer dans laquelle évolue l'élevage ainsi qu'un contrôle de la salubrité des produits proposés à la consommation. Ces contrôles impliquent l'organisation d'une police des cultures marines. Le texte à l'origine de la réglementation était le décret du 20 août 1939 *relatif à la salubrité des huîtres, moules et autres coquillages*. Sur ces questions voir

L'évolution législative concernant l'aquaculture montre que ce qui était considéré comme une activité libre, et ce bien avant le décret du 9 janvier 1852, est devenue par la succession des différentes lois qui sont venues préciser son régime juridique un droit réglementé qui nécessitait une codification. L'ordonnance n° 2010-462 du 6 mai 2010 a créé un livre IX du Code rural relatif à la pêche maritime et à l'aquaculture marine. Le rajout de ce livre a été tellement important que le titre même du Code rural en a été modifié et est devenu « *Le Code rural et de la pêche maritime* ».

L'ordonnance du 6 mai 2010 bien que définissant précisément l'exercice de la pêche maritime qui consiste « à la capture des animaux et à la récolte des végétaux marins, en mer et dans les parties des fleuves, rivières et étangs et canaux où les eaux sont salées », ne donnait qu'une définition succincte de l'aquaculture. Il s'agissait de « l'élevage des animaux et la culture des végétaux marins ».

Désormais, la loi *pour l'économie bleue* du 20 juin 2016<sup>5</sup> est venue renforcer la définition de l'aquaculture marine. Ainsi,

principalement la Directive 2006/113/CE du 12 déc. 2006 relative à la qualité des eaux conchyliques ; Règl. (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004.

<sup>5</sup> Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, JORF, n° 0143 du 21 juin 2016.

<sup>6</sup> Il s'agit d'une activité agricole qui relève de l'agriculture dite littorale. Cette dernière reste très présente et très structurante dans le paysage de nombreuses régions littorales. L'agriculture, occupant 40 % de l'espace littoral, constitue la première forme d'utilisation de l'espace littoral. Il s'agit principalement de polyculture, d'élevage, de maraîchage et d'activités liées à la présence d'eau salée.

<sup>7</sup> « Sont réputées agricoles toutes les activités correspondant à la maîtrise et à l'exploitation d'un cycle biologique de caractère végétal ou animal et constituant une

l'article L.911-1 du Code rural précise qu'elle concerne dorénavant « la conchyliculture, la pisciculture, les élevages marins et les autres cultures marines, qui constituent des activités d'exploitation du cycle biologique d'espèces aquatiques, végétales ou animales. Ces activités d'exploitation comprennent notamment le captage, l'élevage, la finition, la purification, l'entreposage, le conditionnement, l'expédition ou la première mise en marché des produits ».

L'activité de cultures marines au regard de cette définition doit être considérée comme une activité agricole<sup>6</sup> au sens de l'article L.311-1 du Code rural<sup>7</sup>. Il s'agit d'une activité qui recouvre plusieurs productions très différentes : d'abord la conchyliculture qui correspond à la production de coquillages vivants. Elle englobe l'ostréiculture, la mytiliculture, ainsi que, de manière très résiduelle, la vénériculture, la cérastoculture, la pectiniculture et l'halioculture ; ensuite la pisciculture marine et enfin l'algoculture<sup>8</sup>.

ou plusieurs étapes nécessaires au déroulement de ce cycle ainsi que les activités exercées par un exploitant agricole qui sont dans le prolongement de l'acte de production ou qui ont pour support l'exploitation. Les activités de cultures marines sont réputées agricoles, nonobstant le statut social dont relèvent ceux qui les pratiquent. Il en est de même des activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation, à l'exclusion des activités de spectacle ».

<sup>8</sup> La question s'est posée de savoir si la saliculture entrait dans la définition de l'aquaculture. Sur ce point, la Cour administrative d'appel de Bordeaux dans un arrêt du 3 nov. 2005 a tranché la question en répondant par la négative. CAA Bordeaux, 3 nov. 2005, SARL « Esprit de sel », n° 01BX019354, sur cet arrêt voir le commentaire de B. Chemin « La saliculture entre-t-elle dans la définition de l'aquaculture ? », *Droit rural*, n° 341, mars 2006, comm. 86.



La France est le deuxième pays producteur de l'Union européenne. L'essentiel de la production aquacole marine repose principalement sur la conchyliculture. La production conchylicole est réalisée par 2.800 entreprises dont les 2/3 sont des entreprises individuelles. Une soixantaine d'entreprises, incluant des écloseries<sup>9</sup>, sont spécialisées en production de naissain, juvéniles, ou demi-élevage.

La pisciculture est une spécialisation de l'aquaculture, elle désigne l'élevage des poissons en milieu naturel ou en bassin artificiel, destinés à la consommation. Sur le plan de la production et sur le plan structurel, la pisciculture marine reste une activité très minoritaire en France. Apparue au début des années 1970, la pisciculture marine regroupe aujourd'hui 27 entreprises qui assurent une production de 5.215 tonnes annuelles<sup>10</sup>. Le secteur est très concentré : 8 entreprises réalisent 80 % des ventes<sup>11</sup>. Après une croissance soutenue jusqu'en 1995, la pisciculture marine française stagne ou régresse depuis cette date, on constate même l'absence de toute création de nouvelles unités depuis plus de vingt ans<sup>12</sup>.

Cette situation révèle la complexité des questions qui se posent à l'aquaculture marine et que le droit est venu encadrer de plus en plus. Comme le relève J.-C. Helin déjà en 1993 « si l'activité

aquacole est ancienne, la constitution d'un droit applicable à ce qui est devenu une activité économique à part entière est une préoccupation relativement contemporaine. Elle est très largement liée aux transformations rapides des conditions d'exercice d'une activité longtemps considérée comme une simple activité d'appoint, aux progrès considérables de la biotechnologie ainsi qu'à ses perspectives de développement »<sup>13</sup>. Elle pose, par ailleurs, des problèmes de compatibilité avec l'exercice d'autres activités économiques et ne peut échapper à la prise en considération des préoccupations d'environnement. L'industrialisation de la conchyliculture, les pressions urbaines, industrielles et touristiques sur le littoral, les préoccupations environnementales et les progrès techniques réalisés dans les nouveaux procédés d'élevage ont conduit le législateur à intervenir régulièrement ces dernières années. Ces différentes interventions n'ont pas permis le développement de cette activité.

Les problèmes que rencontrent l'exploitation des cultures marines, activité économique agricole s'exerçant principalement sur le domaine public maritime, pour se développer sont qu'elle doit être encadrée afin de ne pas s'approprier le rivage (I) au détriment des

<sup>9</sup> Une dizaine d'écloseries sont réparties sur tout le littoral français. Grâce à l'appui d'organismes de recherche tels que l'IFREMER, l'INRA, et le CEMAGREF, les écloseries françaises ont été pionnières dans la maîtrise de la reproduction et de l'élevage larvaire. Pour chaque espèce, la France bénéficie d'écloseries à la pointe dans leur domaine.

<sup>10</sup> À titre d'exemple, la Norvège produit plus d'1 million de tonnes de saumon.

<sup>11</sup> Les principales espèces élevées sont : le bar (2.360 tonnes), la dorade royale (1.640 tonnes), ainsi que des poissons marins divers (le turbot, le saumon et la truite de mer, le maigre) à hauteur de 1.200 tonnes.

<sup>12</sup> Réparties sur l'ensemble du littoral français, avec une concentration en Méditerranée, les entreprises de pisciculture marine sont une vingtaine à être spécialisées dans le grossissement. Cinq entreprises ont une activité d'écloserie et vendent des alevins. Les écloseries françaises sont reconnues de par le monde pour leur savoir-faire. Il s'est produit en 2015 : 112 millions d'alevins. Près de 90 % du chiffre d'affaires des ventes d'alevins et de poissons pré-grossis sont réalisés à l'exportation.

<sup>13</sup> J.-C. Helin, « Le droit de l'aquaculture marine », *RFDA*, 1993, p. 549.

autres activités qui s'y exercent (II) le tout dans le respect des exigences environnementales.

## **I - L'EXPLOITATION DE CULTURES MARINES, L'APPROPRIATION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME PAR UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

Les cultures marines se pratiquent traditionnellement sur le rivage et dans la zone intertidale<sup>14</sup> mais également, depuis une quarantaine d'années, sur le sol et la colonne d'eau sub-jacente des eaux intérieures et de la mer territoriale. Sur l'estran, les cultures marines sont en contact direct avec le domaine public maritime alors qu'en pleine mer, le lien se réduit et ne tient plus alors qu'au dispositif d'ancrage des cages et des filières.

Le passage d'une simple activité de cueillette au développement d'une culture de coquillages a très rapidement posé la question de l'appropriation du rivage par les exploitants (A). Cette appropriation s'est forcément réalisée au détriment d'autres activités ou d'autres usagers. La lutte pour cette zone a été de tout temps un enjeu entre les différents acteurs obligeant alors l'État à intervenir pour réglementer non seulement les usages mais aussi la propriété du rivage (B).

<sup>14</sup> L'estran, zone de marnage ou zone intertidale est la partie du littoral située entre les limites extrêmes des plus hautes et des plus basses marées. Il constitue un biotope spécifique, qui peut abriter de nombreux sous-habitats naturels.

<sup>15</sup> Ed. Bordessoules, 1990, 166 p. voir notamment l'introduction générale, mais aussi p. 65 et s..

### **A - Une appropriation du rivage par les cultures marines au détriment de la pêche maritime**

Il ne s'agit pas pour nous aujourd'hui de dresser l'histoire des cultures marines. Cependant, celle-ci nous enseigne comment son développement extensif a systématiquement entraîné l'appropriation du rivage par ses exploitants. Les origines de la conchyliculture ont été largement retracées par G. Orfila dans son ouvrage sur le *Droit de la conchyliculture et de l'aquaculture marine*<sup>15</sup>. L'auteur met en évidence comment dès l'époque romaine la question de l'appropriation du rivage *res publicae* par les exploitations de cultures marines est au cœur de l'essor de cette activité.

Un premier exemple peut être pris avec le développement de la technique de l'affinage des huîtres pendant l'Empire romain. Sergius Orata, considéré comme le créateur de l'ostréiculture et ce deux siècles avant notre ère<sup>16</sup>, développa très rapidement son industrie afin de s'enrichir. Pour se faire, il n'hésita pas à s'approprier des grèves et des portions du rivage, à un point tel qu'il fut poursuivi en restitution des biens publics qu'il s'était attribués sans droit.

Au temps de l'époque féodale, les nouveaux possesseurs du rivage n'hésitèrent pas, moyennant des redevances, à en concéder des

<sup>16</sup> Il avait fait construire près de Baia un vivier pour conserver et nourrir des huîtres du lac de Pouzzoles (toutes les deux dans la baie de Naples). S'étant aperçu que les mollusques ainsi engraisés avaient une saveur plus fine que celle des mollusques simplement pêchés, il tira profit de sa découverte en organisant une culture méthodique des huîtres qu'il parquait dans le Lac Lucrin et qu'il engraisait dans des viviers spécialement conçus à cet effet, G. Orfila, *op. cit.*, p. 6..

portions pour l'établissement des pêcheries. En se développant, ces pêcheries entravaient l'exercice de la pêche en mer ou le long des grèves, d'où de nombreuses réclamations de la part des gens de mer à l'encontre des pêcheurs sédentaires.

L'époque féodale voit également la création des premiers bouchots à moules<sup>17</sup>. Il s'agit de pieux plantés dans la vase (ou bouchots) réunis par clayonnages de façon à utiliser la fixation et le développement des jeunes moules. Les bouchots étaient alignés de façon à former des V à l'extrémité desquels était disposé un filet destiné à retenir le poisson à la marée descendante. Les premiers bouchots étaient donc à la fois des établissements d'élevage et de pêcheries.

La longue période qui s'étend du XIV<sup>e</sup> siècle à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle est caractérisée par un développement considérable des pêcheries. La plupart de ces pêcheries étaient destinées à retenir le poisson. Il s'ensuivit de nombreuses réclamations provenant des pêcheurs en mer et des sauniers dont le principal grief concernait surtout la rétention et la destruction du fretin et du frai. Cette technique de pêche entraînait l'appauvrissement des lieux de pêche. Il leur était également reproché d'apporter une gêne à la navigation côtière.

<sup>17</sup> Leur création serait due à un irlandais, Patrice Walton, qui fit naufrage et fut jeté sur la côte d'Aunis en 1236. Walton, qui après son naufrage s'établit dans le pays, fit plusieurs observations. Il remarqua qu'à certaines périodes les piques plantés dans les vases du rivage pour servir à la fixation des filets d'« allouret » destinés à la capture des oiseaux de mer se couvraient rapidement de jeunes moules. Il remarqua aussi qu'elles grossissaient plus vite et devenaient plus savoureuses que celles vivant sur les

Il fallut attendre un édit du 10 mars 1544 pour que la Monarchie s'empare du problème ; cet édit intégra pour la première fois les rivages de la mer dans le domaine de la Couronne. La conséquence fut d'enlever aux seigneurs riverains le droit de police qu'ils possédaient sur les rivages. Les nouveaux principes furent confirmés par l'édit de Moulins, de février 1566, qui fit de l'inaliénabilité et de l'imprescriptibilité du domaine de la Couronne une loi fondamentale du royaume.

L'application de ces nouveaux principes ne fut pas chose aisée. La résistance des détenteurs de pêcheries obligea le législateur royal à intervenir à nouveau. Il le fit par une ordonnance du 15 mars 1584. Ce texte distingue les pêcheries, selon qu'elles étaient ou non antérieures à 1544. L'article 84 de l'ordonnance ordonna la démolition pure et simple des pêcheries postérieures à 1544. À l'inverse les parcs et les pêcheries dont les détenteurs pourraient établir l'existence avant 1544 furent maintenus<sup>18</sup>.

L'ordonnance de 1584 ne fut pas réellement appliquée. Le renforcement de l'autorité royale au cours du XVII<sup>e</sup> siècle devait amener le législateur à intervenir à nouveau dans un domaine où tant d'abus se manifestaient.

Ce fut l'œuvre de Colbert qui entreprit de réformer et de codifier le droit de la mer. On sait que l'ordonnance de la Marine

roches ou à même le fond de la mer. Sur l'origine des bouchots à moules, plusieurs versions s'affrontent, nous reprenons ici principalement les développements de G. Orfila, *op. cit.*, p. 5-15.

<sup>18</sup> Sur l'application de ces ordonnances, voir les développements de G. Orfila, *ibidem*.

d'août 1681 est un texte qui traite de tous les aspects du droit de la mer et dépasse le domaine de la pêche et de la conchyliculture. En ce qui concerne ces deux dernières activités, l'ordonnance de 1681 affirme nettement le principe de la liberté de la pêche, tant en mer que sur les grèves<sup>19</sup>. Dès lors, l'utilisation du rivage par les particuliers cesse d'être une simple tolérance pour devenir un droit commun à tous.

Diverses dispositions complètent ce texte et sont destinées à en faciliter l'application. Ainsi l'article 8 du Titre III du Livre V interdit « à toutes les personnes de quelque qualité et condition qu'elles puissent être, de bâtir sur les grèves de la mer aucun parc dans la construction desquels il entre bois ou pierre, à peine de trois cents livres d'amende, et de démolition des parcs à leurs frais »<sup>20</sup>. Enfin, fût donnée par l'article premier du titre VII du livre IV de l'ordonnance au rivage une définition précise, celle-ci étant susceptible de faire échec aux empiétements et prétentions des seigneurs riverains<sup>21</sup>. Cette définition du rivage va, on le sait

être entérinée par la Révolution<sup>22</sup> et devenir le domaine public maritime<sup>23</sup>.

Quant aux pêcheries installées sur les grèves avant 1544, la solution de l'ordonnance de la Marine fut sensiblement différente de celle du législateur de 1584. Les pêcheries furent maintenues sous réserve du respect de deux conditions.

Tout d'abord, ces pêcheries devaient respecter les règles de construction et d'aménagement prévues par l'ordonnance. En second lieu les détenteurs de ces pêcheries devaient apporter la preuve de leur droit exclusif sur une portion du rivage. Aussi ne faut-il pas s'étonner si les détenteurs de pêcheries menacés dans leur possession résistèrent<sup>24</sup>.

Le législateur révolutionnaire devait confirmer les principes qui s'étaient lentement dégagés au cours des siècles précédents. Le domaine de la Couronne devint le domaine de la Nation. Aucune disposition ne fut prise en matière d'établissement de pêche,

<sup>19</sup> L'article 1<sup>er</sup> du Livre V affirme « Déclarons la pêche de la mer libre et commune à tous nos sujets auxquels nous permettons de la faire, tant en pleine mer que sur les grèves avec les filets et engins permis par la présente ordonnance ».

<sup>20</sup> L'article suivant interdit aux seigneurs des fiefs riverains de la mer de lever des droits en deniers ou en espèces sur les parcs, les pêcheries et sur les pêches qui se font en mer ou sur les grèves. Une interdiction analogue est prévue à l'article 10 du même titre à l'encontre des gouverneurs, officiers, soldats des forts, villes et châteaux construits sur le rivage de la mer.

<sup>21</sup> « Sera réputé bord ou 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 ».

<sup>22</sup> En effet, par décrets des 22 nov. et 1<sup>er</sup> déc. 1790, la Révolution française fit tomber les rivages dans le domaine de la Nation. Ils deviendront par la suite des composantes du domaine public.

<sup>23</sup> Sur les rivages de la Méditerranée l'Ordonnance De Colbert fut écartée au profit des règles du droit romain, codifiées en 533 après Jésus Christ dans les *Institutes*, sur ordre de l'Empereur romain d'Orient Justinien. Ces dispositions précisaient notamment que le rivage de la mer s'étendait jusqu'à l'endroit où arrive le plus grand flot d'hiver. Adoptée par le Parlement d'Aix-en-Provence, la conception romaine était admise sans défaillance en Méditerranée, et par conséquent tout ce qui était habituellement recouvert par le plus grand flot d'hiver appartenait au domaine public maritime.

<sup>24</sup> Alors que l'ordonnance de 1584 avait maintenu ces pêcheries, à condition qu'elles ne fussent bâties ni de bois ni de pierre. Sur ces questions, voir toujours G. Orfila, *op. cit.*

l'ordonnance de 1681 continuant à régir le domaine public maritime.

Les abus ne disparurent pas et l'administration eut à faire face à de nombreux conflits avec les successeurs des concessionnaires qui avaient payé des redevances aux seigneurs riverains de la mer. Le ministère de la Marine n'en continua pas moins sa politique visant à reconstituer le domaine public maritime dans son intégrité et permettre à tous le libre exercice de la pêche.

Cependant, il apparut très vite que l'ordonnance de 1681 constituait un cadre insuffisant pour atteindre le but recherché. Il fallait asseoir l'action du ministère de la Marine sur des dispositions législatives nouvelles permettant la révision de toutes les concessions et la suppression de celles nuisibles aux intérêts de la pêche. Un texte fut enfin adopté le 9 janvier 1852.

Délimitant le champ d'application de la nouvelle réglementation en matière de pêcheries et de pêche maritime, le législateur de 1852 précisa en premier lieu que les dispositions du nouveau texte seront applicables à la pêche en mer ainsi qu'à celle qui se fait le long des côtes et « dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées ».

En second lieu, le décret de 1852 régla définitivement la question de l'occupation du milieu littoral en affirmant dans son article 2 : « Aucun établissement de pêcherie, de quelque nature qu'il soit, aucun parc, soit à huîtres, soit à moules, aucun dépôt de coquillages

ne peuvent être formés sur le rivage de la mer, le long des côtes, ni dans la partie des fleuves, rivières, étangs et canaux où les eaux sont salées, sans une autorisation spéciale délivrée par le ministre de la Marine ».

Désormais, au regard de ces dispositions, l'administration en avait déduit qu'elle était seule juge de l'opportunité de la délivrance ou du retrait de l'autorisation d'exploiter un établissement de pêche. En d'autres termes, le conchyliculteur autorisé à exploiter un établissement de pêche ne bénéficiait que d'une autorisation précaire et révocable. Cette autorisation était accordée sans aucune limitation de durée jusqu'au décès de son titulaire, l'autorisation étant personnelle.

Ce système permit à l'administration d'obtenir la suppression de toutes les pêcheries jugées nuisibles. Il permit également de régulariser la situation des pêcheries installées sans autorisation sur le domaine public maritime, mais jugées utiles<sup>25</sup>. L'application de ce nouveau régime mit fin à l'anarchie qui jusque-là caractérisait l'occupation du milieu littoral.

Par la suite les décrets du 21 décembre 1915 et du 28 mars 1919 ont maintenu le principe d'une autorisation spéciale délivrée par le ministre de la Marine, appelée alors concession domaniale pour l'exploitation d'établissement de pêche<sup>26</sup>. Cependant, un tel système, satisfaisant pour une activité conchylicole de faible importance, ne pouvait suffire à une aquaculture moderne. Plusieurs

<sup>25</sup> Sur la suppression de pêcheries voir G. Orfila, *op. cit.*

<sup>26</sup> Situé sur le domaine public, l'établissement de pêche permettait seulement d'édifier des parcs à coquillages mais sans possibilité d'endiguage ou de construction sauf

pour l'exploitant à détenir également une concession d'endiguage. La durée de cette concession ne dépassait pas 25 ans. Pour les établissements situés sur des propriétés privées, une autorisation de prise d'eau à la mer était en revanche nécessaire.

interventions successives des pouvoirs publics vont faire évoluer le droit de la concession des cultures marines.

Ainsi, le décret n° 83-228 du 22 mars 1983 modifié par le décret n° 87-756 du 14 septembre 1987, puis par le décret n° 2009-1349 du 29 octobre 2009, par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche et enfin la loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016 ont adapté ces textes à l'évolution et à la modernisation des cultures marines. Le régime se trouve codifié aux articles R.923-1 et suivants du Code rural. Ces différentes interventions législatives ont maintenu le principe de la concession du domaine public maritime tout en s'adaptant aux différents intérêts qui se bousculent sur le rivage. Il ne s'agit plus désormais de se protéger des exploitants de culture marine qui s'approprieraient le rivage mais de leur réserver un espace pour pouvoir continuer à exercer leur activité et à en vivre. Cependant, le régime de l'autorisation d'exploiter les cultures marines sur le domaine public maritime tout en prenant acte des particularités de cette activité peut se révéler un frein à ce développement.

### *B - L'autorisation d'exploitation des cultures marines sur le DPM, frein au développement de l'activité aquacole*

Comme le précisait le Professeur R. Hostiou, « les biens du domaine public, par opposition à ceux relevant du domaine privé, bénéficient d'une protection toute particulière. Affectés à l'usage de tous, ils échappent, par principe, à toute possibilité d'appropriation privée. Ne remplissant pas une fonction patrimoniale, placés hors commerce, ils échappent totalement aux dispositions du droit commun »<sup>27</sup>. Cependant, l'usage qui peut être fait du domaine public maritime pose la question d'un usage économique de ce domaine<sup>28</sup>.

Normalement, le domaine public maritime doit être utilisé conformément à son affectation et à l'utilité publique. Le Domaine public maritime naturel peut accueillir un certain nombre d'activités comme la défense nationale, des opérations de défense contre la mer d'intérêt général, des extractions de granulats ou d'autres matières premières minérales ou minières, mais aussi la pêche maritime, les cultures marines, la saliculture, le pacage dans les herbues, des activités balnéaires, le mouillage de navires, des cales de mises à l'eau, la production d'énergies renouvelables, la pose de câbles.

<sup>27</sup> R. Hostiou, « Le domaine public naturel : consistance et délimitation », *RJE*, n° 4, p. 470, 1990.

<sup>28</sup> Sur la question de savoir si les activités de cultures marines constituent des activités économiques voir L. Prieur, L. Prieur, « Les piscicultures marines et l'aménagement du littoral – Réserve des sites à vocation aquacole », in *Environnement et aquaculture – Aspects juridiques et réglementaires*, INRA, 2000,

tome 2, p. 28 : Il ne fait aucun doute que les cultures marines soient bien des activités économiques : le décret du 22 mars 1983 en instaurant le régime de l'autorisation d'exploitation de cultures marines a remplacé la notion de concession d'établissement de pêche (issu du décret de 1919) par celle d'exploitation de cultures marines. Il tire ainsi les conséquences de la transformation d'une activité marginale souvent exercée à titre complémentaire en une véritable profession.



La nécessaire implantation des cultures marines sur le domaine public maritime confère à cette activité un certain nombre de particularités relatives au régime de concession du DPM qui pose la question de l'existence de droits patrimoniaux générés par les autorisations administratives.

En effet, la particularité essentielle du droit des cultures marines est de fusionner à la fois l'autorisation d'occupation domaniale et l'autorisation d'exploitation de cette partie du domaine public (art. L. 2124-29 CG3P). Le décret de 2009 institue une autorisation d'exploitation de cultures marines obligatoire pour toute activité de production biologique dès lors que l'exploitation est située sur le DPM. Il harmonise également le régime juridique qui s'applique uniformément à toutes les formes d'exploitations y compris celles instituées sur des propriétés privées mais qui nécessitent une prise d'eau à la mer<sup>29</sup>. L'autorisation d'exploitation est un titre global pour toutes les activités y compris pour les structures artificielles immergées destinées aux cultures marines.

Cette autorisation d'exploitation de longue durée, de caractère unilatéral, prend la forme d'un acte de concession octroyé par le préfet du département après assentiment du Préfet maritime sur proposition du directeur départemental ou interdépartemental des

affaires maritimes, pour une durée pouvant aller jusqu'à 35 ans renouvelable<sup>30</sup>.

L'acte de concession comprend toutes les autorisations nécessaires à l'exploitation : concession d'établissement de pêche, d'endigage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime. L'occupation du domaine public ne peut être que temporaire, précaire et révocable.

Ce titre est personnel et nominatif : il n'autorise pas le titulaire à le transférer à un nouveau bénéficiaire. Il ne peut être transmis par voie de succession et il n'est pas constitutif de droits réels. Cependant, en matière de cultures marines, il existe un droit de priorité réservé à l'exploitant sortant. Ce droit de priorité dissimule en fait le plus souvent du droit au renouvellement, renforcé bien souvent par la transmission héréditaire.

En outre, en cas de transmission d'une exploitation de cultures marines, la difficulté va se porter sur l'évaluation du montant de l'exploitation. Comme le relevait le Professeur J.-C. Helin, « la transmission onéreuse des exploitations de cultures marines ne concerne pas seulement les éléments matériels de l'exploitation (...) elle n'a de sens qu'accompagnée d'une autorisation d'exploiter qui lui confère l'essentiel de sa valeur ».

<sup>29</sup> Art. R. 923-9 C. Rural « sont concernées; -les activités d'exploitation du cycle biologique d'espèces marines, végétales ou animales, comprenant le captage, l'élevage, l'affinage, la purification, l'entreposage, le conditionnement, l'expédition ou la première mise sur le marché des produits ; - les activités exercées par un aquaculteur marin qui sont dans le prolongement des activités ci-dessus mentionnées, dès lors qu'elles sont réalisées sur le domaine public de l'État ou d'une autre personne

publique ; - les prises d'eau destinées à alimenter en eau de mer les exploitations de cultures marines situées sur une propriété privée ».

<sup>30</sup> La commission des cultures marines est obligatoirement consultée sur les demandes de concession, le Conseil d'État ayant précisé que l'autorité administrative doit recueillir le vote de tous les membres de la commission, qu'il s'agisse de professionnels, de représentants de l'administration ou des élus (CE 19 février 1997).

Ainsi, la pratique met en évidence la généralisation de forme plus ou moins contrôlées de « vente » d'autorisations administratives.

Cette situation pose la question de l'exploitation économique du DPM. L'acte de concession et la procédure empêchent l'appropriation du domaine public cependant, pour que les exploitants puissent vivre de leur activité ils doivent pouvoir s'étendre sur le domaine ce qui n'est pas toujours possible.

Le contrôle exercé par le juge administratif sur les demandes d'autorisation d'exploitation de cultures marines met en évidence que lorsque les demandes d'autorisation d'exploiter concernent des projets d'une certaine ampleur, le juge administratif n'hésite pas à exiger des procédures environnementales supplémentaires. Ainsi, l'instruction de la demande donne lieu à enquête publique. Avant le 1<sup>er</sup> juin 2012, une enquête publique environnementale était en outre exigée pour les aménagements liés aux activités de cultures marines soit en tout ou partie sur la bande littorale, soit sur des espaces remarquables du littoral. Il n'y avait toutefois enquête publique environnementale que si les aménagements avaient une emprise supérieure à 2.000 m<sup>2</sup> ou si leur montant dépassait les 160.000 euros (art. L. 123-1 Code Environnement).

Dans une première affaire, la société Cannes Aquaculture avait sollicité l'autorisation d'exploiter un élevage de poissons en cages immergées sur le domaine public maritime dans la commune de Théoule-sur-Mer. Le Conseil d'État a considéré qu'il fallait

prendre en compte l'intégralité de l'opération et notamment les installations terrestres dans l'appréciation des seuils<sup>31</sup>.

Une deuxième affaire montre également l'exigence du juge renforcée face aux « grands projets ». Le préfet du Pas de Calais avait autorisé certains exploitants à occuper une parcelle du DPM en vue de la culture de moules sur bouchots. Le préfet s'en était tenu à la procédure d'enquête publique prévue par le décret du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines. Il était reproché au préfet par les communes requérantes de ne pas avoir respecté l'article L.123-1 du Code de l'environnement organisant également une procédure d'enquête publique environnementale. Le Conseil d'État dans un premier temps a précisé que les deux procédures d'enquête publique ne sont pas équivalentes et l'application de l'enquête publique issue du régime des cultures marines n'écarterait pas par principe l'enquête publique issue de la loi Bouchardeau. Le second apport de cette décision est que le juge administratif envisage le projet, là encore, dans sa globalité : ainsi il précise que le projet d'exploitation portant sur une parcelle de 3.000 mètres de longueur et d'une largeur de 200 à 300 mètres et nécessitant l'enfoncement dans le sol de la mer de pieux de bois correspondant aux bouchots servant à l'élevage des moules et s'élevant au total à 22.500 relève de la procédure d'enquête publique environnementale ». Il ressort clairement de la décision que le juge a pris en considération le nombre élevé de pieux devant être implantés dans le sol. Il en a d'ailleurs déduit que l'ampleur des travaux correspondait à un

<sup>31</sup> CE. 22 mars 2010, n° 316180, *Commune de Théoule-sur-Mer*.

affouillement, ce qui justifiait une enquête publique supplémentaire<sup>32</sup>.

Le tableau ici très rapidement dressé permet de percevoir l'importance des problèmes posés par l'utilisation du domaine public à des fins économiques. Désormais, cependant, on considère que la gestion du domaine public maritime ne doit pas être restreinte à la délivrance, au cas par cas, de titres d'occupation. Dans une perspective de développement durable, elle doit reposer, en amont, sur une analyse territoriale associant connaissance des usages, connaissance des enjeux (économiques, environnementaux, sociaux et culturels) et identification des occupations (autorisées ou non).

Ainsi, la gestion du DPM ne doit plus être appréhendée de manière isolée, mais comme le point de rencontre des politiques terrestres et maritimes considérées tant du point de vue spatial, que du point de vue des activités.

## **II - L'EXPLOITATION DE CULTURES MARINES, LE PARTAGE DU DOMAINE PUBLIC MARITIME DANS LE RESPECT DES EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES**

L'aquaculture marine est demandeuse de sites à terre. Cependant, l'occupation humaine du littoral considéré est toujours plus

importante et les enjeux économiques particulièrement élevés. La compatibilité avec d'autres usages du rivage n'est pas toujours possible. Dans la recherche d'un site sur un espace déjà surchargé, l'aquaculture subit là encore des contraintes qui sont liées à la concurrence d'autres activités<sup>33</sup>.

L'article L.321-1 3° et 4° du Code de l'environnement affirme désormais depuis la loi pour l'économie bleue de 2016 que le littoral appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur et que dans ce cadre il s'agit d'assurer « la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes ». Il s'agit aussi d'assurer le « maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme ».

Parallèlement, l'article L.911-2 6° du Code rural affirme que la politique des pêches maritimes, de l'aquaculture marine et des activités halio-alimentaires a pour objectif « de développer les activités d'aquaculture marine, notamment les activités d'aquaculture marine en mer et à terre, en facilitant l'implantation de sites aquacoles en zone littorale et à proximité de celle-ci, en

<sup>32</sup> CE 17 sept. 2010, n° 320970, P. Caille, « L'autorisation de cultures marines peut nécessiter l'organisation préalable de deux enquêtes publiques distinctes », *AJDA*, n° 4, 2011, p. 228 et s.

<sup>33</sup> Sur ces questions voir notamment L. Prieur, « Quelle place pour l'aquaculture marine dans un espace convoité : le littoral ? », in *Environnement et aquaculture* –

*Aspects juridiques et réglementaires*, INRA, 2000, tome 2, p. 11- 19 ; L. Prieur, « Les piscicultures marines et l'aménagement du littoral – Réserve des sites à vocation aquacole », *ibid*, p. 25-56.

facilitant l'approvisionnement d'eau de mer en quantité suffisante sur ces sites et en veillant à la qualité du milieu ».

Par ailleurs, alors que l'article 27 de la loi littoral (codifié à l'article L.2124-2 CG3P) a créé l'interdiction générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, des exceptions sont toutefois prévues pour les cultures marines au même titre que les zones portuaires, l'aménagement d'ouvrages de défense contre la mer, d'ouvrages et d'installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime ou à la saliculture<sup>34</sup>.

Enfin, en vertu de l'article L.321-9 du Code de l'environnement<sup>35</sup>, les véhicules des exploitants de cultures marines (tracteurs par ex.) peuvent, dans le cadre de leur activité professionnelle, circuler sur l'estran (cette autorisation doit figurer dans le cadre des concessions) afin d'éviter des pratiques anarchiques sur l'estran et préjudiciables aux écosystèmes littoraux. On le voit l'activité de cultures marines semble conserver une place préservée sur le littoral. Pour autant, comme nous l'avons précisé plus haut, on assiste depuis de nombreuses années à une stagnation de cette activité.

<sup>34</sup> En outre, lorsque la dépendance occupée est localisée, en tout ou partie, à l'intérieur du périmètre d'un site Natura 2000, la demande d'autorisation d'occupation du domaine public maritime doit, en application de l'article R.414-19 du Code de l'environnement, être systématiquement accompagnée d'une évaluation des incidences Natura 2000. L'objet de l'évaluation des incidences Natura 2000 est de vérifier la compatibilité de la mise en œuvre du projet ou de l'activité avec les objectifs de conservation du site Natura 2000.

Nous allons dès lors voir comment sur cet espace à fort enjeu qu'est le littoral, les activités conchyliques cohabitent ou résistent aux autres activités (B) et répondent aux différentes exigences environnementales (A). Enfin, nous terminerons ces propos en nous intéressant brièvement aux conflits d'occupation de l'espace maritime (C).

#### *A - La prise en compte des activités aquacoles dans le cadre des exigences environnementales*

La loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite loi littoral instaure deux régimes de protection rigoureux qui ont pour finalité de préserver les espaces littoraux sensibles. Cette sensibilité particulière a été reconnue aux espaces jouxtant immédiatement le rivage sur une bande littorale de 100 mètres et aux milieux présentant un intérêt remarquable. Relevant des pressions foncières grandissantes sur ces milieux littoraux, le législateur a souhaité instaurer une politique volontariste de protection de ces espaces sensibles. Ces deux dispositifs ont pour point commun de concerner les espaces non urbanisés des communes littorales et de poser un principe d'inconstructibilité assorti d'exceptions fortement limitées.

<sup>35</sup> « sauf autorisation donnée par le préfet, après avis du maire, la circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation sont interdits, en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques lorsque ces lieux sont ouverts au public.(...) ».

## 1. L'implantation des cultures marines dans la bande des 100 mètres

La loi littoral<sup>36</sup> affirme le principe selon lequel une bande de 100 mètres à partir du rivage doit être inconstructible. Ainsi, l'article L.146-4-III du Code de l'urbanisme dispose qu'« en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de cent mètres à compter de la limite haute du rivage (...) ». Le principe ainsi posé est immédiatement assorti d'une dérogation puisque « Cette interdiction ne s'applique pas aux constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, et notamment aux ouvrages de raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables (...) ».

Ce texte signifie que les services publics ou les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau peuvent bénéficier d'une dérogation leur permettant de s'installer dans la bande des cent mètres. Il en est de même pour les ouvrages de distribution d'électricité des installations marines utilisant les énergies renouvelables.

Néanmoins, il ne suffit pas que ces activités soient simplement liées à la mer pour pouvoir être implantées sur le rivage. Ces activités limitativement énumérées doivent satisfaire à une exigence de « proximité immédiate de l'eau ».

C'est le juge administratif qui a été amené à préciser l'étendue des exceptions au principe d'in-constructibilité. Il a été notamment considéré qu'un centre de thalassothérapie, des hôtels, un parc résidentiel de loisir n'exigent pas la proximité immédiate de l'eau<sup>37</sup>. En revanche, l'appréciation du juge est plus nuancée en ce qui concerne les installations nécessaires à des activités traditionnellement liées à la mer. Le juge administratif a reconnu que ces activités occupent depuis des siècles une place de choix sur les rives de la mer : il en va ainsi de la pêche côtière, de la conchyliculture<sup>38</sup>, d'une ferme aquacole sur la commune de Carqueiranne<sup>39</sup> ou encore des marais salants.

En outre, comme l'a clairement énoncé le Conseil d'État dans un arrêt du 8 octobre 2008, il n'y a pas lieu de distinguer pour l'application des dispositions de l'article L.146-4-III « entre les constructions ou installations nouvelles et celles portant extension d'une construction ou d'une installation existante » ce qui implique notamment que des changements de destination ne sont possibles que dans le cadre de l'exception relative aux constructions et

<sup>36</sup> Ce principe fut posé par la directive d'aménagement national relative à l'aménagement et à la protection du littoral du 25 août 1979.

<sup>37</sup> Sur ces questions voir notamment A. Van Lang, « La loi littoral et la protection des espaces naturels », *RJE*, 2012/5 (n° spécial), p. 105-116 ; P. Valadou, « Espaces naturels et loi littoral », *RJE*, 2012/5 (n° spécial), p.117-122 ; O. Lozachmeur,

« L'encadrement de la mise en valeur de la mer par la loi littoral », *RJE*, 2012/5 (n° spécial), p. 57-74.

<sup>38</sup> CAA Nantes 7 avril 1999, *Collectif de protection de la pointe d'Agon*. TA Rennes, 11 oct. 1989, *Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne*

<sup>39</sup> CE 11 février 2004, *SA France travaux*, n° 212855.

installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau<sup>40</sup>.

## 2. L'implantation des cultures marines dans les espaces remarquables

Issu de la loi du 3 janvier 1986, l'alinéa premier de l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme impose une obligation de préservation des espaces remarquables des communes littorales. Il y est indiqué « 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 ».

L'article L.146-6 énumère alors différentes catégories d'espaces ou milieux susceptibles d'être protégés. On peut recenser « les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune (...) et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves ».

Le décret du 20 septembre 1989 a allongé la liste des milieux naturels concernés : des falaises, des frayères, des herbiers... Il a également complété cette énumération par des périmètres déjà sélectionnés par des législations différentes comme les parties naturelles des sites inscrits ou classées en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée, les parcs nationaux ou encore les réserves naturelles. Le législateur de la loi du Littoral partait du constat que les espaces remarquables, quelle que soit leur distance par rapport aux rivages, étaient les plus riches au plan écologique et donc les plus menacés. Par conséquent il en découlait un principe d'inconstructibilité de ces espaces.

Toutefois, la protection de ces espaces sensibles n'est pas absolue. En effet, l'alinéa 2 de cet article permet que des aménagements légers puissent être implantés sur ces espaces.

Les documents d'urbanisme doivent donc préserver ces espaces par la règle de l'inconstructibilité, sous réserve de la réalisation d'aménagements légers<sup>41</sup>, indépendamment de la distance qui les sépare du rivage.

L'article R.121-5, 4° du Code de l'urbanisme issu du décret du 20 septembre 1989 précise la notion d'aménagement léger. Il s'agit notamment des aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et dont à la fois la surface de plancher et l'emprise au sol (au sens de l'article R.420-1) n'excèdent pas

<sup>40</sup> CE 8 oct. 2008, *M. et Mme Louis A.*, n° 293469.

<sup>41</sup> Art. L. 146-6 al. 2 : « Toutefois, des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public. Un décret définit la nature et

les modalités de réalisation de ces aménagements qui incluent, selon leur importance et leur incidence sur l'environnement, soit une enquête publique, soit une mise à disposition du public préalablement à leur autorisation ».

cinquante mètres carrés ; et dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques.

L'analyse de cette disposition montre que bien qu'autorisant la création d'aménagements légers pour les activités aquacoles, pour autant il faut que l'activité exercée nécessite la proximité immédiate de l'eau, qu'elle soit traditionnellement implantée dans ces zones et que sa localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques impératives. Lorsque ces conditions seront réunies, il sera difficile d'éviter que la construction aille au-delà de ce qui peut être considéré comme léger.

Sur ce point, trois grandes règles générales sont posées.

\* D'abord, l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article R.121-5 prévoit que les aménagements et constructions peuvent être implantés à la condition qu'ils ne « dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux ».

\* Ensuite, selon le 5° de l'article R.121-5, le caractère de la construction ou de l'aménagement projeté doit être léger afin de permettre un retour du site à l'état naturel. Selon la circulaire du

15 septembre 2015, le caractère léger est apprécié « au regard de la hauteur, du volume, du rapport hauteur/emprise du sol, de la taille de la construction notamment au regard des dimensions du site. En particulier, l'aménagement devra conserver des proportions raisonnables et on appréciera son incidence sur l'environnement ».

Toutefois, l'appréciation du caractère léger de l'aménagement est toujours tributaire des circonstances de l'espèce. Ainsi, dans l'affaire Communauté de communes du canton de Saint-Malo de la Lande, une cale d'accès à la mer en béton, coulée sur un enrochement d'une longueur de 100 mètres et d'une largeur de 6 mètres, située sur un site classé du Havre de Regnéville, ne saurait être regardée comme un aménagement léger. Mais sa démolition est exclue comme portant une atteinte excessive à l'intérêt général. En l'espèce, l'utilité de la cale pour l'activité conchylicole et la place qu'occupe ce secteur dans l'économie locale s'avèrent déterminantes. L'intérêt économique participe donc de l'intérêt général, au même titre que l'intérêt pour la « sécurité des exploitants, des plaisanciers et des estivants » que présente la cale. L'atteinte à l'intégrité du milieu naturel est pas ailleurs balayée par le constat que cette « simple rampe n'a qu'un impact limité sur le paysage, la faune et la flore du site »<sup>42</sup>.

\* Enfin, les aménagements légers doivent satisfaire l'exigence de la nécessité de la localisation.

« L'étude de ces critères ne guère laisse entrevoir d'opportunité pour développer les cultures marines dans les espaces

<sup>42</sup> CE 13 février 2009, *Communauté de communes du canton de Saint Malo de La lande*, n° 295885.



remarquables »<sup>43</sup>. Le Conseil d'État a d'ailleurs estimé que la création d'une zone aquacole de deux hectares et demi dans un site remarquable constituait une erreur manifeste d'appréciation<sup>44</sup>.

Enfin, le Code de l'environnement à son article L.321-8 régit les extractions de matériaux qui peuvent être limitées ou interdites « lorsqu'elles risquent de compromettre, directement ou indirectement, l'intégrité des plages, dunes littorales, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, gisements naturels de coquillages vivants et exploitations de cultures marines ». Toutefois, ces restrictions sont écartées pour permettre respectivement des travaux de dragage effectués dans les ports et leurs chenaux et aux fins de conservation ou de protection d'espaces naturels remarquables.

Ces règles révèlent une ambition forte de la protection des zones sensibles du littoral. Elles ont également consacré le lien entre domanialité publique et protection de la nature au profit du rivage de la mer tout en essayant de préserver au mieux l'activité traditionnelle de cultures marines.

### *B - Les conflits d'usage entre activité aquacole et les autres activités exercées sur le littoral*

En premier lieu, nous pouvons constater que les cultures marines et les ports constituent un exemple d'activités utilisant le littoral qui peuvent être à l'origine de conflits. La construction d'un port nécessite le creusement et le dragage de zones maritimes, puis l'enrochement des pourtours de la zone portuaire. Les mouvements de matériaux augmentent la turbidité de l'eau pendant les travaux. Enfin, l'impact de la structure du port est ensuite permanent et provoque une modification de la sédimentation dans la zone proche<sup>45</sup>. La cohabitation d'un port et d'une zone aquacole est donc problématique.

La loi littoral prévoit la reconstruction des potentiels conchylicoles et aquacoles détruits par la création d'un port de plaisance, mais la portée de l'obligation n'est pas claire. En effet, selon l'article L.321-4 du Code de l'environnement « l'autorité concédante d'un port de plaisance accorde la concession en imposant, s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel conchylicole ou aquacole équivalent à ce qui aura été détruit par les travaux de construction ». En effet, la

<sup>43</sup> L. Prieur, « Les piscicultures marines et l'aménagement du littoral – Réserve des sites à vocation aquacole », *op. cit.*, p. 37.

<sup>44</sup> « Eu égard au caractère exceptionnel du site de Cornec, inscrit dès 1936, à la présence dans le terrain de vestiges archéologiques notamment d'un gisement paléolithique important, et au fait que le plan d'occupation des sols approuvé en 1985 qui n'est pas modifié sur ce point contient déjà deux zones réservées à l'aquaculture s'étendant sur plusieurs hectares qui n'ont pas été utilisées, la création à cet endroit

précis du littoral d'une zone "aquacole" de deux hectares et demi destinée à l'implantation d'activités de production et de commercialisation de conchyliculture et d'ostréiculture est entachée d'une erreur manifeste d'appréciation », CE, 10 juin 1992, *Société pour l'Étude et la Protection de la Nature en Bretagne*, n° 112389.

<sup>45</sup> Sur ces points voir L. Prieur, « Quelles places pour l'aquaculture marine dans un espace convoité : le littoral ? », *op. cit.*, p. 11-12.

portée de cet article dépend de l'interprétation de l'expression « s'il y a lieu ».

En second lieu, dans l'optique de satisfaire aux nouvelles attentes de la population, la loi du 28 novembre 1963 *relative au domaine public maritime* est venue augmenter l'étendue du domaine public maritime en incorporant les lais et relais ainsi que le sol et le sous-sol de la mer territoriale. Le texte répond à une idéologie nouvelle de socialisation du littoral, loin des motivations de l'ordonnance sur la Marine d'août 1681. C'est d'ailleurs ce que nous indique le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale : « le projet de loi relatif au domaine public maritime se propose de réformer les dispositions de l'ordonnance sur la Marine datant d'août 1681, une époque à laquelle on ne prévoyait guère l'utilisation intensive des rivages de la mer à l'occasion des vacances »<sup>46</sup>. Au Sénat, le rapport de la commission des affaires économiques et du plan explique pour sa part que le « développement accéléré du tourisme et la fréquentation de plus en plus grande des stations balnéaires exigent que le domaine public soit mis à disposition du public. Les plages, les promenades en bordure de mer sont du domaine public et l'on ne peut plus accepter que certaines soient aliénées, profitant en fait à quelques privilégiés ».

Le partage de la plage par les baigneurs avec les cultures marines est en quelque sorte consacré par l'article 30 de la loi littoral, codifié à l'article L.321-9 du Code de l'environnement. Il prescrit en effet que « l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou

de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières.

L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines ».

Le Conseil d'État dans un arrêt du 3 mai 1963, *Commune de Saint-Brévin-les-Pins* confirma d'une part, la nouvelle vocation de la plage en rappelant que « l'administration doit veiller, au besoin en révoquant les autorisations, à ce que les agissements de l'occupant privatif du domaine non seulement ne dégradent celui-ci, n'en altèrent la consistance, mais aussi à ce qu'ils n'empêchent pas le public d'en user conformément à sa destination ». D'autre part, il affirma la nécessité de conciliation entre les deux usages : « À les supposer imputables à la présence de bouchots à moules, ni l'épandage de coquilles de moules sur la plage, ni le renforcement du courant marin en cet endroit de la côte ne font obstacle à l'usage normal du domaine public en vue de la promenade et de la baignade ».

Toutefois, l'égalité ainsi proclamée ne signifie nullement que les deux activités puissent s'exercer dans tous les cas au même endroit.

En troisième lieu, l'article L.321-5 du Code de l'environnement prévoit que toute décision d'utilisation du domaine public maritime doit tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants ; elles sont à ce titre coordonnées notamment avec celles concernant les terrains avoisinants ayant

<sup>46</sup> R. Hersant, séance du 4 juillet 1963.

vocation publique. La jurisprudence a eu l'occasion de préciser cette disposition qui met en place un mécanisme de compatibilité des divers usages du domaine public maritime. Dans l'affaire Aquamed, le tribunal administratif de Nice a estimé que les arrêtés préfectoraux autorisant un élevage de 45 tonnes de bars en cages immergées à Théoule-sur-Mer méconnaissaient les dispositions de l'article L.321-5 du Code de l'environnement et devaient par conséquent être annulés. Les élevages se trouvaient à proximité immédiate d'une zone réservée par le POS aux activités balnéaires. Le tribunal a estimé que les cages pouvaient faire obstacle à leur pratique<sup>47</sup>.

### C - Les conflits d'occupation de l'espace maritime

En s'éloignant du rivage vers le large, l'aquaculture évite une partie des conflits étudiés. Elle ne se dirige pas pour autant vers un espace vierge. Les espaces maritimes littoraux sont également soumis à la pression de divers utilisateurs<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> TA Nice, 27 avril 1992, *Aquamed*.

<sup>48</sup> Par ailleurs, dans ces espaces on trouve principalement des grandes fermes aquacoles pour lesquelles il existe des contraintes procédurales supplémentaires. En effet, concernant les piscicultures d'eau de mer dont la production est supérieure à 20 tonnes et celles dont la production est comprise entre 5 et 20 tonnes annuelles, elles relèvent de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement. Les premières du régime de l'autorisation, les secondes du régime de la déclaration. Ces seuils ont été fixés par analogie avec les piscicultures d'eau douce ce qui semble être selon les études menées par l'IFREMER sans corrélation avec l'impact environnemental en mer. En outre une exploitation ne serait viable qu'avec une production de 50 tonnes par an. Dans ces demandes on trouve des informations relatives à l'implantation des structures, la capacité maximale de production et pour quelle espèce, sachant que le dépassement des seuils de même que l'élevage de nouvelles espèces nécessitent une nouvelle autorisation, les méthodes d'élevage, les

Avant tout, le déplacement vers le large des exploitations confronte les cultures marines à la navigation maritime. On retrouve ici aussi des conflits d'usage qui opposent d'un côté les marins et de l'autre les aquaculteurs. Les premiers reprochent aux aquaculteurs d'entraver la liberté de navigation. Les seconds redoutent de voir endommager leurs installations. Il appartient dans ce cadre au préfet maritime de définir au titre de la police de la navigation des chenaux de navigation dans lesquels les activités aquacoles peuvent être prohibées par le tracé de zones d'exclusion autour des exploitations de cultures marines.

Par ailleurs, se développent des politiques de conservation de la zone maritime. Selon la définition de la stratégie de création des aires marines protégées adoptée en 2007 par le ministère de l'Environnement, il s'agit d'un « espace délimité en mer qui répond à un objectif de conservation de la nature à long terme, non exclusif d'un développement économique maîtrisé, pour lequel des mesures de gestion sont définies et mises en œuvre ».

mesures concernant le fonctionnement et l'entretien des installations, les règles d'hygiène et de sécurité du personnel, les dispositions concernant les rejets (nature et modalités des rejets, surveillance et contrôle des rejets). Il est ainsi demandé à l'exploitant de tenir un registre d'élevage comportant des informations telles que la biomasse, la quantité et la composition des aliments distribués, les traitements médicamenteux, les mortalités constatées... Enfin, afin de surveiller l'impact de l'exploitation sur le milieu, différentes analyses de contrôle de la composition et de la qualité du rejet de l'élevage doivent être effectuées par l'exploitant et à sa charge selon une périodicité fixée par l'arrêté. Elles concernent la surveillance physico-chimique (différentes formes d'azote, matières en suspension, phosphates...) ainsi que la surveillance micro-biologique des rejets. Sur ces questions voir M.-C. Miner, « Les piscicultures et la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement », in *Environnement et aquaculture – Aspects juridiques et réglementaires*, INRA, 2000, tome 2, p. 81-105.

La loi du 14 avril 2006 a défini la liste des « aires marines protégées » (AMP). On trouve les réserves naturelles, les parcs nationaux, les parties du domaine public maritime remis en gestion au conservatoire du littoral et des rivages lacustres, les sites Natura 2000, les arrêtés préfectoraux de protection de biotope et enfin les parcs naturels marins<sup>49</sup>.

À cette première liste peut être ajoutée toute autre catégorie d'AMP définie par arrêté ministériel. Ce fut le cas pour un premier arrêté du 3 juin 2009 portant identification de 9 nouvelles catégories d'aires marines protégées<sup>50</sup>. Il nous faut également ajouter à cette liste les zones de conservation halieutiques issues de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages du 8 août 2016<sup>51</sup>. Il s'agit ici de classer des zones maritimes présentant un intérêt particulier pour la reproduction, la croissance ou l'alimentation de la faune ou de la flore. Le décret d'application de la loi vient d'être publié ce 21 avril. Ce texte fixe la procédure de classement de ces zones. Il précise en particulier le contenu de l'analyse préalable qui doit être menée, comprenant un état des lieux, une étude de l'importance de la zone pour les stocks

d'espèces concernées, ainsi que l'identification d'objectifs de préservation ou de restauration des fonctionnalités halieutiques. L'autorité administrative désignée par ce texte, le préfet maritime en principe, prendra les mesures d'interdiction ou de réglementation nécessaires à la réalisation des objectifs de préservation adoptés « en prenant en compte les impacts socio-économiques de ces mesures » et après avis du conseil maritime de façade ou du conseil maritime ultramarin.

Les zones de conservation halieutiques peuvent être définies dans un espace en mer situé entre 0 et 12 milles marins des côtes, et dans une zone fluviale jusqu'à la limite de salure des eaux, en vue de préserver le bon état des frayères, nourriceries et couloirs de migration des espèces.

Ces zones sont une nouvelle catégorie d'aires marines protégées qui présentent « un intérêt crucial pour la reproduction, la croissance, l'alimentation d'une ressource halieutique », a souligné la ministre de l'Environnement Ségolène Royal.

<sup>49</sup> Sur ces questions voir F. Féral, « L'évolution de l'administration française des aires marines protégées », *RJE*, 2012/5 (n° spécial), p. 123-135.

<sup>50</sup> - les sites désignés au titre de la convention RAMSAR (du 02 février 1971) ayant une partie maritime

- les sites désignés au titre de la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel du 16 novembre 1972 (sites patrimoine mondial de l'UNESCO)

- les sites désignés comme réserve de biosphères (sites MAB)  
- les sites désignés comme aires spécialement protégées d'intérêt méditerranéen (ASPIM) au titre de la convention de Barcelone

- les zones marines protégées au titre de la convention OSPAR pour l'Atlantique Nord-Est

- les sites désignés au titre de la convention de Carthagène  
- les sites désignés au titre de la convention de Nairobi  
- les sites désignés au titre de la convention pour la protection de l'Antarctique (CCAMLR)

- les réserves nationales de chasse et de faune sauvage ayant une partie maritime.

<sup>51</sup> Sur cette loi voir S. Jolivet, « Espaces naturels : les nouvelles frontières de la protection », *RJE*, 2016/4, vol. 41, p. 629-645 ; G. Beaussonie, « Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages », *RSC*, 2016, p. 814 et s. ; A. Van Lang, « La loi biodiversité du 8 août 2016 : une ambivalence assumée », *AJDA*, 2016, p. 2381 et s.

On se trouve avec un nouvel outil de police administrative permettant aux autorités de l'État d'interdire ou de réglementer les activités incompatibles avec le bon état des frayères, nourriceries et couloirs de migration des espèces. On imagine sans peine que des exploitations de cultures marines ne pourront être autorisées dans ces zones. En effet, un nouvel article L.945-4-2 du Code rural punit de six mois d'emprisonnement et de 22.500 euros d'amende « le fait de ne pas respecter, y compris par négligence ou imprudence, les règles et interdictions édictées par le décret de classement d'une zone de conservation halieutique ».

Face à ces conflits d'usage entre différentes activités en lien avec la mer, on ne peut que s'étonner de la multiplicité des normes produites aux finalités parfois contradictoires qui pèsent sur ces zones et paralysent ces différentes activités. Bien évidemment l'activité de culture marine, bien que jouissant d'une place spécifique en fait également les frais. Surtout, au lieu de concilier les usages du littoral, cette multiplication des contraintes conduit à

exacerber les conflits, à juridictionnaliser le littoral en restreignant l'espace disponible pour chaque type d'activité ou pour chaque catégorie de citoyens.

Les outils de planification devraient permettre d'intégrer en amont ces exigences contradictoires. La planification spatiale crée une occasion pour tous les intéressés de se rencontrer. Elle constitue un moyen irremplaçable d'échange d'information et le lieu le plus sûr d'expression des divergences dont sont porteurs les représentants de l'État, les élus, les aquaculteurs, les pêcheurs, les professionnels du tourisme, les protecteurs des sites<sup>52</sup>. On retrouve cette exigence dans la loi pour l'économie bleue<sup>53</sup> mais aussi dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages qui consacre un nouveau principe à l'article L.110-1, II, 8° du Code de l'environnement celui de la complémentarité entre l'environnement, l'agriculture, l'aquaculture et la gestion durable des forêts ».

<sup>52</sup> J.-C. Hélin, « le droit de l'aquaculture marine », *RFDA*, 1993, p. 549.

<sup>53</sup> L'article L.923-1-1 du Code rural et de la pêche maritime, introduit par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, a prévu l'élaboration des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM). Ils ont pour objet de recenser, dans chaque région du littoral métropolitain, les sites existants et les sites propices au développement de l'aquaculture marine (conchyliculture, pisciculture marine et autres cultures marines). La loi pour l'économie bleue a voulu renforcer le respect des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDAM) par les documents de planification et les projets de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, qui doivent déjà notamment veiller à l'accessibilité des zones aquacoles. Des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine sont établis dans chaque région comportant une façade maritime afin de recenser les sites existants et les sites propices au développement d'une aquaculture marine durable. Ces schémas sont élaborés par le représentant de l'État dans la région, en concertation avec des représentants élus des collectivités territoriales,

des représentants des établissements publics et des professionnels concernés, ainsi que des personnalités qualifiées. Le représentant de l'État doit prendre en compte les orientations nationales et de l'Union européenne en matière d'aquaculture marine et s'assurer que le schéma prend en compte les autres documents de planification, notamment les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et, s'il existe, le schéma de mise en valeur de la mer ou, au sein d'un schéma de cohérence territoriale, le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. Les schémas, après avoir été mis à la disposition du public et éventuellement modifiés, sont ensuite établis par arrêté préfectoral. L'autorité administrative prend en compte les SRDAM lors de la délivrance des autorisations d'utilisation du domaine public maritime mentionnées à l'article L.2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques. Cet article dispose que les décisions d'utilisation du domaine public maritime tiennent 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.

# L'érosion des plages : problèmes et solutions proposées

Vincent REY

*Professeur à l'École d'ingénieurs SeaTech, Université de Toulon*

## ÉROSION DES PLAGES NATURELLES OU ANTHROPISÉES, Quelques exemples...



Côte aquitaine : recul de 1m/an en moyenne



Côte languedocienne : brèches et submersion



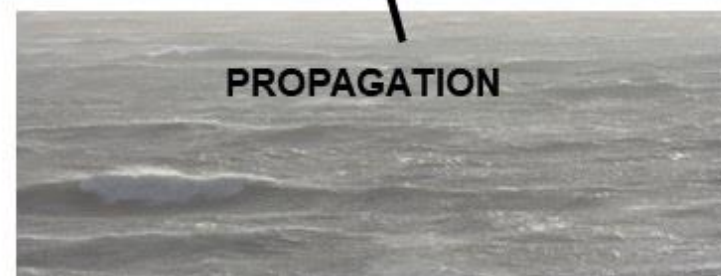
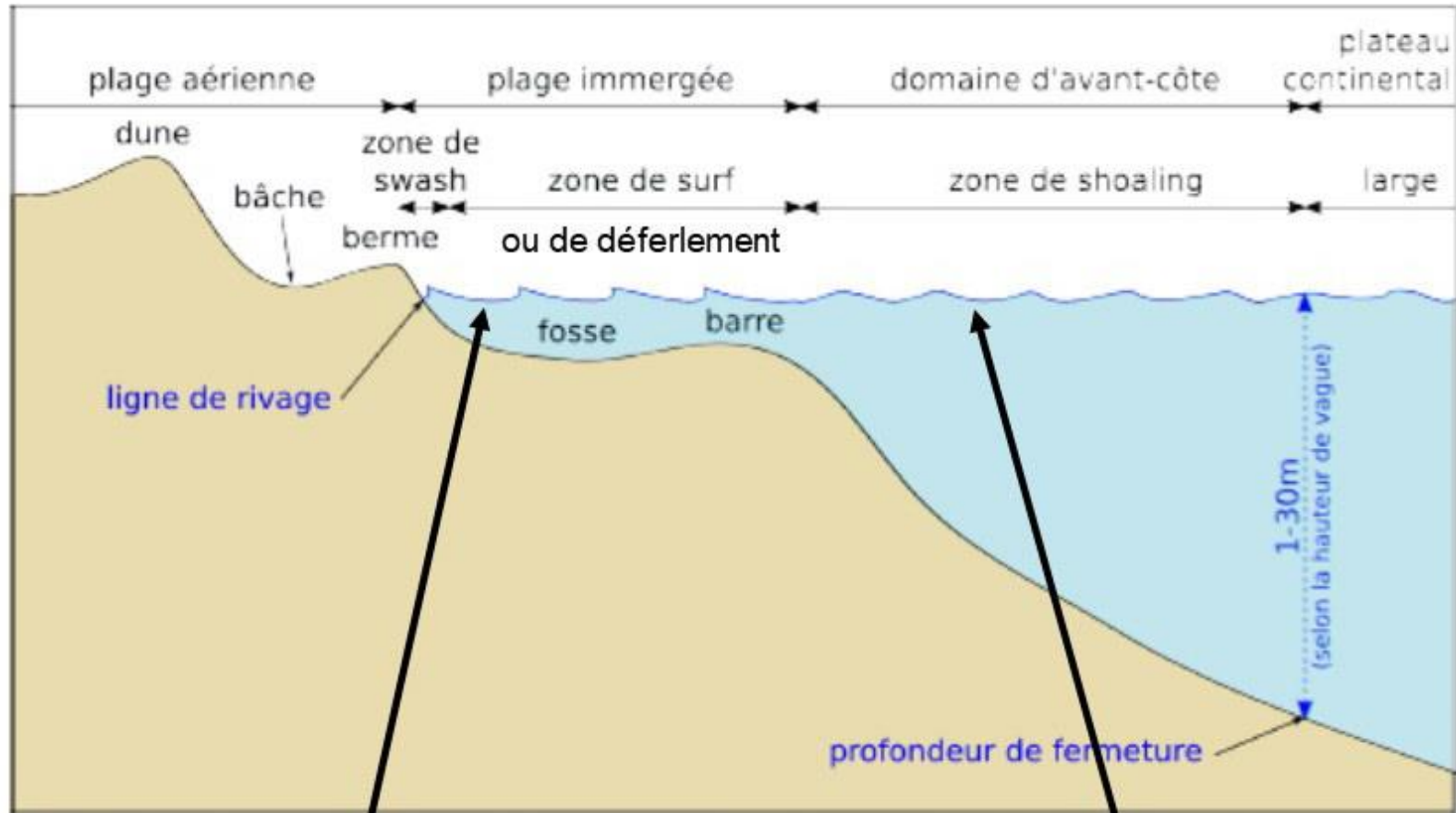
Entravement de la dérive littorale :  
érosion et ensablement



Côte languedocienne : recul du trait de côte  
et impact sur les ouvrages



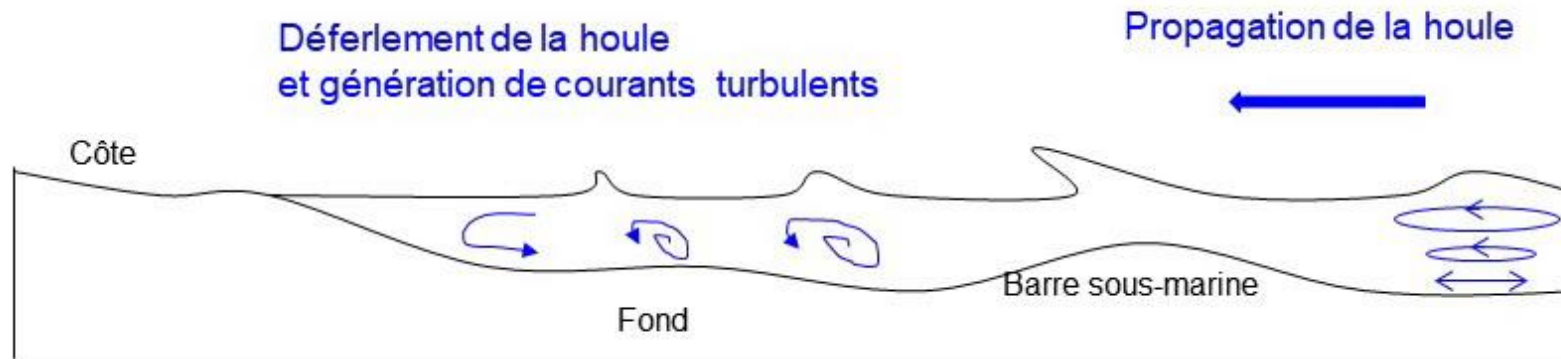
## PROFIL TYPE D'UNE PLAGE NATURELLE DOMINÉE PAR LA HOULE (cas en particulier de la Méditerranée, de faible marnage)





## COMMENT DIMINUER L'IMPACT DE LA HOULE À LA CÔTE ?

la houle est une « onde »... elle se propage



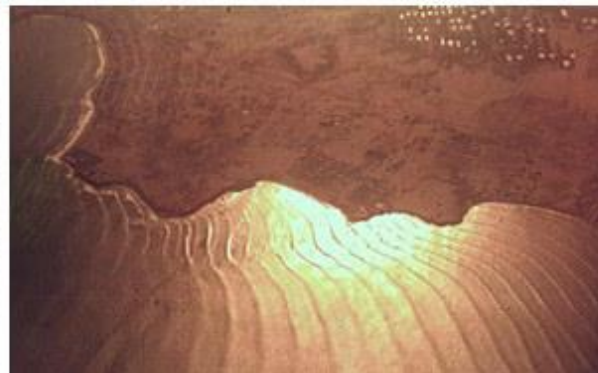
### Réduction de l'impact à la côte

#### Zone de déferlement :

- Dissipation par déferlement sur la barre sous-marine ou ouvrages

#### Zone de propagation de la houle :

- Réflexion vers le large ou dispersion par effets de réfraction et de diffraction
- Dissipation par effets de frottement au fond (rugosités, algues et plantes)



## COMMENT STABILISER LE SABLE EN HAUT DE PLAGE ?

### Piégeage des sédiments et fixation des dunes





## Lutte contre l'érosion des plages ouvrages « classiques »



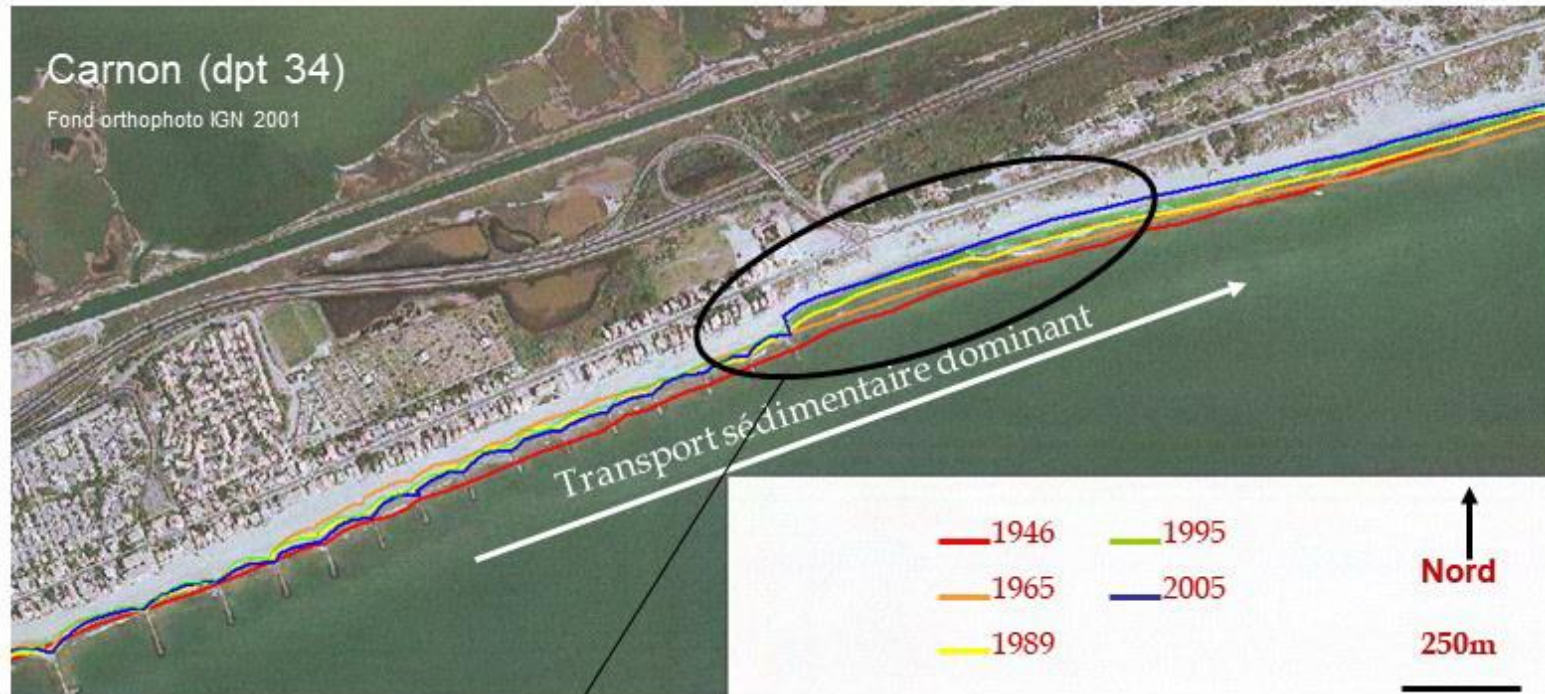
- (1) Arrête partiellement le débit solide longitudinal et maintient un stock de sable sur la partie supérieure de la plage
- (2) Limite la dispersion transversale des matériaux et permet l'accumulation côté abrité
- (3) Bloque le recul du rivage et limite les intrusions d'eau marine

Thèse O. Samat, 2007

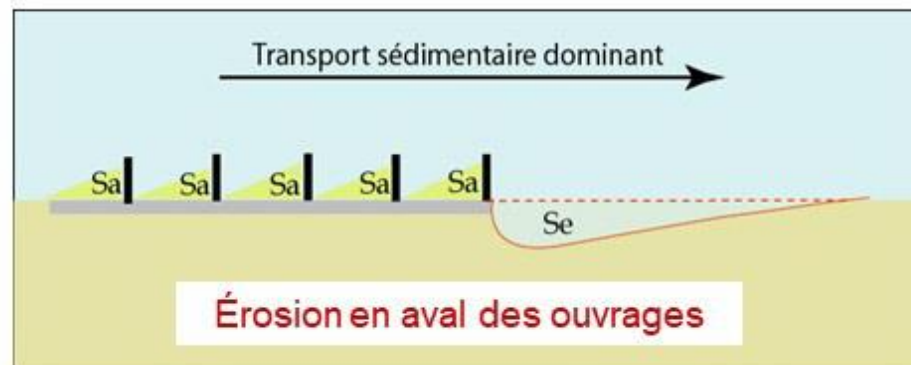


## Lutte contre l'érosion des plages

## Problème des ouvrages « classiques » : érosion en aval des ouvrages



Évolution du trait de côte depuis 1946





## Lutte contre l'érosion des plages

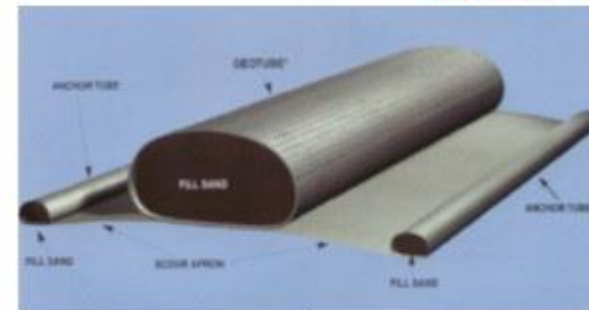
### Solutions alternatives (ou complémentaires)

- Ouvrages immergés (en géotextile)
- Systèmes de préservation du haut de plage

Ouvrages immergés, permettent

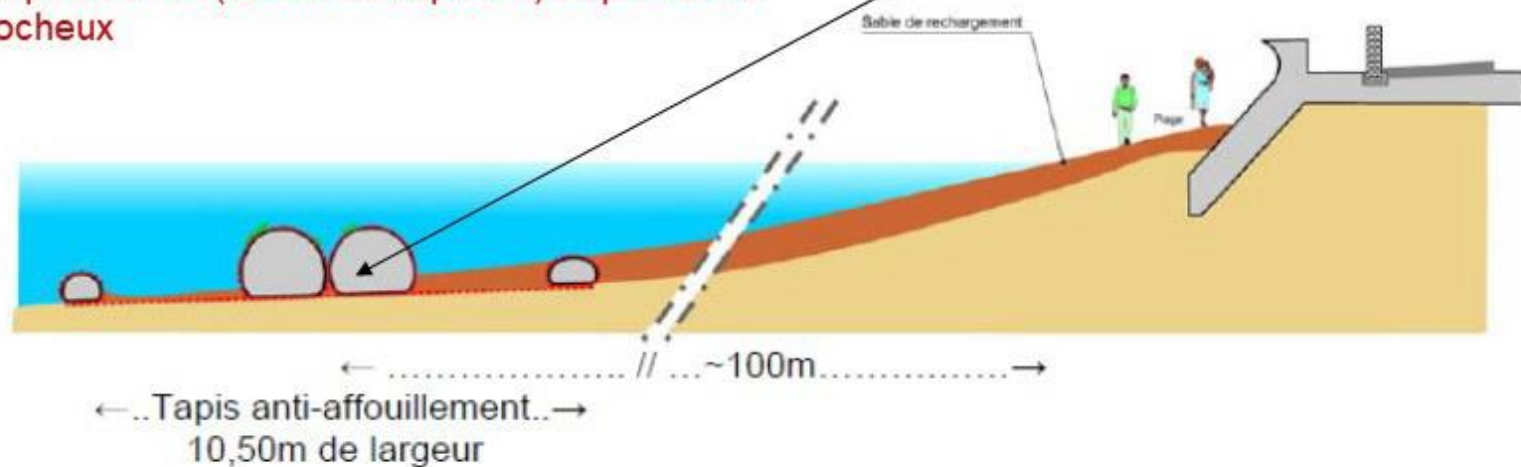
- Une meilleure circulation de l'eau (qualité des eaux)
- Une absence de « pollution visuelle »

géotextile



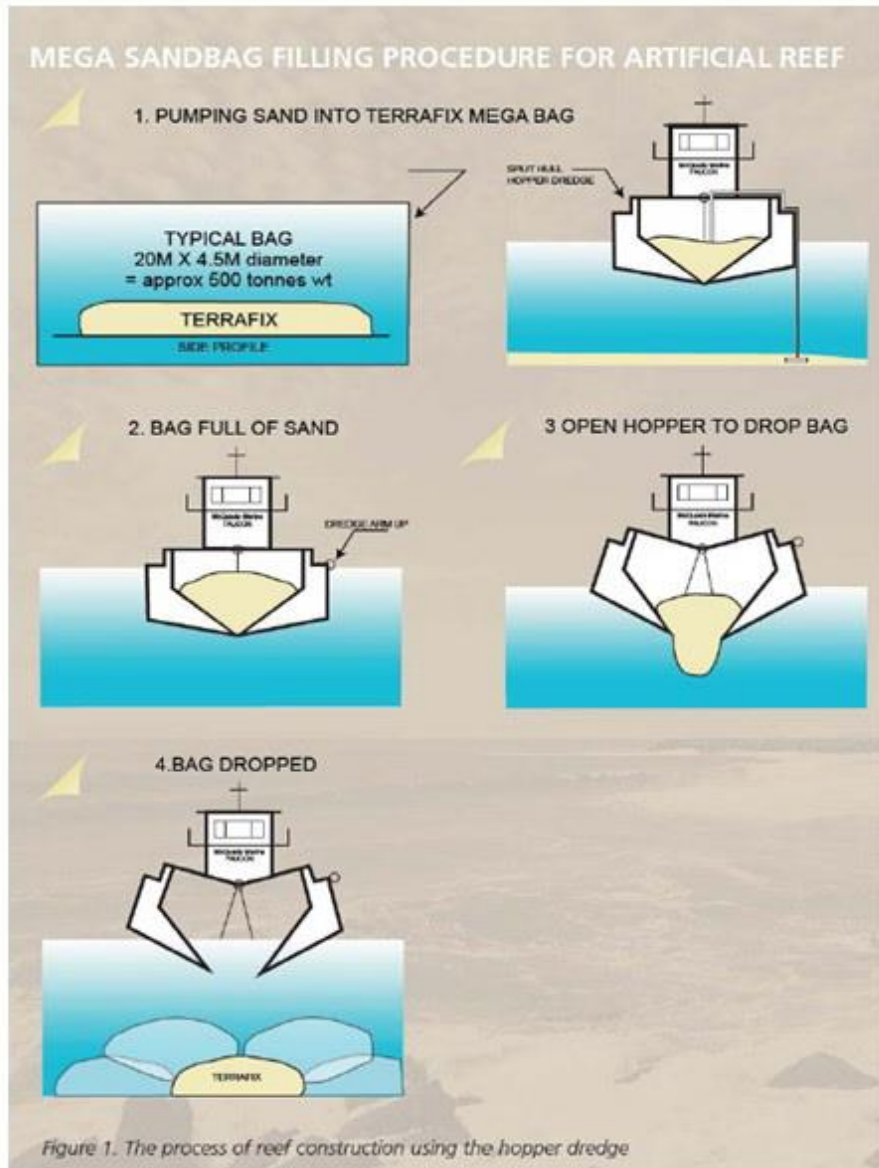
### Problème de l'implantation des ouvrages

- Augmentation de la turbidité notamment lors de l'installation
- Impact sur les posidonies (ou autres espèces) en présence de platiers rocheux



## Géotextiles immergés

### Récif artificiel, Narrowneck, Gold Coast, Australie





## Géotextiles immergés

### Récif artificiel, Narrowneck, Gold Coast, Australie



Suivi du trait de  
côte par système vidéo

**Emprise au sol importante :**  
**Modulation moins importante de la dynamique**  
**comparée à celle induite par les ouvrages en « dur »**

|                 |                                                 |
|-----------------|-------------------------------------------------|
| Length:         | 450m                                            |
| Width:          | 205m                                            |
| Material:       | Prefabricated geo-textile bags                  |
| Depth:          | 1.5–10m below LAT<br>(Lowest Astronomical Tide) |
| Cost:           | Approx. \$A2.5m                                 |
| Reef Designers: | International Coastal Management<br>(ICM)       |

Source: [fs-narrowneck-artificial-reef-construction.pdf](#)



## Géotextiles immergés : Plage de Sète à Marseillan

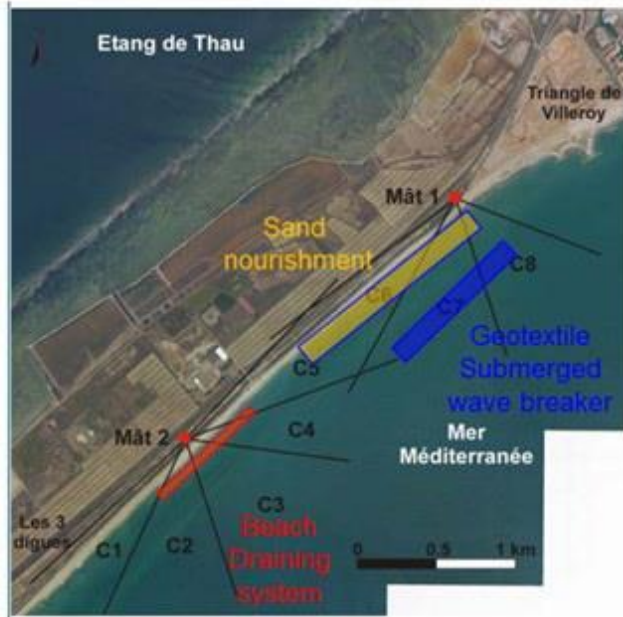


Choix de déplacer la route et de « redessiner » la plage

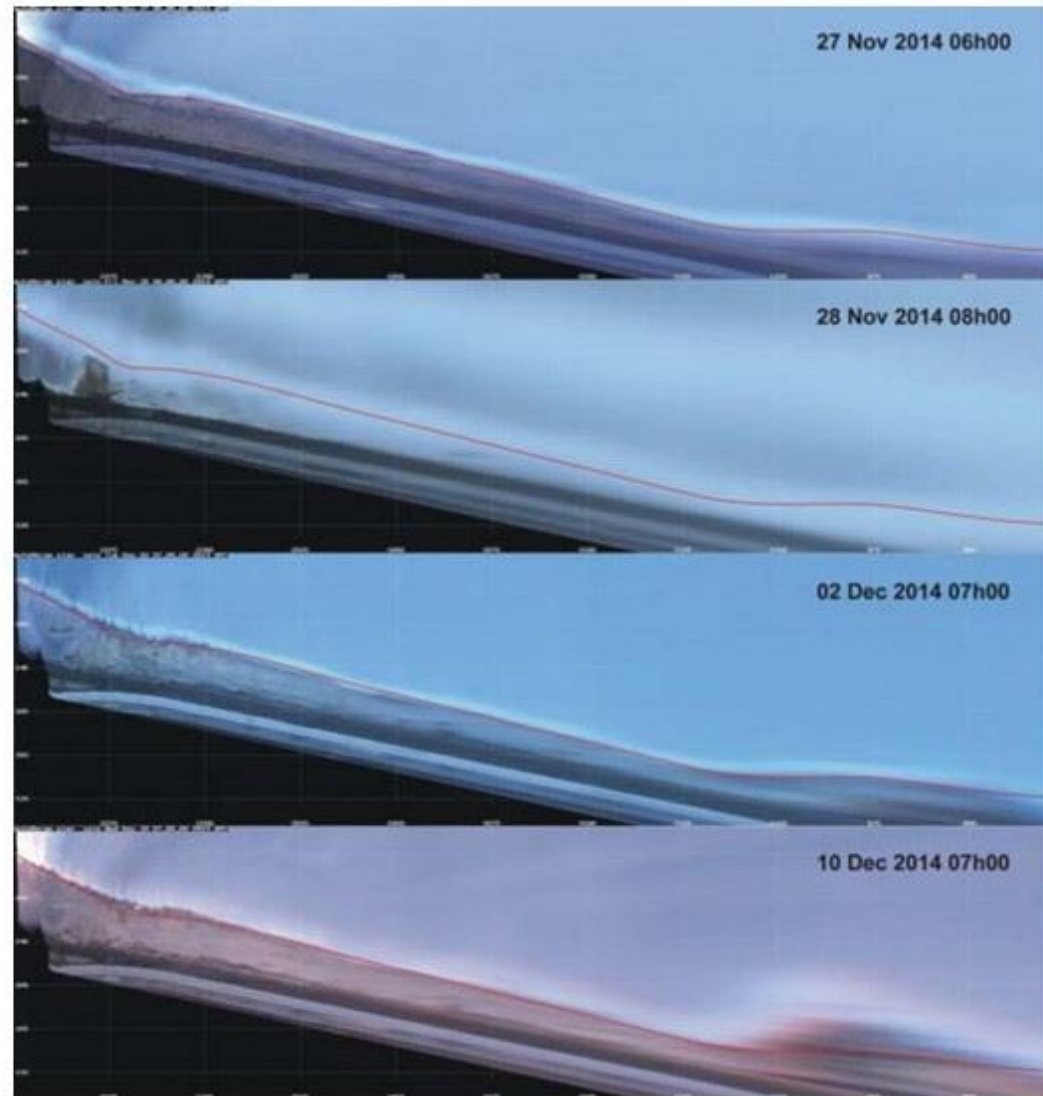




## Géotextiles immergés : Plage de Sète à Marseillan



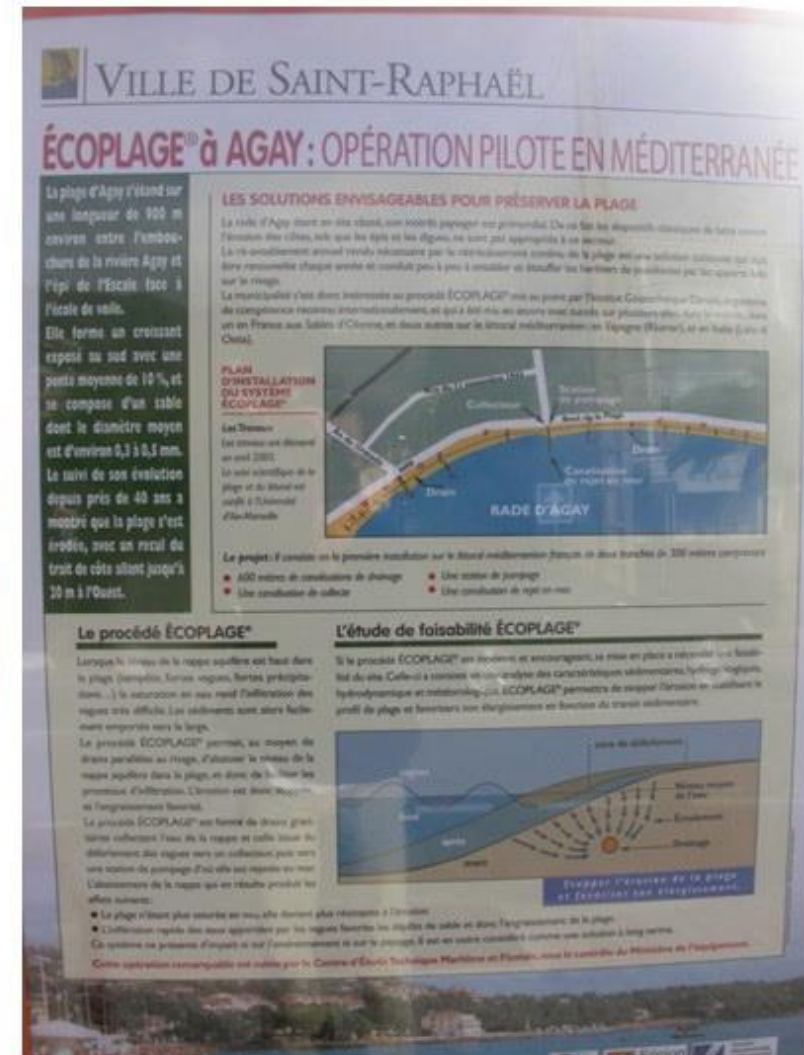
Méthode plus « douce » que les enrochements ou autres ouvrages en dur Nécessitent souvent des opérations de rechargement des plages (et problématiques liés aux origines et à la granulométrie des sédiments)



*Images rectifiées de la plage au droit du géotextile pendant l'épisode de tempête du 28 novembre 2014. Les images indiquent la situation avant, pendant et après la tempête. La ligne en rouge correspond à la position du trait de côte avant la tempête*

## Systemes de préservation du haut de plage

### Étude de l'efficacité du procédé ECOPLAGE, plage d'Agay, Saint-Raphaël



Principe : désaturation du sable de haut de plage par drainage

thèse A. Lambert, décembre 2006



## Stabilisation du sable en haut de plage,

Permet une meilleure résistance de la plage lors de tempêtes  
(notamment pour des plages faiblement énergétiques)

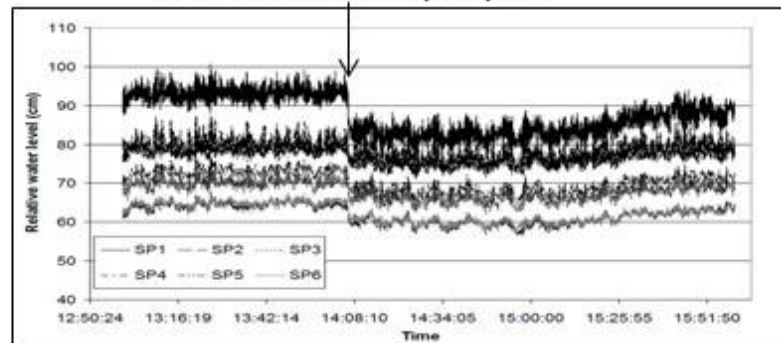


Installation (« génie civil »):

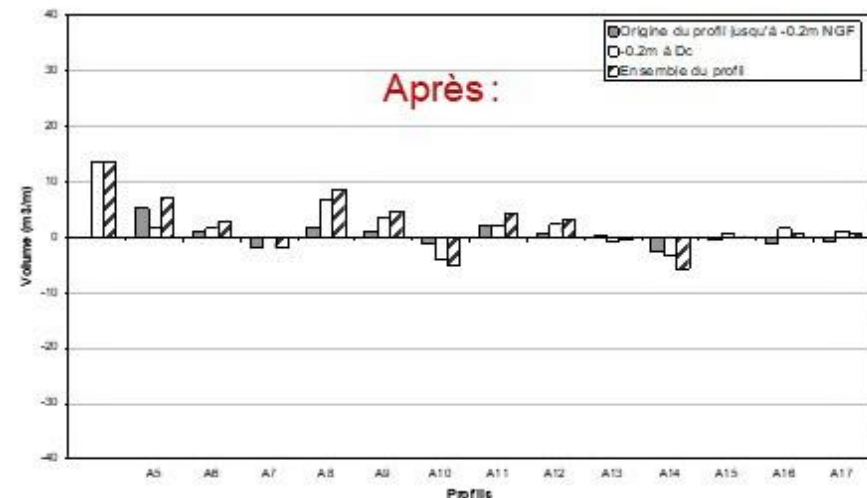
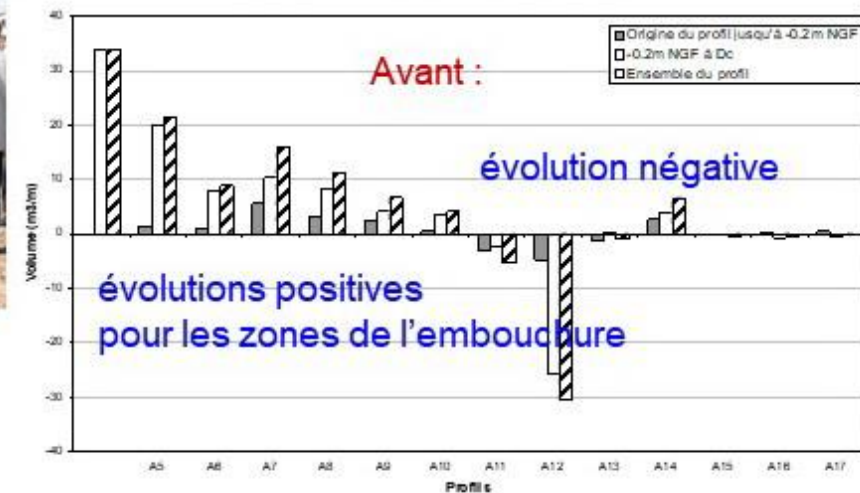
- Ensouillage des drains
- Construction du puits, récepteur de l'eau drainée et muni de pompes

Baisse du niveau de la nappe d'eau dans le sable lors de la mise en route du système

Mise en route des pompes



## Évolutions annuelles



Systèmes de protection du haut de plage  
Stabilisation des dunes: piégeage des sédiments et re-végétalisation



Deux types d' « Algobox », (a) et (b) installés en juillet 2014 sur la plage de Penvins, Morbihan; échouages massifs d'algues rouges sur le haut de plage et remplissage par les algues (c) et colonisation par la végétation (d)



## CONCLUSIONS



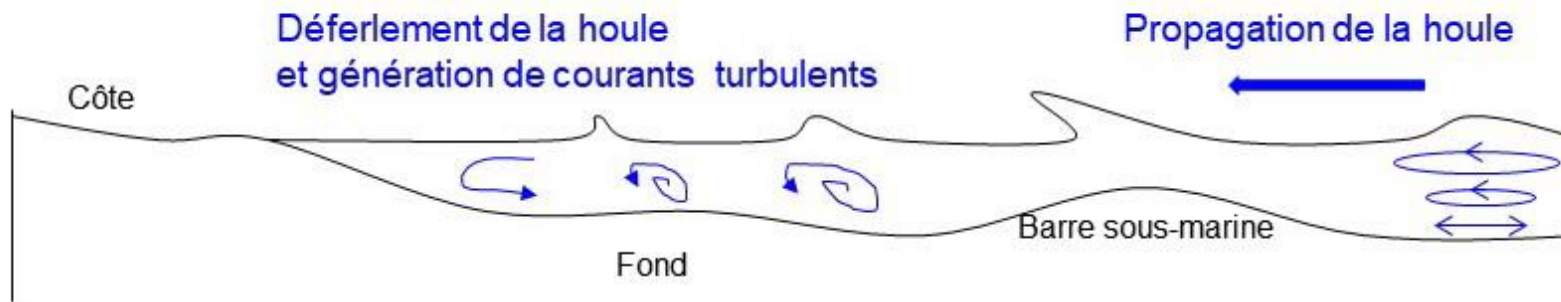
### LES CAUSES DE L'ÉROSION :

- Les forçages : les houles de tempête (combinée aux surcotes)
- Les facteurs aggravants: déficit d'apport sédimentaire, anthropisation des plages



### LES ACTIONS POSSIBLES CONTRE L'ÉROSION :

- Hors zone de déferlement : par réflexion ou dissipation de l'énergie de la houle
- Dans la zone de déferlement dissipation de l'énergie, blocage de la houle
- En haut de plage : stabilisation de la plage émergée et des dunes



### LES CONTRAINTES ENVIRONNEMENTALES ET RÉGLEMENTAIRES :

- Protection d'espèces, qualité des eaux
- Domaine maritime, loi littoral...



### LES SOLUTIONS PROPOSÉES :

- Hors ou dans la zone de déferlement, plage émergée et dunes
- Pas de solution « universelle » mais des propositions en fonction des conditions énergétiques des houles et de la nature des plages
- ...avec une prise en compte des contraintes réglementaires et environnementales

# Activités industrielles en mer et protection du rivage : une approche générale

Alain BOYER

*Maître de conférences HDR, Université de Toulon  
CDPC Jean-Claude Escarras (UMR -CNRS 7318 DICE)  
Avocat au barreau de Toulon*

Nous assistons depuis quelques années à un phénomène nouveau.

L'homme après s'être progressivement concentré sur le littoral a désormais l'ambition de s'installer en mer ou à tout le moins de développer des activités économiques en mer. Certes, l'activité économique en mer n'est pas nouvelle. On connaît depuis fort longtemps les activités de pêche, de commerce maritime ou encore d'extraction de matériaux. Le forage pétrolier, l'aquaculture sont des activités qui se sont développées plus récemment. Aujourd'hui, on cherche à développer la production d'énergie électrique en mer au moyen de parc éolien. Certains projets visent aussi à utiliser les courants marins par l'installation d'hydrolienne.

Le thème de cette intervention soulève un problème de définition. Que doit-on entendre par activités industrielles ? Que doit-on entendre par rivage ? Que doit-on entendre par en mer ?

La loi n'apporte pas réellement de définition générale de l'activité industrielle. L'activité industrielle est saisie par la loi à travers le prisme du droit fiscal et la définition des bénéfices industriels et commerciaux fournies par l'article 35 du CGI qui dispose que « sont considérés comme bénéfice industriels et commerciaux, (...), les bénéfices (...) provenant de l'exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale. – Il en est de même (...), des bénéfices réalisés par les concessionnaires de mines (...) par les

titulaires de permis d'exploitation de mines et par les explorateurs de mines de pétroles et de gaz combustible. »

Si l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 35 du CGI est peu explicite dans la définition de l'activité industrielle puisqu'il se contente d'évoquer les bénéfices provenant de l'exercice d'une profession industrielle, l'alinéa 2 est beaucoup plus précis en ce qu'il assimile au bénéfice industriel certaines activités très précises d'extraction de matériaux. Cet élément de définition est intéressant pour le sujet que nous avons à traiter car l'une des toutes premières formes d'activités industrielles en mer a consisté à extraire des matériaux de la mer.

À côté de cette définition légale somme toute peu éclairante de l'activité industrielle, il existe une définition économique fournie par l'INSEE : l'activité industrielle est une activité économique combinant des facteurs de production pour produire des biens matériels destinés au marché. Là encore une telle définition est peu éclairante car une activité économique qu'elle soit de nature industrielle ou agricole combine des facteurs de production en vue de la production d'un bien matériel. Un veau est un bien matériel issu de la combinaison de facteurs de production tels que le travail de l'agriculteur et le champ ou l'étable dans lequel cet animal a été élevé. Ce qui distingue l'activité industrielle de l'activité agricole réside dans le caractère vivant des biens issus de l'agriculture. L'éleveur, le cultivateur travaille le vivant. L'industriel travaille l'inerte.

Le rivage est d'abord une notion géographique qui peut se définir comme la partie de la terre qui borde une mer. Cette définition du rivage est reprise par le législateur dans le Code de l'environnement

(livre 3, titre 2, chapitre 1, section 4 « Accès au rivage ») dont l'article L. 321-9 dispose que « l'accès des piétons aux plages est libre (...) »

La plage est donc assimilée au rivage par le Code de l'environnement. Cette définition juridique du rivage doit être complétée par la prise en compte de la définition du domaine public maritime côté terre. Il est constitué du rivage qui est la zone jusqu'où les plus hautes eaux peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ainsi que des lais et relais de la mer correspondant à des terrains précédemment immergés que la mer ne recouvre plus soit parce qu'ils procèdent d'un apport d'alluvions, soit parce que leur émergence résulte d'un retrait de la mer.

En définitive, il ressort de la combinaison de ces différents éléments que le rivage est juridiquement constitué de la partie du domaine public maritime situé entre la basse mer et la haute mer.

Enfin, l'expression en mer désigne un espace qui est soumis à un régime juridique particulier caractérisé par une internationalisation croissante au fur et à mesure que l'on s'éloigne des côtes. Les sources des normes applicables en mer susceptibles à un titre ou à un autre de protéger le rivage contre les risques générés par l'activité industrielle en mer sont diverses.

La source internationale est principalement constituée de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 dite Convention de Montego Bay

La Convention de Montego Bay comporte 320 articles. Cette convention détermine diverses zones dans lesquelles les droits de l'État côtier varient. Par ailleurs, cette convention fait obligation aux États « de protéger et de préserver le milieu marin » (article 192) tout en leur reconnaissant « le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement et conformément à leur obligation de protéger et de préserver le milieu marin » (article 193). Ainsi, le droit de la mer ne s'oppose pas à l'existence d'activités en mer sous réserve de protéger et de préserver le milieu marin dont le rivage, en tant que zone de confrontation de la mer et de la terre, peut être considéré comme l'une des composantes de ce milieu.

La source européenne est principalement constituée par la directive-cadre « Stratégie pour le milieu marin » du 17 juin 2008. L'objectif visé par ce texte est de réduire l'impact de l'union européenne sur les eaux marines indépendamment de l'endroit où les effets se font sentir. Cette directive a été transposée en droit français par la loi du 12 juillet 2010 dite « Grenelle II » dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 219-1 et suivants du Code de l'environnement. Cette politique pour les milieux marins voulue par la loi Grenelle II a principalement pour objet d'établir une certaine cohérence entre des politiques s'exprimant dans des documents de planification sectorielle. L'objectif visé est louable et devrait permettre d'assurer une meilleure protection de l'environnement tout en favorisant un développement durable. Cette politique pour les milieux marins va s'exprimer au moyen de document de planification spécifique que sont « la stratégie nationale pour la mer et le littoral » et « les documents stratégiques de façades ».



Enfin, la source nationale est particulièrement importantes : le Code de l'environnement (pollution ; politique pour les milieux marins ; protection du littoral...) ; le CGPPP (consistance du domaine public maritime ; utilisation du domaine public maritime, protection du domaine public maritime) ; le Code minier (recherche en mer et exploitation de gisement situé en mer) ; Code de l'urbanisme (règle d'aménagement et de protection du littoral ; schémas de mise en valeur de la mer) en sont les principales sources.

Ces différentes sources conduisent à l'élaboration de différents documents de planification, à la détermination de zone et enfin à l'application d'un régime d'autorisation administrative pour l'installation d'ouvrage industriel en mer.

La finalité de ce dispositif foisonnant est la fois de garantir la compatibilité des différents usages de la mer, d'assurer la sécurité publique et de protéger l'environnement.

Dans le cadre de cette intervention, il est impossible de traiter de l'ensemble de la problématique de la protection du rivage du fait des activités industrielles en mer.

Le rivage est un élément du domaine public maritime et à ce titre a toujours fait l'objet d'une protection en ce sens que le domaine public est inaccessibles et imprescriptibles. À partir de 1986, la loi littoral élargit le but de la protection du rivage. Désormais, la protection du rivage ne se limite plus à empêcher la mainmise de personne privée sur cette propriété publique mais vise aussi à assurer l'intégrité naturelle du rivage. La protection du rivage vise ainsi à partir de 1986 un but environnemental. Nous ne prendrons

en compte dans cette approche générale que la protection du rivage à but environnemental et écartons de notre propos la protection du rivage en tant qu'élément du domaine public.

La loi institue une protection directe du rivage par le CGPPP et une protection indirecte du rivage tant par le Code de l'environnement que par le Code civil.

## **I - LA PROTECTION DIRECTE DU RIVAGE**

L'article L. 2124-2 du CGPPP dispose que « En dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires, et sous réserve de l'exécution des opérations de défense contre la mer et de la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, sauf pour des ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique. »

Cette disposition codifiée au sein du CGPPP a été posée par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral communément appelée loi littoral.

Ce texte énonce clairement la règle selon laquelle il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer. La portée de ce principe de maintien de l'état naturel du rivage doit être précisée. Il

ressort clairement de l'article L. 2124-2 CGPPP que ce principe de maintien de l'état naturel du rivage est une limite à la réalisation de travaux immobiliers portant sur le domaine public maritime. Cela signifie que cette disposition a pour objet d'assurer la protection de l'état naturel du trait de côte. Théoriquement, seuls les éléments naturels pourront avoir pour effet de modifier ce trait de côte par l'effet de l'érosion ou de l'ensablement. Cependant, cette même disposition autorise l'exécution des opérations de défense contre la mer (par exemple la réalisation ou l'entretien d'une digue). Ainsi, l'état naturel du rivage de la mer au sens du CGPPP est une notion juridique en ce sens que le rivage que nous connaissons est très largement lié à l'action ou à l'inaction de l'homme.

Ce principe trentenaire n'est pas absolu.

Il est tout d'abord limité géographiquement. En effet, ce principe ne s'applique qu'en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires. Le juge administratif a une lecture extensive de la notion de zones portuaires et industrialo-portuaires.

Dans un arrêt du 29 décembre 1993, le Conseil d'État a jugé :

« Considérant, en second lieu, qu'aux termes de l'article 27 de la loi susvisée du 3 janvier 1986, "en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires (...) il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrobage ou remblaiement, sauf pour les ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la réalisation en bord de mer s'impose pour des raisons topographiques ou techniques impératives et qui ont

donné lieu à une déclaration d'utilité publique" ; que la zone destinée à recevoir l'extension du port de Royan est une zone portuaire au sens des dispositions précitées, même si elle n'est pas comprise dans l'emprise actuelle du port ; que, par suite, si les travaux d'extension du port devaient, en ce qu'ils représentaient un changement substantiel d'utilisation du domaine public maritime, être soumis à la procédure définie à l'article 25 de la loi du 3 janvier 1986, leur réalisation ne nécessitait pas la déclaration d'utilité publique prévue à l'article 27 de la même loi ; que, par suite, cette opération ne pouvait être légalement déclarée d'utilité publique sur cette base ; » (CE, 29 décembre 1993, *Ville de Royan*, req n° 148567).

Il ressort de cette jurisprudence que la notion de zone portuaire ou industrialo-portuaire recouvre à la fois les zones existantes mais aussi celles que l'autorité publique décide de créer. L'article L. 2124-2 du CGPPP n'interdit donc pas la création de nouvelles installations portuaires sur le rivage français.

Le principe du maintien à l'état naturel du rivage est ensuite limité matériellement. L'exécution des opérations de défense contre la mer et la réalisation des ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines autorisent à porter atteinte à l'état naturel du rivage.

Enfin, une dérogation est prévue pour les ouvrages ou installations liés à l'exercice d'un service public ou l'exécution d'un travail public dont la localisation au bord de mer s'impose pour des raisons

topographiques ou techniques impératives et qui ont donné lieu à une déclaration d'utilité publique.

Hors ces limites géographiques, matérielles et dérogatoires, le principe du maintien à l'état naturel du rivage s'impose. Il s'impose donc aux activités industrielles exercées en mer. Toute activité industrielle en mer ayant pour conséquence de porter atteinte à l'état naturel du rivage tomberait sous le coup des dispositions du CGPPP qui ont pour objet la protection du domaine public maritime et notamment l'article L. 2132-3 selon lequel « nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux et d'amende... ».

La protection instituée l'article L. 2124-2 du CGPPP concerne le domaine public maritime dont le rivage est l'un des éléments.

La consistance du domaine public maritime naturel est la suivante. Du côté terre, il est constitué du rivage qui est la zone jusqu'où les plus hautes eaux peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (CE, 12 octobre 1973, *Kreitman*) ainsi que des lais et relais de la mer correspondant à des terrains précédemment immergés que la mer ne recouvre plus soit parce qu'ils procèdent d'un apport d'alluvions, soit parce que leur émergence résulte d'un retrait de la mer.

Du côté de la mer, le sol et le sous-sol de la mer jusqu'à 12 miles nautiques du rivage (CE, 17 janvier 1923, *Ministre des travaux publics et Gouvernement Général de l'Algérie c. Sté Piccioli Frères*,

loi du 28 novembre 1963, Convention des nations unies sur le droit de la mer).

Il ressort de cette définition du domaine public naturel d'une part que la colonne d'eau ne relève pas de la domanialité publique et d'autre part que la zone située au-delà des 12 miles nautiques ne relève pas de la domanialité publique.

En conséquence, une activité industrielle exercée en mer sans emprise avec le sol ou le sous-sol échappe au régime de la domanialité publique. D'autre part, une activité industrielle installée au-delà de 12 miles et fixé au sol ou consistant dans l'exploitation du sous-sol échappe au régime de la domanialité.

Le caractère inapplicable du régime de la domanialité publique ne signifie pas l'absence de réglementation. Toute installation flottante située dans la mer territoriale pourra faire l'objet de mesure de police au titre de la sécurité en mer.

Par ailleurs la Convention de Montego Bay de 1982 donne à l'État côtier sur sa zone économique exclusive de 200 miles marins « des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques, des eaux subjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol » (article 56). À ce titre, l'État côtier peut réglementer la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents ou encore réglementer la mise en place et l'utilisation d'îles artificielles d'installations et d'ouvrages.

L'État dispose ainsi jusqu'à 200 miles marins de pouvoir qui varie selon les zones lui permettant d'imposer des conditions

d'installation aux activités industrielles en mer afin de protéger le rivage. L'État pourra veiller ce que ces activités industrielles ne génèrent pas une pollution qui viendrait souiller le rivage ou encore que des ouvrages ne viennent modifier les courants marins aggravant de ce fait l'érosion ou l'ensablement.

## II. - LA PROTECTION INDIRECTE

Le Code de l'environnement comporte des dispositions relatives à l'accès au rivage. En revanche, il n'y a aucune disposition du Code de l'environnement qui a directement trait à la protection du rivage. D'autre part les dispositions relatives aux installations classées sont bien entendu susceptibles d'être applicables à une installation industrielle en mer mais elles le seront en raison de la nature ou de l'importance de l'installation et non en raison de la nécessaire protection du rivage.

Malgré tout de nombreuses dispositions du Code de l'environnement assurent une protection indirecte du rivage.

Tout d'abord, la politique de gestion équilibrée de la ressource en eau instituée par l'article L. 211-1 du Code de l'environnement concerne le milieu marin notamment au titre de la protection des eaux ainsi qu'au titre de la restauration de la qualité de ces eaux et de leur régénération. Il s'agit ici de se prémunir non seulement des pollutions directes et indirectes mais aussi de « tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leur caractéristique physique, chimique, biologiques ou bactériologiques ». D'autre part, il appartient au décret en Conseil

d'État de fixer les normes de qualité des eaux de mer dans la limite des eaux territoriale (article L. 211-2). Cette compétence des autorités nationales sur le milieu marin ne se limite pas aux eaux territoriales. En effet, l'article L. 211-4 du Code de l'environnement donne compétence aux autorités de l'État pour prendre des normes de qualité des eaux dans certaines zones des mers et océans et réglementer ou interdire dans ces zones les activités en fonction de ces normes de qualité des eaux.

La politique de gestion équilibrée de l'eau a ainsi potentiellement un impact sur la protection du rivage du fait des activités exercées en mer. Il est difficile d'en apprécier la portée car la notion d'activités industrielles reste vague et recouvre des activités très diverses telles que la production électrique, les activités minières et extractives, l'installation de câble sous-marin, de canalisation. Par ailleurs, la politique de gestion équilibrée de l'eau connaît des limites en ce que ce dispositif ne s'applique ni aux concessions hydrauliques ni aux mines et industries extractives.

Un autre fondement à la protection du rivage contre les activités industrielles en mer peut être recherché du côté du régime de responsabilité auquel un opérateur industriel peut être soumis.

La nature était traditionnellement considérée comme une *res nullius* empêchant de ce fait d'envisager la mise en place d'un régime de responsabilité.

Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, cette conception traditionnelle a été remise en cause en raison des atteintes de plus

en plus massives susceptibles d'être portées à l'environnement par les activités humaines.

En droit français, la réparation du préjudice écologique a d'abord été introduite par la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Ce texte a été adopté dans des conditions politiques un peu particulières. Le défaut de transposition dans les délais requis de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale a conduit la Commission européenne à adresser à la France une mise en demeure, suivie en janvier 2008 par un avis motivé. Alors que doit s'ouvrir le 1<sup>er</sup> juillet 2008 la Présidence française de l'Union, le gouvernement a inscrit à l'ordre du jour du Sénat le projet de loi de transposition qui avait été déposé en avril 2007.

Ce texte institue en droit français un régime de responsabilité environnementale. Il est codifié aux articles L. 161-1 et suivants du Code de l'environnement. Ce mécanisme de responsabilité environnementale est particulièrement encadré.

Tout d'abord, il ne concerne que certaines activités professionnelles. L'article R. 162-1 du Code de l'environnement détermine dix-sept hypothèses dans lesquelles le régime de la responsabilité environnementale est susceptible de trouver à s'appliquer. Il est cependant impossible à la lecture de cette disposition d'apprécier l'étendu du champ d'application de la responsabilité environnementale car ce texte procède par renvoi à des directives européennes ou à d'autres dispositions du Code de

l'environnement. Ainsi, la responsabilité environnementale a un champ d'application limitée à certaines activités professionnelles. Si l'activité professionnelle n'est pas visée par l'article R. 162-1 du Code de l'environnement, elle échappe à la responsabilité environnementale. Certaines activités industrielles en mer relèvent du champ d'application de la responsabilité environnementale telles les activités extractives. En revanche, d'autres y échapperont telles que l'éolien marin.

Ensuite, la mise en œuvre de la responsabilité environnementale est entre les mains de l'autorité administrative qui est seule habilitée à décider le déclenchement ou non du mécanisme à l'égard des professionnels concernés. En effet, les individus ne peuvent pas directement déclencher cette procédure. L'article R. 162-3 du Code de l'environnement ouvre simplement la faculté aux associations de protection de l'environnement ainsi qu'à toute personne concernée d'informer l'administration d'un dommage à l'environnement. On peut raisonnablement penser que le refus par l'autorité administrative de mettre en œuvre la procédure pourra faire l'objet d'un recours devant le juge administratif. Il sera en revanche très délicat d'obtenir du juge qu'il contraigne l'administration à user des pouvoirs que la loi lui confie.

Ce mécanisme de responsabilité environnementale a le mérite d'exister. Cependant, les conditions de mise en œuvre prévues par le législateur en font un instrument peu efficace. En tout état de cause, cette procédure ne répond pas pleinement à la règle constitutionnelle posée par l'article 4 de la Charte de l'environnement qui dispose que « toute personne doit contribuer à



la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. »

Conscient des limites du mécanisme de responsabilité environnementale créé par transposition d'une directive européenne, le législateur a consacré par la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 le principe de la réparation du préjudice écologique en ces termes « toute personne responsable d'un préjudice écologique doit le réparer (article 1246 Code civil). Le préjudice écologique consiste en une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement (article 1247 du Code civil). Le mécanisme de réparation du préjudice écologique est beaucoup plus ouvert que le mécanisme de responsabilité environnementale.

Tout d'abord, le champ d'application de la réparation du préjudice écologique est plus étendu que celui de la responsabilité environnementale. En effet, d'une part les professionnels et les non professionnels sont concernés et d'autre part, le préjudice reçoit une définition générale et non limitée à certaines hypothèses.

Ensuite, l'action en réparation du préjudice écologique est plus ouverte que la responsabilité environnementale qui ne peut être mise en œuvre que par l'État. La réparation du préjudice écologique peut être mise en œuvre par l'État, l'Agence française pour la biodiversité, les collectivités territoriales et leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi que les établissements publics et les

associations agréées ou créées depuis au moins cinq ans à la date d'introduction de l'instance qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

Enfin, la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature mais la condamnation à dommages et intérêts n'est pas exclue alors que la responsabilité environnementale ne conduit qu'à des réparations en nature.

Cette consécration du préjudice écologique doit beaucoup à la solution consacrée par la Cour de cassation dans l'affaire *Ericka* à propos d'une pollution survenue en mer. En l'espèce, non seulement, la faune et la flore marine ont été atteinte mais aussi bien évidemment le rivage. Ainsi, la première hypothèse de reconnaissance du préjudice écologique s'est réalisée dans une affaire survenue en mer et ayant entre autres souillé le rivage.

Ce préjudice écologique est un élément important de contrainte pour les activités industrielles appelées désormais à se développer en mer. En effet, jusqu'à très récemment, ce préjudice écologique, à l'exception des faits de pollution, n'était pas réparable. Il était impossible de demander réparation pour une atteinte causée à un écosystème du fait d'un ouvrage. Cette possibilité est désormais ouverte. On peut par exemple imaginer qu'un champ d'éolienne marine vienne perturber l'habitat de certaines espèces ou encore qu'une installation en mer modifie un courant et conduise à une atteinte sur le rivage.

## SECONDE PARTIE

---

**Les activités industrielles en mer et le droit : de nouvelles perspectives dans le domaine des technologies et de l'énergie**

# La robotique navale et le droit

Emmanuel LE LOSTEC

*Direction générale de l'Armement*

- HISTOIRE
- DÉFINITIONS
- TERMINOLOGIE
- UTILISATION
  - LE ROV
  - L'USV
- ASPECTS JURIDIQUES

## HISTOIRE

Travailleur en milieu hyperbare  
fin du XIX<sup>e</sup> siècle (construction de  
ponts...)

- Exerce son activité à la pression ambiante
- Accidents de décompression

Début XX<sup>e</sup> siècle

- Mise au point de procédure de désaturation  
(John Scott HALDANE 1908)



# Les limites réglementaires et physiologiques

Les règles de la plongée professionnelle en France sont définies par le décret n° 2011-45 du 11 janvier 2011 ; Arrêté du 12 décembre 2016 définissant les modalités de formation à la sécurité ;

Utilisation dans le milieu professionnel des tables MT 92 précisant :

- Le nombre de plongées par jour : 2,
- La durée maximum d'immersion : 3 heures,
- La profondeur maximum à l'air 50 m,

Au-delà plongée aux mélanges ; trimix ; héliox ; hydrox.

Ces limites conduisent au développement de la robotique navale afin d'accéder aux fonds marins.

# DÉFINITION

Un robot marin est un engin flottant sans équipage embarqué, se déplaçant dans un milieu aquatique en surface ou en immersion.

Il possède des moyens de propulsion et de communication.

# TERMINOLOGIE

Classification et acronymes d'origine anglaise :

- UMS (Unmanned Maritime Systems)

regroupe les systèmes d'information appliqués au maritime.

Au sein desquels on distingue deux types de véhicules/engins :

- les UAV (Unmanned Aerial Vehicles)
- les UMV (Unmanned Maritime Vehicles)

# TERMINOLOGIE

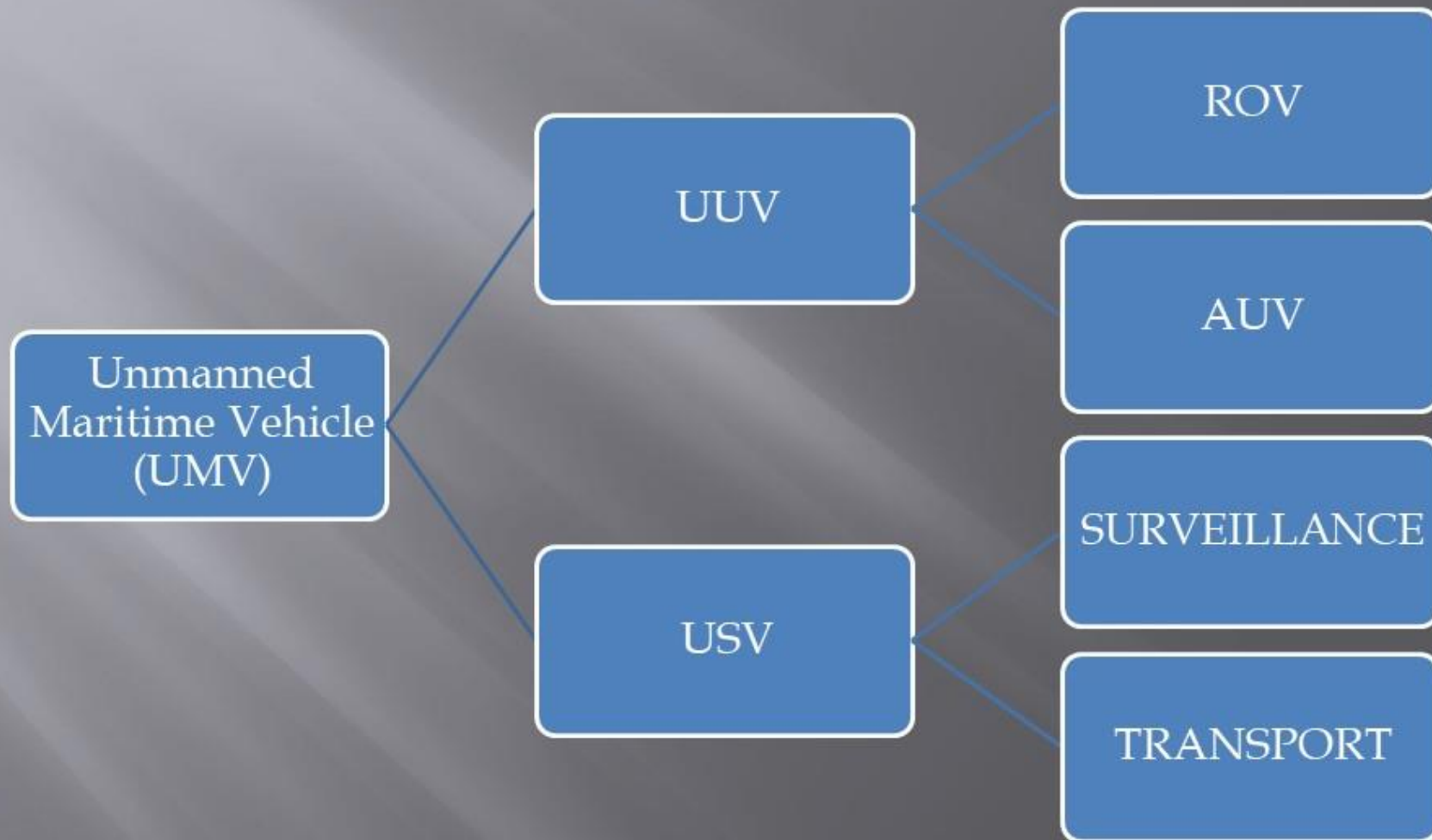
Unmanned  
Maritime  
Vehicle (UMV)

```
graph LR; A[Unmanned Maritime Vehicle (UMV)] --- B[UUV]; A --- C[USV]
```

UUV

USV

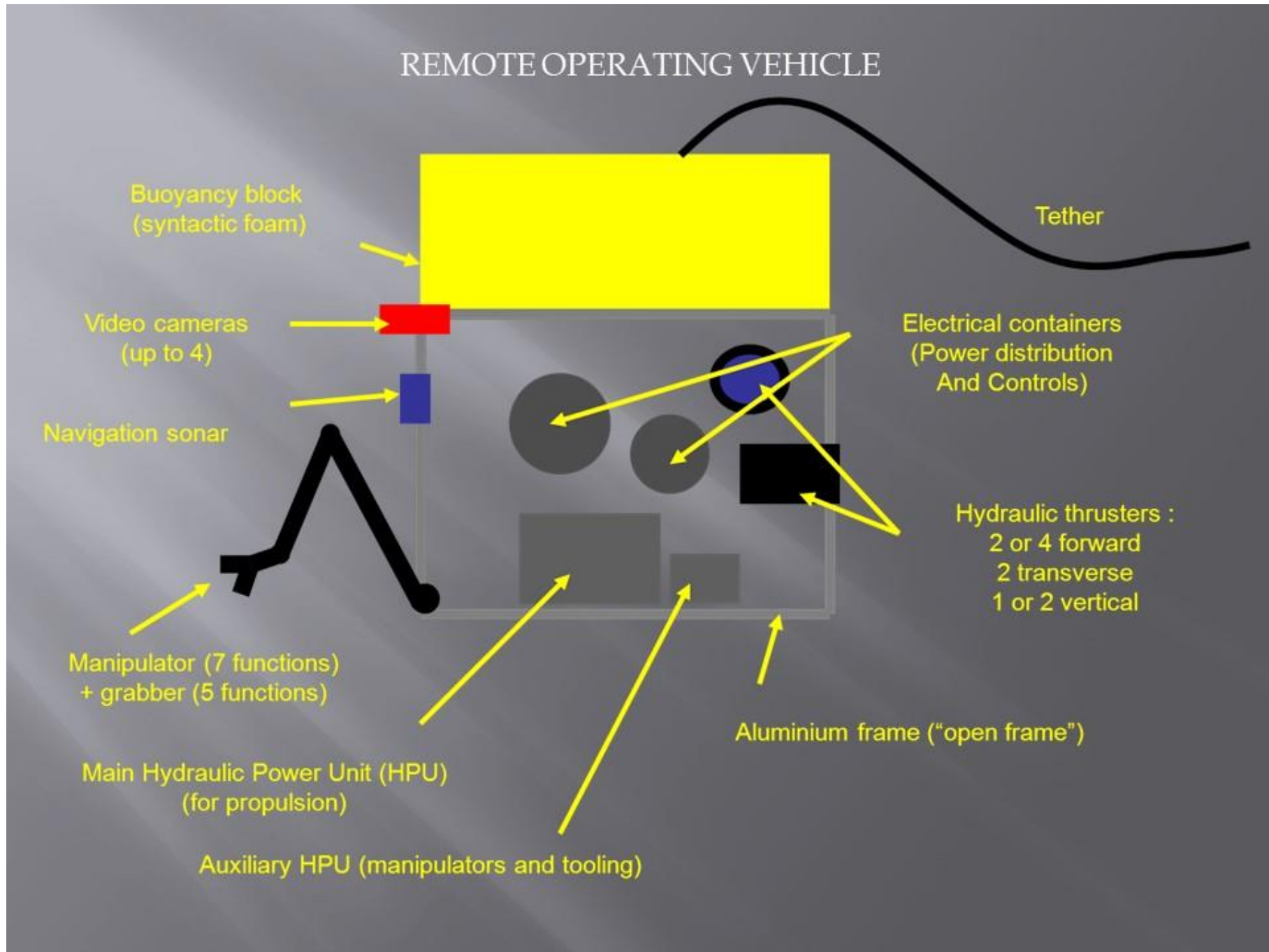
# TERMINOLOGIE





# REMOTE OPERATING VEHICLE

- Les ROV sont des robots commandés à distance à partir de la surface.
- Relier par un ombilical, ils reçoivent pour certains l'énergie depuis la surface et transmettent en temps réel les informations collectées via une connexion à haut débit.
- Outils indispensables et la maintenance d'infrastructure sous-marine (câbles sous-marin, plateformes).
- Exploration et cartographie des fonds (jusqu'à 6000 mètres en mode autonome)
  1. Exploitation offshore des matières premières.
  2. Archéologie (exemple sur la lune au large de Toulon en 2015).

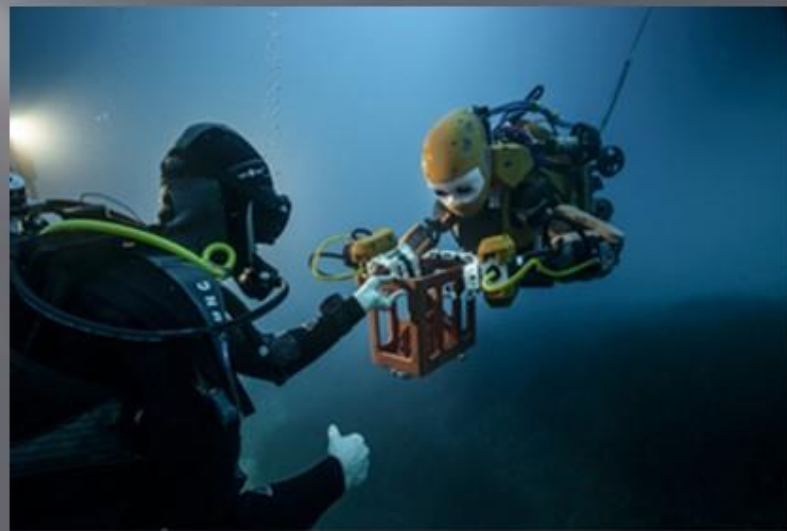


# ROV



# REMOTE OPERATING VEHICLE OCEAN ONE

▣ DRASSM & Université de Stanford





# LES TUEURS DE MINES



**ROV-E**  
Length: 1.2m, Width: 0.5m, Weight: 43 kg, Speed: Maximum 6 knots  
Maximum working depth: 300m

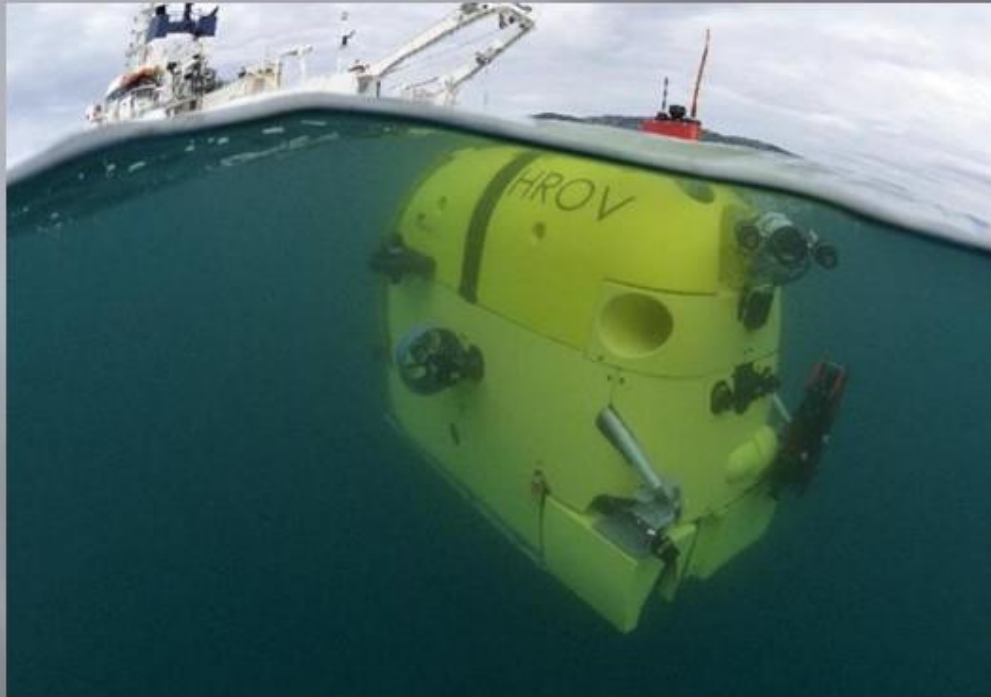




# AUV

Les missions des AUV, technologie duale sont multiples :

- Surveillance des espaces et infrastructures maritimes et côtiers.
- Lutte contre la pollution
- Lutte contre la guerre sous-marine (barrage sonar)
- Guerre des mines
- Détection sismique sous-marine



## USV : navires à équipages déportés d'ici 10 ans ?

- Le facteur humain, principale source d'accidents selon de BEA mer
  - Principalement l'absence de veille visuelle
- Réduction de la pollution
  - Annexe IV et V MARPOL (1973)
  - Équipage = 3% de la masse d'un navire de 34KT
- Réduction des coûts de fabrication et d'exploitation
- Augmentation des capacités de transport
- Risque de cyber-piratage

# UNMANNED SURFACE VEHICLE

PROJET ROLLS ROYCE DE TRANSPORT DE FRET





# ASPECTS JURIDIQUES

## QUELLE RECONNAISSANCE JURIDIQUE DES ROBOTS MARITIMES ?

- Les robots maritimes sont-ils des navires ?

Selon l'article 5000-2 du Code des transports :

Sauf disposition contraire, sont dénommés navires :

- 1° Tout engin flottant, construit et équipé pour la navigation maritime de commerce, de pêche ou de plaisance et affecté à celle-ci
- 2° Tout engin flottant, construit et équipé pour la navigation maritime affecté à des services publics à caractère administratif ou industriel et commercial.



# CONVENTION DE MONTEGO BAY SIGNÉE LE 10 DÉCEMBRE 1982

## Article 92

### *Condition juridique des navires*

1. Les navires naviguent sous le pavillon d'un seul État et sont soumis, sauf dans les cas exceptionnels expressément prévus par des traités internationaux ou par la Convention, à sa juridiction exclusive en haute mer.

Aucun changement de pavillon ne peut intervenir au cours d'un voyage ou d'une escale, sauf en cas de transfert réel de la propriété ou de changement d'immatriculation.

## Article 94

### *Obligations de l'État du pavillon*

§4 b) tout navire est confié à un capitaine et à des officiers possédant les qualifications voulues, en particulier en ce qui concerne la manœuvre, la navigation, les communications et la conduite des machines, et que l'équipage possède les qualifications voulues et est suffisamment nombreux eu égard au type, à la dimension, à la machinerie et à l'équipement du navire,

§4 c) le capitaine, les officiers et, dans la mesure du nécessaire, l'équipage connaissent parfaitement et sont tenus de respecter les règles internationales applicables concernant la sauvegarde de la vie humaine en mer, la prévention des abordages, la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution et le maintien des services de radiocommunication.

# CODE DES TRANSPORTS

## Article L.5111-1

*(modifié par loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 - art. 1)*

Les éléments d'identification des navires sont :

- 1° Le nom, indiqué par le certificat d'immatriculation ;
- 2° Le port d'attache ;
- 3° La nationalité ;
- 4° Le tonnage défini en unités de jauge en application de l'article L.5000-5 du présent code.

Des marques extérieures d'identification doivent être portées sur les navires dans les conditions définies par voie réglementaire.

# CODE DES TRANSPORTS

## Article L.5111-1-1

*(créé par loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 - art. 87)*

Un engin flottant de surface ou sous-marin, à bord duquel aucune personne n'est embarquée, commandé à partir d'un navire battant pavillon français, doit porter des marques extérieures d'identification définies par voie réglementaire.

## Article L.5211-2

*(modifié par l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 - art. 64)*

Dans les eaux territoriales, les sous-marins et autres engins submersibles sont tenus de naviguer en surface et d'arborer leur pavillon.

Le représentant de l'État en mer peut toutefois, par dérogation aux dispositions du précédent alinéa, autoriser expressément la navigation en-dessous de la surface des eaux de certains engins submersibles, eu égard à l'usage normal de l'engin, et après avoir apprécié les conditions de sécurité.

## Le stockage d'énergie en mer

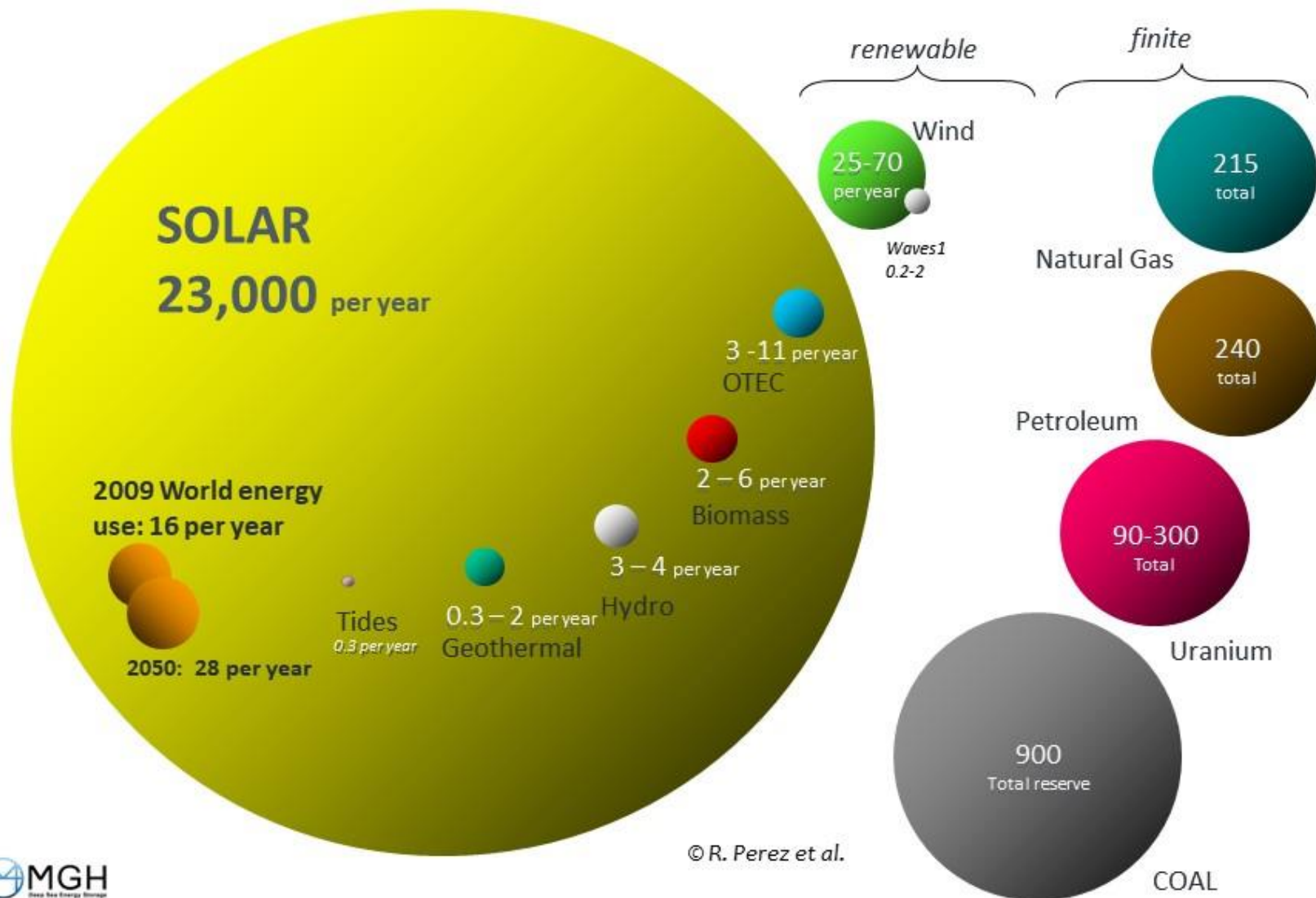
Jean-Michel GERMA

*SOPER SAS, Montpellier*





## COMPARING FINITE AND RENEWABLE PLANETARY ENERGY RESERVES (TW-YEAR)



## LE STOCKAGE D'ÉLECTRICITÉ

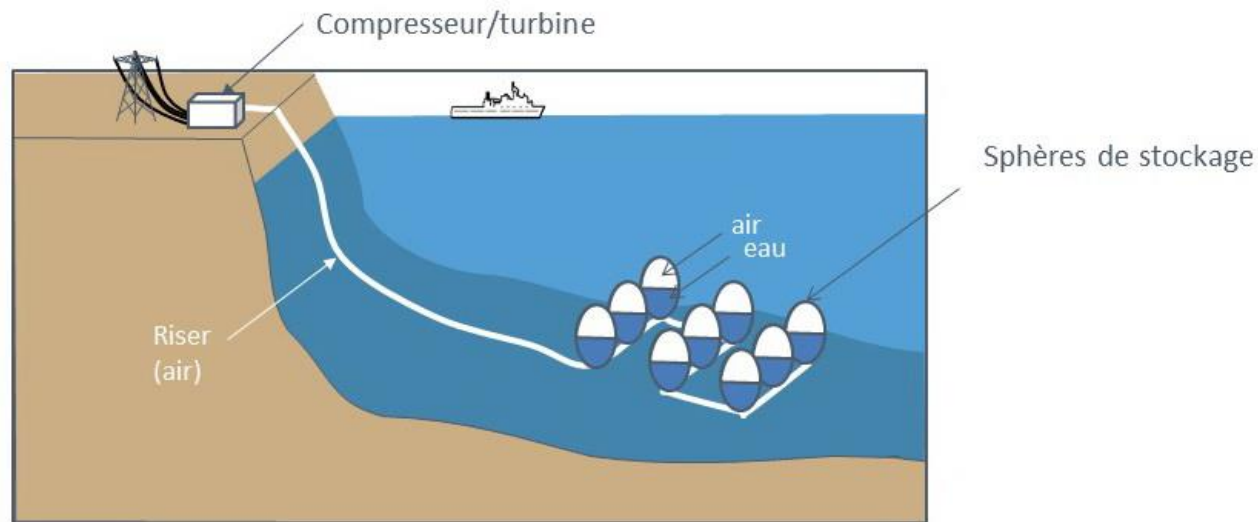


*Bassin haut et bas de la STEP  
Limberg II, Australie.  
Source : Voith Hydro.*

- **Stockage d'électricité** : seulement 3% de l'électricité produite dans le monde est stockée
- **Station de Transfert d'Energie par Pompage - STEP** : représente 99% du marché du stockage d'électricité

- **Aujourd'hui, les obstacles géographiques et environnementaux sont les principaux freins au développement des STEP**
- **Océan & mer** = représentent de vastes espaces pouvant être utilisés tout en limitant l'impact environnemental

## TECHNOLOGIE 1 : AGNES



### AGNES (Air Generated New Energy Storage)

Développé par la société éolfi

#### Principe :

CAES sous-marin (Compressed Air Energy Storage)

Compression/décompression non adiabatique mais avec récupération de l'énergie thermique

#### Description de l'installation :

L'installation est composée d'une centrale à terre permettant de compresser/détendre l'air. Cette centrale est reliée par un riser offshore à des sphères de stockage immergées.

La compression/détente n'étant pas adiabatique (= mauvais rendement et pertes calorifiques) elle est couplée à un système de récupération et de stockage d'énergie thermique

Profondeur: supérieur à 700m

Distance à la côte: quelques kilomètres

Pression: supérieur à 70 bar

#### Fonctionnement :

En mode stockage, l'électricité en surplus est utilisée pour compresser de l'air, cet air comprimé est acheminé et stocké dans les sphères de stockage à l'aide des risers offshore.

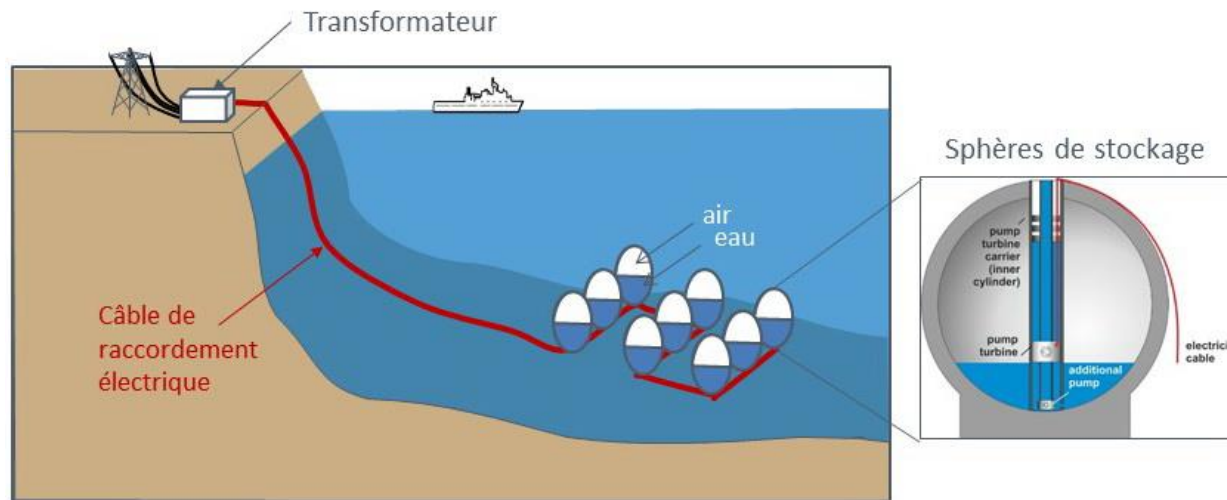
En mode production, l'air comprimé présent dans les sphères de stockage est détendu par le compresseur, ce qui fait tourner une génératrice et crée de l'électricité.

**Stade de développement :** Brevet

#### Avantages / Inconvénients :

- + Empreinte écologique faible
- + Travail à pression constante et volume variable
- Ancrage des sphères de stockage
- Rendement du cycle
- Atterrissage du riser compliqué
- Transfert d'air

## TECHNOLOGIE 2 : StEnSEA



### StEnSEA (Stored energy in the Sea)

Technologie développée par l'institut Fraunhofer  
Raccordement électrique sous-marin

#### Principe :

STEP Marine (Station de Transfert d'Energie par Pompage)

#### Description de l'installation :

L'installation est composée d'un transformateur a terre, d'un câble de raccordement électrique offshore et de sphères de stockage. Les sphères de stockage disposent de pompes/turbines afin de se vider/remplir d'eau.

Le volume et la pression d'air varient.

Sphères de 30m de diamètre

Profondeur : supérieur à 500m pour une énergie de 20 MWh par sphère

Prototype testé à 100m de profondeur

Distance à la côte: quelques kilomètres

Pression: supérieur à 50 bar

#### Fonctionnement :

En mode stockage, le surplus d'électricité est utilisé pour entrainer un moteur qui pompe l'eau à l'extérieur des sphères.

En mode production, la différence de pression entre l'intérieur et l'extérieur permet à l'eau de rentrer dans les sphères et d'être turbinée. Les turbines sont raccordées à une génératrice qui produit de l'électricité.

**Stade de développement :** Prototype

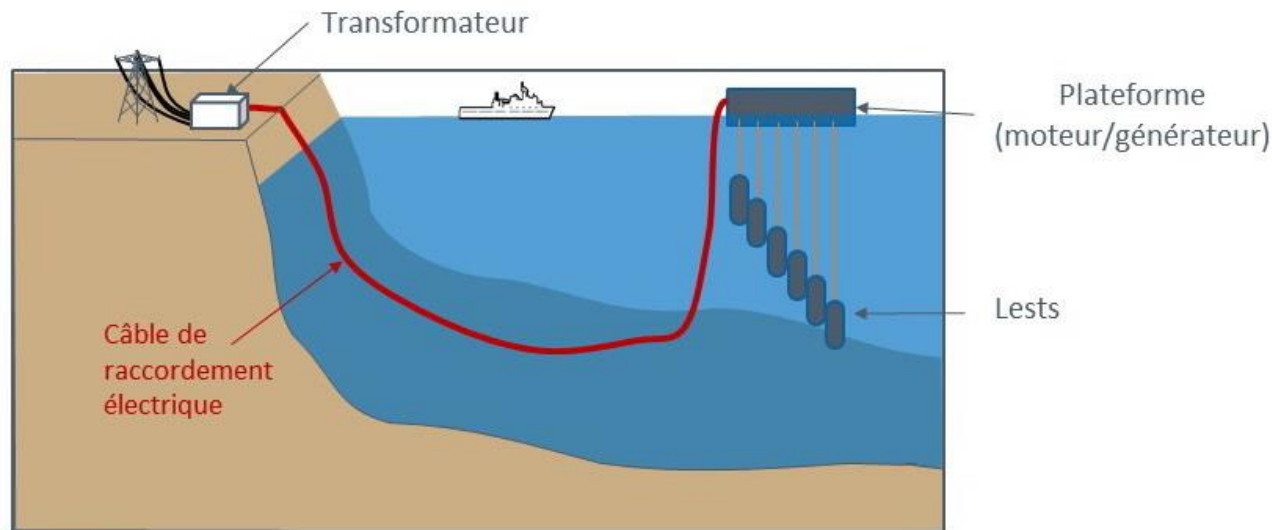
#### Avantages / Inconvénients :

- + Empreinte écologique faible
- + Raccordement électrique sous-marin (plus simple que des risers)
- + Rendement du cycle
- + transfert d'électricité

- Ancrage des sphères de stockage
- Travail a pression et volume variables
- Système de pompage/turbinage immergé



## TECHNOLOGIE 3 : MGH



### MGH (Marine Gravity Hoist)

MGH = énergie potentielle

Profondeur de 1000 à 3000 m

Plateforme de 50 MW

240 lests de 250 T

DWT = 150 000 T

10h de stockage

De 10 à 50 km des côtes

### Principe:

Utilisation de la gravité terrestre  $E=mgh$

STEP utilisant des lests solides à la place de l'eau

### Description de l'installation:

L'installation comprend une plateforme flottante reliée au réseau électrique terrestre par un câble de raccordement offshore.

De nombreux lests sont reliés à la plateforme par l'intermédiaire de câbles de traction, de treuils (winch) et de machines électriques (moteur/générateurs)

### Fonctionnement :

En mode stockage, les lests sont initialement positionnés au fond de l'eau. Les treuils sont alimentés grâce à l'électricité du réseau terrestre pour remonter les lests jusqu'à la plateforme.

En mode production, les lests sont initialement positionnés sur la plateforme. Leur descente au fond de l'eau entraîne une génératrice (par l'intermédiaire des câbles de traction et des treuils) qui génère de l'électricité

**Stade de développement :** Brevet

### Avantages / Inconvénients :

- + Technologie simple (horloge comtoise)
- + Rendement des treuils supérieurs à celui de la compression/détente de gaz
- Nécessite de grandes profondeurs
- Nécessite des masses importantes
- Verrous technologiques ci-après



## MGH : VERROUS TECHNOLOGIQUES

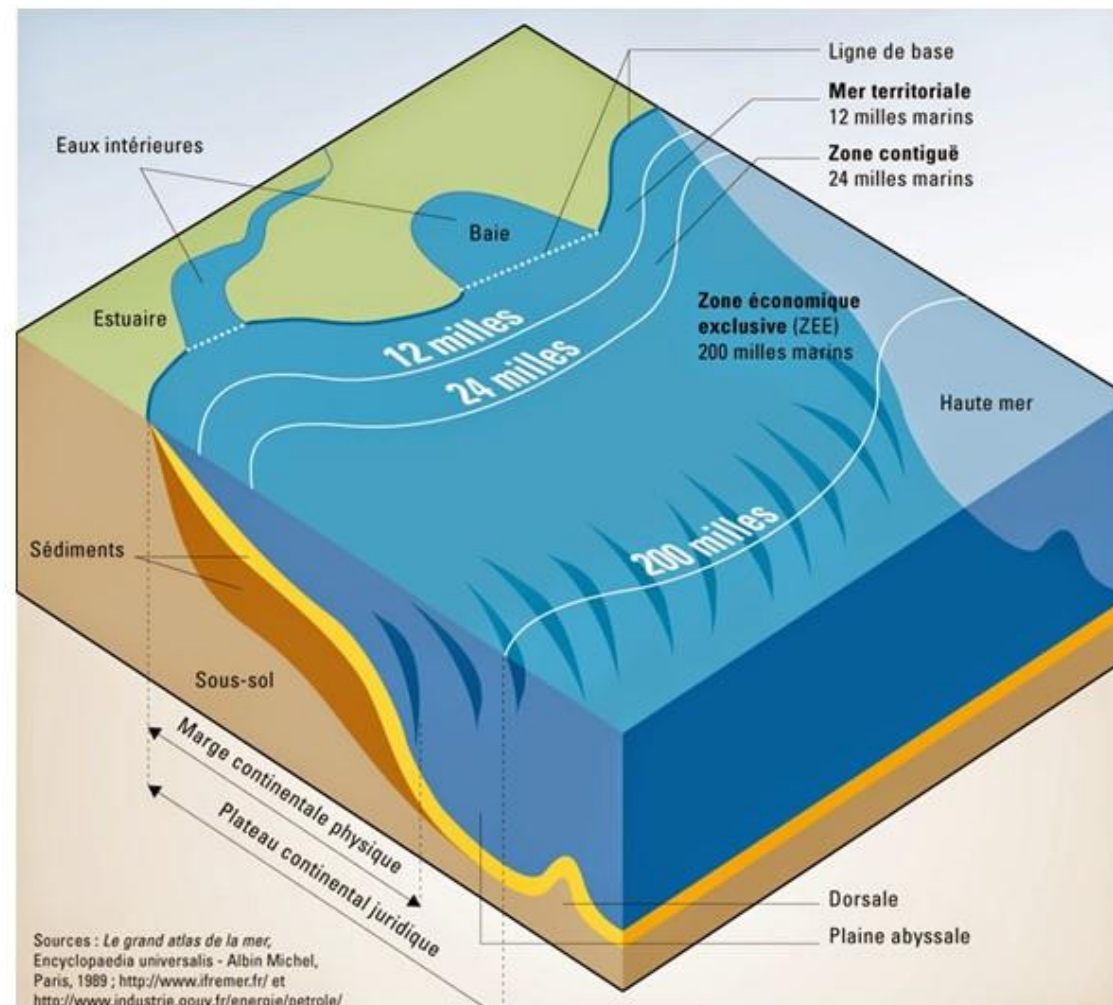
- **Ancrage**
  - Coûteux pour les grandes profondeurs
- **Câbles de traction**
  - Câble synthétique nécessaire pour avoir une densité proche de celle de l'eau
  - Problème d'usure
  - Coût & remplacement
- **Câble de raccordement électrique**
  - Profondeur
  - Offset admissible limité
- **Vitesse lente**
  - Couple important sur les treuils
  - Masses importantes pour avoir des puissances et quantités d'énergie intéressantes

## STOCKAGE D'ÉLECTRICITÉ EN MER : MARCHÉ POTENTIEL



- MGH technical potential: between 30 GW and 70 GW worldwide to be compared to the 330 GW-estimated global energy storage market by 2030
- Global investment required is around 130 Mds €

## MGH ET LE DROIT MARITIME



1 mille nautique = 1,852 km





# Les problèmes juridiques soulevés par l'implantation des éoliennes flottantes

Anne BONIS

*Avocat au barreau de Marseille  
Pôle Mer Méditerranée*



Après une année 2016 déterminante pour les industriels de la filière de l'éolien flottant en mer, avec la sélection de quatre projets selon la méthode de l'appel à projets de l'ADEME, l'année 2017 s'annonce tout aussi riche pour les porteurs de projet retenus avec le lancement des concertations publiques.

À ce jour, l'éolien flottant ne connaît pas de définition juridique autonome.

Sur la base des définitions génériques applicables aux énergies marines renouvelables, il est possible de retenir la définition suivante pour l'éolien flottant : « les installations flottantes de production d'électricité à partir de l'énergie éolienne » en mer.

Dans les faits, seuls les fondations et l'ancrage diffèrent entre l'éolien offshore posé et l'éolien offshore flottant.

L'éolien offshore posé connaît à ce jour un stade de développement très avancé. De nombreux parcs sont en fonctionnement dans le monde et notamment dans les pays qui se situent au nord de l'Europe (Danemark, Royaume Uni).

La situation de l'éolien flottant est très différente, puisqu'actuellement seuls quelques prototypes ont été ancrés au large des côtes mondiales<sup>1</sup>.

Les enjeux sont donc forts concernant l'acquisition de cette nouvelle technologie sur le plan interne comme sur le plan mondial.

L'État français se positionne dans la course mondiale en orientant les entreprises françaises sur les investissements à réaliser et les technologies à développer.

Sur un plan juridique, de nombreuses évolutions législatives et réglementaires ont visé à limiter les obstacles relatifs à l'implantation de toutes les catégories d'énergies marines renouvelables depuis l'année 2009, avec une attention toute particulière pour l'éolien posé.

L'éolien offshore flottant bénéficie des avancées édictées pour l'ensemble des énergies marines renouvelables, sans connaître à ce jour, de régime juridique spécifique concernant son implantation.

L'appréhension du régime juridique applicable à l'éolien offshore flottant est toute aussi délicate que celle de l'ensemble des énergies marines.

Toute implantation d'éoliennes flottantes suppose de prendre en compte un ensemble de textes épars au sein de nombreuses législations.

---

<sup>1</sup> Notamment au large de Fukushima et une installation de 5 éoliennes en Ecosse est annoncée pour 2017)

La présente présentation a vocation à revenir sur les aspects juridiques relatifs au choix du site (I), avant de mettre en exergue la dynamique de simplification et de sécurisation juridique actuellement en cours (II).

## **I - LES ASPECTS JURIDIQUES RELATIFS AU CHOIX DU SITE D'IMPLANTATION**

Implanter des éoliennes flottantes suppose de tenir compte de contraintes relatives à l'implantation territoriale (A), et de contraintes économiques (B).

### *A - Les contraintes relatives à l'implantation territoriale*

Chaque territoire susceptible d'accueillir des éoliennes flottantes est soumis à un ensemble de règles générales et spécifiques appartenant à plusieurs législations distinctes. Ces règles traduisent des contraintes spatiales (1), mais également des contraintes relatives à l'acceptabilité des projets (2).

#### **1. Des contraintes spatiales**

En premier lieu, l'implantation de tout ouvrage en mer, et notamment des installations de production d'électricité à partir d'origine renouvelable, impose de se doter d'une connaissance des zones définies par le droit international.

La Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 définit différents types de zones maritimes au sein desquelles l'État

français dispose de droits distincts (souveraineté pleine et entière, droits souverains).

Au niveau interne, l'ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, propose une définition des espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

Il appartient donc au développeur de connaître précisément ces zones, ainsi que les droits appartenant à l'État au sein de celles-ci.

En second lieu, l'opérateur économique sera dans l'obligation de prendre en compte tout document de planification susceptible de régir la zone d'implantation de son projet ainsi que tout régime de protection au titre de l'ensemble des législations applicables.

Sont notamment concernés la planification stratégique en mer (art. L.219-1 et suivants du Code de l'environnement), les schémas de mise en valeur de la mer ou les volets des SCOT valant SMVM (respectivement article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et les articles L.141-24 et suivants du Code de l'urbanisme), ainsi que les SAGE ou les SDAGE (art. 212-1 et suivants du Code de l'environnement).

Sont également concernés tous les régimes de protection spécifiques instaurés en fonction des particularités de chaque site, comme par exemple, les réserves naturelles, les parcs naturels marins, les sites Natura 2000 (liste non exhaustive).

Ce travail de recueil d'information et de connaissance des sites se réalise de concert avec la prise en compte des aspects relatifs à l'acceptabilité des projets.

## 2. Des contraintes relatives à l'acceptabilité des projets

L'acceptabilité des projets est un sujet complexe et délicat pour les développeurs et/ou industriels.

En effet, l'acceptabilité des projets par la population ainsi que par les politiques dépend de nombreux facteurs, y compris juridiques.

En premier lieu, l'étude d'impact qui est requise pour ces projets (art. L.122-1 et R.122-2 du Code de l'environnement), tend à centraliser un nombre d'informations scientifiques afin que les autorités publiques puissent se prononcer sur cette acceptabilité.

Elle permet également l'information du public sur le plan environnemental et technologique.

À cet égard, la réforme d'août 2016 sur l'évaluation environnementale est une avancée en ce qu'elle crée la possibilité d'une actualisation de l'étude d'impact lorsque les incidences du projet n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de l'autorisation (art. L.122-1-1, III du Code de l'environnement).

Afin d'aider la réalisation de cette étude pour les projets d'éoliennes offshore, un *Guide d'évaluation des impacts sur l'environnement des parcs éoliens en mer* est publié par le ministère en charge de l'Environnement<sup>2</sup>.

En second lieu, des procédures visent la consultation du public, préalablement à la réalisation du projet.

La participation préalable du public relève du régime figurant aux articles L.121-8 et suivants du Code de l'environnement.

En application de ces textes, il appartient à l'opérateur économique de saisir la Commission nationale du débat public (CNDP) qui se prononce sur la nécessité d'engager un débat public ou une concertation préalable.

En Méditerranée, et concernant les projets « grand large » (au large de Fos), le projet au large de Leucate, et le projet « Quadran », trois décisions ont été rendues par la CNDP afin de préconiser une concertation préalable avec désignation d'un garant<sup>3</sup>.

En outre, après le dépôt des demandes d'autorisation auprès des autorités compétentes, une enquête publique doit être réalisée conformément aux articles L.123-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>2</sup> [http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/guide\\_etude\\_impact\\_eolien\\_mer\\_2017\\_complet.pdf](http://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/guide_etude_impact_eolien_mer_2017_complet.pdf)

<sup>3</sup> La CNDP a pris cette décision en raison de la sélection préalable de candidats par l'ADEME au moyen d'une procédure d'appel à projets.

## *B - Des contraintes relatives à l'implantation économique*

En France l'implantation d'éoliennes flottantes suppose de prendre en compte les objectifs fixés par la politique énergétique (1), ainsi que de bénéficier d'un dispositif de soutien financier (2).

### **1. Rentrer dans le champ de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)**

Depuis l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte en 2015<sup>4</sup>, la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) a vocation à rassembler les objectifs de développement de toutes les formes d'énergies sur le territoire métropolitain<sup>5</sup>.

Concernant les énergies renouvelables, l'alinéa 3 de l'article 141-3 du Code de l'énergie impose la définition des objectifs quantitatifs par filière industrielle et permet une déclinaison par zone géographique.

Publiée par décret du 18 décembre 2015, la PPE pour la Corse n'a pas identifié la filière de l'éolien flottant. Seuls sont distingués l'éolien sans stockage et l'éolien avec stockage<sup>6</sup>.

Publié au Journal Officiel le 28 octobre 2016, le décret du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie reprend les termes exacts de l'arrêté du 24 avril 2016 concernant les énergies marines renouvelables adopté dans l'attente de la publication de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

À la différence de l'éolien en mer posé qui reçoit un traitement autonome, l'éolien flottant figure au sein de la catégorie générale des énergies marines renouvelables.

Si des objectifs sont ainsi clairement identifiés pour l'éolien posé (3.000 MW de puissance installée au 31 décembre 2023), il faut s'en remettre aux objectifs généraux de la catégorie générique des énergies marines pour connaître ceux de l'éolien flottant.

Pour l'ensemble des énergies marines renouvelables (EMR), dont l'éolien flottant, l'objectif de puissance installée au 31 décembre 2023 est de 100 MW<sup>7</sup>.

Les perspectives de développement de la filière ne sont pour autant pas nulles puisque le décret évalue les puissances des « projets attribués » entre 200 et 2.000 MW de plus, « en fonction du retour d'expérience des fermes pilotes et sous condition de prix » au 31 décembre 2023.

<sup>4</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF, 18 août 2015, p.14263.

<sup>5</sup> L'article 176 de la loi relative à la transition énergétique et à la croissance verte (JORF, 18 août 2015, p. 14263) crée un chapitre 1<sup>er</sup> au sein du titre IV du livre premier du code de l'énergie dédié à « l'évaluation des besoins et la programmation des capacités énergétiques ». Les dispositions relatives à la PPE figurent aux articles L.141-1 et suivants du Code de l'énergie.

<sup>6</sup> Décret n° 2015-1697 du 18 décembre 2015 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie de Corse.

<sup>7</sup> L'article 3, XI du décret du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie détermine en outre un calendrier indicatif des procédures de mise en concurrence à venir. L'éolien flottant est inclus dans le dispositif qui fait mention du lancement d'un seul appel d'offres : « lancement AO n° 1 » en 2016.

Il faut supposer que par l'utilisation du terme « projet attribué », l'État français vise les projets ayant fait l'objet d'une sélection dans le cadre d'un appel d'offres ou d'un appel à projets, sans qu'une implantation concrète n'ait forcément eu lieu.

Ainsi, à court terme, le potentiel de développement est relativement limité. En revanche sur le long terme, une croissance exponentielle n'est pas exclue mais conditionnée.

## 2. Bénéficiaire d'un dispositif de soutien financier

À l'heure actuelle, les opérateurs économiques se placent dans le cadre des dispositifs de soutien financier étatiques ou européens.

Concernant la stratégie de l'État français, il convient de relever que le développement de site de façon autonome, sans mécanisme de soutien, n'est à ce jour pas privilégié pour les énergies marines renouvelables.

L'État français engage un appel d'offres lorsqu'il estime qu'il y a lieu d'implanter des fermes de type commercial.

Pour les projets d'éoliennes flottantes, l'État français considère que la technologie doit être validée préalablement à l'implantation de fermes commerciales, *via* l'implantation de « fermes pilotes » composées de quelques machines<sup>8</sup>.

Concernant les procédures de sélection préalablement à l'octroi de fonds publics, il y a lieu de recenser deux mécanismes :

- le financement par le fonds européen NER 300,
- le lancement d'appels à manifestation ou d'appels à projets par l'ADEME.

Au niveau européen, la Commission européenne joue un rôle de soutien financier au moyen du fonds européen NER 300 (New Entrant Reserve 300). Créé en 2009, il vise à financer des démonstrateurs de captage et de stockage du CO<sub>2</sub> mais également d'énergies renouvelables innovantes.

Jusqu'à présent, deux appels à projets N 300 ont été lancés par la commission européenne en 2010 et 2013.

Un projet relatif à l'éolien flottant a été retenu dans ce cadre. Il s'agit du projet VERTIMED visant la construction d'une ferme de 13 éoliennes flottantes au large de Fos-sur-Mer, mené par le consortium piloté par EDF EN pour un soutien d'un montant de 34,3 millions d'euros.

Au niveau interne, l'État français agit par le biais de ses établissements publics. Le lancement d'appels à manifestation d'intérêt (AMI) ou d'appels à projets par des établissements publics français, dont l'ADEME, et France énergie marine (FEM) associé à

<sup>8</sup> Un projet de ferme pilote est considéré comme « l'installation, à l'échelle 1 et en conditions réelles d'exploitation d'un ensemble d'éoliennes flottantes et de son système d'évacuation de l'électricité produite vers le réseau

public », Document de présentation de l'appel à projet de l'ADEME, mis à jour en janvier 2016, p. 3.



l'Agence Nationale de la Recherche (ANR) ont joué un grand rôle dans le développement de l'éolien flottant.

Ces appels à projets tendent à apporter un soutien financier à des projets se situant à divers stades de maturité, à savoir, la levée de verrous technologiques/ environnementaux/sociaux, l'implantation d'un démonstrateur<sup>9</sup>, puis l'installation de fermes pilotes.

Un appel à projets relatif à l'implantation de fermes pilotes a été lancé en 2015 par l'ADEME<sup>10</sup>.

Au terme de la désignation des quatre lauréats le 3 novembre 2016<sup>11</sup>, la Ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer a en outre donné mandat aux préfets coordinateurs de façade maritime d'identifier, les futures zones des appels d'offres commerciaux éoliens flottants (et hydroliens)<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Ainsi, dès le premier AMI de 2009 des projets relatifs à des éoliennes flottantes ont pu être sélectionnés et recevoir des financements de l'ADEME (projets WINFLO et VERTIWIND).

Lors du deuxième AMI ADEME de 2013 intitulé « Énergies marines renouvelables – briques et démonstrateurs », des projets de démonstrateurs (OCEAGEN et SEA REED) ont été retenus. Le projet OCEAGEN visait d'une part la fourniture, la construction et l'installation d'un démonstrateur de flotteur sur le site d'essai du SEM-REV, et d'autre part la qualification de câbles, de chaînes d'ancrage et de pièces de connexion innovantes permettant de réduire les coûts d'ancrage. Le projet SEA REED avait pour objectif de faire réaliser une éolienne flottante composée d'un flotteur semi-submersible et d'une turbine existante, type Haliade 150. « SEA REED, Étude et qualification d'un flotteur semi-submersible léger équipé d'une turbine multimégawatt », fiche ADEME, 2 p.

Dans le cadre de l'appel à projets ITE EMR 2015 lancé conjointement par l'ANR et FEM, le projet EOLINK, nouveau concept d'éolienne flottante de grande taille a notamment été retenu.

Il s'agissait là d'un effet d'annonce important dans la mesure où il montrait l'engagement de poursuivre dans le sens d'un développement de fermes commerciales.

Toutefois, la date de cette annonce a donné lieu à quelques critiques dès lors qu'elle a eu lieu concomitamment à la désignation des lauréats des fermes pilotes<sup>13</sup>.

## II - UNE DYNAMIQUE DE SIMPLIFICATION ET DE SÉCURISATION JURIDIQUE DE L'IMPLANTATION DES PROJETS

De nombreuses réformes législatives et réglementaires sont intervenues pour simplifier et sécuriser juridiquement l'implantation des EMR. D'une part, ils ont modifié les textes

<sup>10</sup> Un appel à projets porté par l'ADEME relatif aux « *Fermes pilotes éoliennes flottantes* », a été lancé par l'ADEME en 2015. Clôturé le 4 avril 2016, il vise à sélectionner des fermes pilotes de 3 à 6 éoliennes flottantes d'une puissance unitaire de 5 MW minimum.

<sup>11</sup> Deux projets ont été retenus dès le 22 juillet 2016 pour les sites de Groix et de Gruissan. Deux autres projets ont été désignés début novembre 2016 pour les zones de FARAMAN et de LEUCATE en Méditerranée.

<sup>12</sup> Communiqué de Presse du 3 novembre 2016 du Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer. <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Resultats-des-appels-a-projets,48931.html>

<sup>13</sup> Il était en effet quelque peu maladroit de lancer les prémisses d'un développement commercial, alors que l'appel à projet de l'ADEME, dont les lauréats ont été désignés le jour même, avait pour objet la validation de nouvelles technologies.

relatifs aux régimes préventifs (A), d'autre part, ils sont intervenus sur le régime contentieux applicable (B).

## A - Un régime en voie de simplification

### 1. Le dispositif applicable dans la zone économique exclusive

Dans la zone économique exclusive, à savoir la zone située au delà de la mer territoriale et adjacente à celle-ci dans la limite des 200 milles marins<sup>14</sup>, les textes en vigueur sur le territoire terrestre français ne sont par principe pas applicables à moins qu'ils ne prévoient expressément l'hypothèse<sup>15</sup>.

Dans une logique de simplification, le pouvoir réglementaire a fait le choix d'adopter un texte centralisateur pour tous les ouvrages et

installations connexes<sup>16</sup>, catégorie dans laquelle se situent les éoliennes offshore flottantes.

Le Préfet maritime a été désigné par l'article 3 du décret du 10 juillet 2013 comme autorité compétente pour délivrer l'autorisation nécessaire préalablement à l'implantation des projets.

Sur le fond, le régime juridique n'est toutefois pas totalement novateur puisque des dispositions opèrent des renvois vers les mesures applicables sur le volet terrestre et sur la mer territoriale.

La loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a validé le principe de la délivrance d'une autorisation unique pour l'implantation de ce type d'installation dans la zone économique exclusive, sous réserve des dispositions applicables aux câbles et pipelines sous-marins<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Le texte international déterminant les modalités de définition des différentes zones présentes en mer est la Convention de Montego Bay précitée. Par ordonnance du 8 décembre 2016, l'État français a abrogé les différents textes préexistants et centralisé l'ensemble des dispositions relatives aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction française (ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, JORF, 9 décembre 2016, T n° 6. L'article 11 de ladite ordonnance définit la zone économique exclusive comme : « *L'espace maritime situé au-delà de la mer territoriale et adjacent à celle-ci constitue la zone économique exclusive et ne peut s'étendre au-delà de 200 milles marins des lignes de base telles que définies à l'article 2. Lorsque les côtes d'autres États sont adjacentes ou font face aux côtes françaises, la délimitation de la zone économique exclusive est effectuée par voie d'accord conformément au droit international afin d'aboutir à une solution équitable* ».

<sup>15</sup> La souveraineté de l'État français s'étend jusqu'aux limites de la mer territoriale. Au-delà, la convention de Montego Bay permet la seule reconnaissance de droits souverains. Concernant la ZEE et le plateau continental, l'article 19 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française prévoit désormais que les lois et les règlements s'appliquent aux installations telles que les éoliennes offshore, le temps où les activités sont exercées, de la même façon que si les ouvrages se trouvaient sur le territoire métropolitain.

<sup>16</sup> Décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013 relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins, JORF, 12 juillet 2013, p.11622.

<sup>17</sup> Article 95 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, 9 août 2016, T n° 2.

Ce principe et la réserve associée ont été conservés et insérés à l'article 20 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

Il s'agit assurément d'une démarche simplificatrice pour le porteur de projet qui est dans une position plus confortable dès lors qu'il lui revient de demander une autorisation unique pour l'implantation de ces unités de production d'énergie renouvelable conformément aux dispositions figurant dans l'ordonnance du 8 décembre 2016 et dans le décret du 10 juillet 2013.

## **2. Le dispositif applicable jusqu'aux limites de la mer territoriale**

Le régime juridique relatif à l'implantation des ouvrages énergétiques en mer est délicat à appréhender en raison de sa complexité.

<sup>18</sup> Le domaine public maritime naturel est défini à l'article L.2111-4 du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP).

<sup>19</sup> Les limites de la mer territoriales sont déterminées par l'article 3 et suivants de la Convention de Montego Bay conclue à New York le 10 décembre 1982. Les dispositions sont reprises par l'article 5 de l'ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016 relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française, JORF, 9 décembre 2016, T. n° 6.

<sup>20</sup> Décret n° 2012-41 du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, JORF, 14 janvier 2012, p. 708.

### *a) L'état des lieux des textes applicables*

Sur le domaine public maritime<sup>18</sup>, à savoir dans la zone des 12 milles marins à compter des lignes de bases établies par l'État français<sup>19</sup>, les textes en vigueur sur le territoire terrestre sont par principe applicables.

Dans le cadre de l'implantation des premiers parcs éoliens offshore posés, les questionnements ont porté sur l'utilité de leur soumission à la législation d'urbanisme ainsi que sur l'opportunité d'aligner le régime d'autorisation sur celui de l'éolien terrestre.

Le décret du 12 janvier 2012 relatif aux installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable<sup>20</sup> a définitivement mis fin au premier débat en établissant une dispense de toute formalité au titre du code de l'urbanisme pour ce type d'installations en mer<sup>21</sup>.

Lors de l'élaboration de la loi ENE du 12 juillet 2010, la question d'une inscription des éoliennes en mer à la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) a suscité de vives controverses. Le pouvoir réglementaire a fait le

<sup>21</sup> La dispense figure à l'article R.421-8-1 du Code de l'urbanisme : « En application de l'article L.421-5, sont dispensées de toute formalité au titre du présent code, en raison de leur nature et de leur implantation sur le domaine public maritime immergé au-delà de la laisse de la basse mer, les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, y compris leurs ouvrages de raccordement aux réseaux publics d'électricité, notamment les éoliennes, les hydroliennes, les installations houlomotrices et marémotrices ainsi que celles utilisant l'énergie thermique des mers ».

choix de son exclusion lors de l'adoption du décret du 23 août 2011<sup>22</sup>.

Aussi, la mise à l'écart de la législation d'urbanisme et du régime des ICPE a contribué à simplifier le régime juridique de l'éolien posé et flottant en mer.

L'implantation d'éoliennes flottantes sur le domaine public maritime suppose désormais de s'interroger sur l'application de trois régimes principaux d'autorisation, le titre d'occupation domaniale, l'autorisation d'exploiter et l'autorisation/déclaration ou porté à connaissance au titre de la loi sur l'eau.

Concernant la législation domaniale, les services de l'État orientent le porteur de projet afin de déterminer si ce dernier doit demander une autorisation d'occupation temporaire (AOT) conformément à l'article L.2122-1 CGPPP<sup>23</sup>, ou s'il y a lieu de faire une demande de concession domaniale sur le fondement de l'article L.2124-3 CGPPP<sup>24</sup>.

Concernant la matière énergétique, l'installation du projet peut nécessiter l'obtention d'une autorisation d'exploiter en vertu de l'article L.311-1 du Code de l'énergie.

Consécutivement à l'adoption de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>25</sup> le pouvoir réglementaire a rehaussé le seuil en fonction duquel les installations utilisant l'énergie mécanique du vent sont réputées autorisées, à savoir à 50 MW<sup>26</sup>.

Au regard de ce seuil, les opérations relatives à l'implantation d'éoliennes flottantes devraient dans un premier temps et au regard du type de projets planifiés, relever de cette dispense.

Concernant la matière environnementale, l'implantation des éoliennes flottantes suppose l'obtention d'une autorisation ou d'une déclaration au titre de la loi sur l'eau en fonction du montant du projet, en application de l'article L.214-2 du Code de l'environnement<sup>27</sup>.

<sup>22</sup> En ne citant que les installations terrestres de production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent, le décret n° 2011-984 du 23 août 2011 modifiant la nomenclature des installations classées exclut l'application du régime ICPE à l'éolien en mer.

<sup>23</sup> L'autorisation d'occupation temporaire est généralement privilégiée pour les projets de faible envergure, implantés sur de courtes durées.

<sup>24</sup> La délivrance d'une concession domaniale n'a lieu qu'au terme d'une procédure longue et lourde. Elle est par conséquent utilisée pour les projets relativement importants et susceptibles d'être implantés sur le long terme.

<sup>25</sup> Loi n° 2015-992 du 17 août 1995 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, JORF, 18 août 2015, p. 14263.

<sup>26</sup> Décret n° 2016-687 du 27 mai 2016 relatif à l'autorisation d'exploiter les installations de production d'électricité, JORF, 29 mai 2016 T. 4. Se référer à l'article R.311-2 du Code de l'énergie.

<sup>27</sup> La rubrique 4.1.2.0 de la nomenclature IOTA distingue les projets compris entre 160 000 et 1 900 000€ en les soumettant au régime de la déclaration, des projets d'un montant supérieur ou égal à 1.900.000 € soumis au régime de l'autorisation. Au regard de leur montant, les projets d'implantation d'éoliennes flottantes seront principalement soumis au régime de l'autorisation.

Au moyen de ces trois régimes préventifs, les services de l'État ont pour mission de s'assurer que les futurs projets respectent effectivement l'ensemble des textes applicables.

La mention de ces trois régimes préventifs ne suffit pas à retracer la liste des dispositions à respecter ainsi que des études à réaliser.

Comme mentionné en première partie, une étude d'impact est indispensable en application de l'article L.122-1 du Code de l'environnement. Elle peut comprendre l'étude d'incidence requise au titre de l'article R.414-6 du Code de l'environnement, et le cas échéant, l'évaluation d'incidence « Natura 2000 » de l'article L.414-4 du Code de l'environnement si le projet se situe à proximité ou dans une zone Natura 2000.

Une enquête publique pourra être effectuée conformément à l'article L.123-1 du Code de l'environnement, et pour les futurs parcs industriels d'éoliennes flottantes (de grande puissance), un débat public pourra être requis conformément à l'article L.121-8 du Code de l'environnement<sup>28</sup>.

Au-delà de ces études préalables et des impératifs de concertation du public d'autres dispositions sont susceptibles de s'appliquer.

Il en est ainsi lorsque l'opération se situe à proximité ou dans le champ d'un site classé ou en instance de classement (art. L.341-7 du Code de l'environnement), d'un parc naturel marin (art. L.334-5 du Code de l'environnement), d'une réserve naturelle (art. L.332-9 du Code de l'environnement), d'un parc national (art. L.331-14 du

Code de l'environnement), ou s'il implique l'obtention d'une dérogation aux interdictions instituées pour la protection des espèces (art. L.411-2 du Code de l'environnement).

Par ailleurs, le porteur de projet se reportera à de nombreux dispositifs épars figurant notamment au sein de l'article R.244-1 du Code de l'aviation civile concernant les aspects relatifs à la navigation aérienne, de l'article L.524-3 du Code du patrimoine pour les éléments relatifs à la redevance archéologie préventive, ou bien encore des servitudes de défense instituées par le titre premier du livre premier de la partie 5 du Code de la défense.

Outre les autorisations et prescriptions visant l'implantation des unités de production d'énergie telles que les éoliennes flottantes, de nombreuses dispositions sont encore à respecter pour l'implantation des ouvrages de réseaux de transport ou de distribution d'électricité.

L'arsenal législatif et réglementaire est lourd pour l'ensemble des ouvrages se rapportant à l'implantation des énergies marines renouvelables. D'autant que chaque autorisation n'est délivrée que lorsque le projet respecte l'ensemble des prescriptions de fond applicables.

Cette situation justifie les efforts de simplification entrepris, notamment via l'instauration d'un régime d'autorisation unique.

<sup>28</sup> Des débats publics ont ainsi eu lieu pour les parcs éoliens offshore « posés » sélectionnés sur la façade atlantique.



*b) Vers l'instauration d'un régime d'autorisation unique*

Sur le domaine public maritime français, la détermination d'un régime spécial intégré propre aux énergies marines renouvelables a été rendue possible par l'article 18<sup>29</sup> de la loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives<sup>30</sup>.

L'opportunité n'a pas été saisie par le pouvoir réglementaire.

En revanche, l'évolution en cours visant à créer une autorisation environnementale unique, par ailleurs dénommée « permis unique », est susceptible à terme de présenter des conséquences similaires.

L'objectif de la réforme du « permis unique » consiste à réduire le nombre d'autorisations environnementales requises pour des projets complexes tels que ceux rentrant dans le champ de l'autorisation au titre de la loi sur l'eau ou relevant du régime des installations classées pour la protection de l'environnement.

Initialement testée sur quelques régions françaises, l'expérimentation a été élargie à l'ensemble du territoire par

l'article 145 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Le dispositif s'applique aux éoliennes flottantes en mer lorsque les projets sont soumis à autorisation au titre de la loi sur l'eau conformément à l'article L.214-3 du Code de l'environnement.

L'ordonnance n°2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale a entériné ce régime d'expérimentation qui devait prendre fin courant 2017.

Cette ordonnance du 26 janvier 2017 élargit le régime expérimental et crée un chapitre au sein du code de l'environnement dédié à l'autorisation environnementale<sup>31</sup>.

Est instauré un régime d'équivalence des autorisations pour les autorisations suivantes : l'autorisation requise au titre de la loi sur l'eau, l'autorisation au sein des réserves naturelles, les dérogations au titre de la protection des espèces<sup>32</sup>, l'absence d'opposition au titre du régime d'évaluation des incidences Natura 2000<sup>33</sup>, l'autorisation

<sup>29</sup> L'article 18 dispose en effet : « Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi visant à :

1° Autoriser le représentant de l'État dans le département à délivrer aux porteurs de projets :

a) Une décision unique pour les installations de production d'énergie renouvelable en mer situées sur le domaine public maritime, les liaisons électriques intérieures aux installations correspondantes et les postes de livraison d'électricité qui leur sont associés ;

b) Une décision unique pour les ouvrages de raccordement au réseau public de ces installations »

<sup>30</sup> Loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives, JORF, 21 décembre 2014, p. 21647.

<sup>31</sup> Articles 181-1 et suivants du Code de l'environnement.

<sup>32</sup> Article L.411-2 du Code de l'environnement.

<sup>33</sup> Article L.414-4 du Code de l'environnement.

d'exploiter au titre du Code de l'énergie<sup>34</sup> et diverses autorisations au titre du code du patrimoine, du code des transports lorsqu'elles sont nécessaires à l'établissement d'installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent<sup>35</sup>.

Il convient de relever que le régime d'équivalence ne s'étend pas à l'ensemble du dispositif applicable aux éoliennes flottantes, et notamment aux autorisations d'occupation du domaine public.

La réforme constitue assurément une avancée en faveur de l'instauration d'un régime intégré, et d'une simplification notable pour les porteurs de projets.

Elle mériterait d'être poussée à son terme pour inclure les autorisations domaniales.

### *B - La définition d'un régime contentieux spécifique*

Alors que le sujet était particulièrement attendu par les industriels de la filière EMR, le pouvoir réglementaire a adopté un dispositif contentieux spécifique pour les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer. Il vise d'une part à limiter les juridictions compétentes ainsi que les délais de jugement (1), et d'autre part à encadrer l'accès au juge (2).

### **1. La limitation des juridictions compétentes et du délai de jugement**

La caractéristique principale du régime contentieux instauré par le décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016<sup>36</sup> repose sur la détermination de la compétence de la seule Cour administrative d'appel de Nantes pour connaître, en premier et dernier ressort, des litiges portant sur les autorisations et prescriptions susceptibles d'être adoptées dans le cadre d'un projet d'énergie marine renouvelable tel qu'un parc d'éoliennes flottantes en mer.

En premier lieu, il convient de noter que le champ d'application du dispositif est large.

Créé par le décret du 8 janvier 2016, l'article R.311-4 du Code de justice administrative détermine une liste des décisions qui sont soumises à ce régime contentieux dérogatoire.

Sont comprises les autorisations et prescriptions en lien avec l'installation des unités de production d'énergie, mais également les ouvrages de réseaux publics d'électricité, ainsi que les infrastructures portuaires rendues nécessaires pour la construction, le stockage et le pré-assemblage des installations.

En deuxième lieu, il est important de souligner qu'en dotant la Cour administrative d'appel de Nantes de la compétence de premier et

<sup>34</sup> Article L.311-1 du Code de l'énergie.

<sup>35</sup> Se reporter à l'article L.181-2 du Code de l'environnement pour connaître précisément le régime d'équivalence des autorisations.

<sup>36</sup> Décret n° 2016-9 du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer, JORF, 10 janvier 2016, T. 1.

dernier ressort, le pouvoir réglementaire a supprimé un degré de juridiction.

Les requérants devront obligatoirement porter leur requête introductive d'instance devant la Cour administrative d'appel (sans présenter de recours devant le Tribunal administratif), et ne pourront contester l'arrêt que devant le Conseil d'État.

Portée par les syndicats représentant les énergéticiens, cette revendication a trouvé un écho auprès du pouvoir réglementaire qui a considéré qu'il s'agissait d'un moyen de sécuriser les projets au regard des investissements financiers conséquents à réaliser.

Cette volonté de limiter la durée des procédures ressort également du IV de l'article R.311-4 du Code de justice administrative, en vertu duquel la Cour administrative de Nantes doit statuer dans un délai de douze mois à compter du dépôt du recours.

La combinaison de ces règles spéciales et dérogatoires du droit commun devrait aboutir au traitement rapide des dossiers, par une juridiction très informée des problématiques relatives aux EMR, ainsi qu'à la publication d'une jurisprudence unifiée et cohérente.

Si les objectifs d'efficacité et de célérité semblent tout à fait appropriés pour ce type d'opération, les dispositions relatives à la restriction de l'accès au juge sont davantage critiquables.

## 2. Un encadrement de l'accès au juge administratif

Le contentieux est l'une des grandes craintes des porteurs de projet.

Les dossiers de demande d'autorisation supposent la réalisation d'études longues et coûteuses. Ainsi, l'obtention des titres requis apparaît comme une première victoire qui ne met toutefois pas un terme à toutes les craintes en raison des recours éventuels.

Un recours peut immobiliser un projet pendant plusieurs années, aussi, c'est autant de temps perdu pour les retours sur investissements.

En s'inspirant des textes applicables à l'urbanisme, le pouvoir réglementaire a durci les règles relatives à la recevabilité des recours.

Conformément à l'article 4 du décret du 8 janvier 2016, l'auteur du recours est tenu, à peine d'irrecevabilité, de notifier son recours à l'auteur de la décision et au titulaire de l'autorisation ou de la déclaration par lettre recommandée avec avis de réception.

À l'instar du régime contentieux relatif aux décisions d'urbanisme<sup>37</sup>, la notification doit intervenir dans un délai de quinze jours francs à compter du dépôt du recours<sup>38</sup>.

Par ailleurs, et il s'agit là d'une mesure très restrictive, l'article 4-II du décret du 8 janvier 2016 permet au juge administratif de fixer

<sup>37</sup> Article R.600-1 du Code de l'urbanisme.

<sup>38</sup> Article 4-I § 2 du décret du 8 janvier 2016 concernant les ouvrages de production et de transport d'énergie renouvelable en mer, JORF, 10 janvier 2016, T 1.

une date au delà de laquelle des moyens nouveaux ne peuvent plus être invoqués.

Si le dispositif pourrait sembler indispensable au regard du délai dans lequel la juridiction doit statuer, en réalité, il semble superfétatoire dès lors que la formation de jugement dispose déjà de la possibilité de clôturer l'instruction à une date précise.

\* \* \*

Enfin et pour conclure, les problématiques relatives à l'implantation des éoliennes flottantes sont nombreuses.

Sur un plan politique, l'encadrement du développement de l'éolien flottant est manifeste. L'État français oriente le choix des industriels en octroyant des aides financières pour l'implantation de technologies particulières, sur des zones prédéfinies. L'impulsion donnée par chacune des Régions reste néanmoins déterminante.

Sur un plan juridique, le régime de l'implantation de l'éolien flottant demeure complexe.

Les réformes successives ont considérablement amélioré la lisibilité du régime et sécurisé le dispositif contentieux, si bien qu'aujourd'hui les principaux verrous juridiques ont été levés.

En revanche, de nouveaux questionnements se posent désormais sur le régime juridique de l'exploitation des ouvrages (régime des assurances et des responsabilités).

Face à la multiplication des activités,  
de la planification à la gouvernance de la mer

Thierry DUCHESNE

*Commissaire général (marine)*

*Adjoint au préfet maritime de la Méditerranée chargé de l'action de l'État en mer*



Je vais commencer mon intervention par une illustration du sujet. Depuis quelques années la préfecture maritime de la Méditerranée est saisie de demandes d'autorisation de plongées pour des sous-marins privés. Le sujet est complexe. La convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 n'avait envisagé que le cas des sous-marins militaires, imposant à ceux-ci de naviguer en surface et en arborant leur pavillon. En 1982 personne encore n'imaginait que près de quarante ans plus tard cette technologie allait devenir accessible non seulement à de grands groupes industriels mais aussi à des armateurs privés ou des plaisanciers. Pour une préfecture maritime le sujet n'est donc pas simple... Heureusement après plusieurs réunions interministérielles qui se sont tenues au secrétariat général de la mer, une décision a été finalement prise par le premier ministre permettant au préfet maritime de pouvoir déroger à une règle d'interdiction générale. C'est ce que vient d'acter la récente ordonnance du 8 décembre dernier, relative aux espaces maritimes, en modifiant la loi. C'est sur cette base que nous préparons actuellement l'arrêté qui définira les conditions de plongées des sous-marins privés en Méditerranée. Mais nous nous retrouvons avec un nouveau défi, celui de la gestion de la co-activité des sous-marins. Cela tombe bien car notre préfet maritime actuel est un sous-marinier. La planification, il connaît bien puisqu'elle conditionne la survie des équipages des sous-marins en mer. Pas de navigation sous-marine sans une planification stricte des secteurs

accordés à chaque sous-marin dans un système de partage de l'eau au sein de l'OTAN. C'est ce à quoi nous devons aussi parvenir pour les sous-marins privés. Actuellement la préfecture maritime travaille sur l'annexe 1 de l'arrêté qui va conditionner l'autorisation de plongée. Elle concerne la liste des secteurs qui pourront être autorisés à la plongée en fonction de l'activité des sous-marins militaires, des routes maritimes, des zones de plongée des clubs, de la profondeur...

La planification de l'espace maritime n'est donc pas un sujet nouveau en mer car, comme vous venez de le constater, elle prévient d'abord les risques d'accidents maritimes majeurs mais elle permet aussi de garantir les droits des États sur les espaces placés sous leur juridiction ou ceux des pêcheurs sur leurs zones de pêche. En revanche, la planification de l'espace maritime est en train de changer de nature. Pour deux raisons. D'une part, parce que nous assistons à une multiplication des activités en mer avec l'arrivée de nouvelles technologies et, d'autre part, parce que cette planification est désormais prévue par la loi. C'est ce que nous allons examiner à l'occasion de cette présentation.

## **I - LES BESOINS DE PLANIFICATION DES ESPACES MARITIMES**

Le « terrien », au sens premier du terme, voit la mer comme un vaste espace vide où finalement tout est possible compte tenu de son immensité. La mer est un espace de liberté, d'abord pour soi... La mer est un espace auto-régénérateur qui peut digérer toutes les pollutions générées par l'homme. Mais le marin sait que ces idées

reçues sont désormais archaïques... car la mer est désormais pleine. La Méditerranée française est une bonne illustration du besoin urgent de gestion de l'espace maritime.

La Méditerranée est d'abord un espace de droit pour la France. La France dispose d'une mer territoriale de 12 milles marins depuis 1972 et d'une zone économique exclusive (ZEE) depuis le décret du 12 octobre 2012 qui a succédé à la zone de protection écologique précédente qui datait de 2003. Mais en réaction à la création unilatérale de notre ZEE, l'Espagne a pris à son tour une ZEE par un décret-royal du 5 avril 2013, de manière également unilatérale. Le problème c'est que, désormais, ces deux zones se chevauchent de manière importante ce qui fait naître un différend majeur de délimitation avec notre voisin ibérique...

La Méditerranée française est un espace fréquenté par des routes maritimes à destination de nos principaux ports du littoral à commencer par celui de Marseille. Cette partie de la Méditerranée n'est pas celle qui connaît le plus fort trafic qui passe sur sa rive sud, le long des pays du Maghreb, entre le canal de Suez et Gibraltar. En revanche, le trafic passager y est très développé avec d'importantes lignes de ferries (dessertes de la Corse) et le développement de la croisière intéresse beaucoup notre littoral.

La Méditerranée française connaît aussi une importante activité de pêche qui regroupe près de 1.500 navires. Elle représente 21 % de la flotte de pêche française et 22 % des emplois de marins pêcheurs français. Elle est très majoritairement composée de petits navires. Mais les flottilles des navires le plus grands, même moins nombreuses, contribuent significativement au chiffre d'affaires

global du secteur. Si la flottille des fileyeurs polyvalents de moins de 12 m est présente dans tous les ports du littoral, les chalutiers de fond et pélagiques de plus de 12 m sont majoritairement concentrés en Languedoc-Roussillon. Les senneurs pélagiques sont regroupés à Sète, Port-Vendres et Marseille.

La Méditerranée française connaît aussi une activité militaire intense liée à la présence de la première marine européenne en Méditerranée, la marine nationale, mais aussi à la remontée des tensions dans une mer devenue de tous les dangers. La forte activité des sous-marins russes au large de nos côtes en fin d'année 2016, rapportée depuis par la presse, illustre cette pression. Pour pouvoir conduire ses activités la marine nationale doit disposer de zones d'entraînement qui sont dénommées ZONEX (zones d'exercice). Chacune des zones est repérée dans un quadrillage précis qui permet la coordination avec les tous les acteurs des exercices mais aussi l'identification des secteurs concernés pour la diffusion des avis aux navigateurs.

La Méditerranée est aussi une mer écologiquement très riche en biodiversité. Elle ne représente que 0,7 % de la surface des océans, mais constitue un des réservoirs majeurs de la biodiversité marine et côtière, avec 28 % d'espèces endémiques et 7,5 % de la faune et 18 % de la flore marine mondiale. C'est pour protéger cet environnement précieux qu'ont été créées depuis une dizaine d'années des aires marines protégées. Celles-ci représentent désormais 80 % de la mer territoriale et 50 % de notre ZEE...

La Méditerranée est aussi une zone de validation des systèmes d'armes européens. Trois fois plus important que le second centre d'essais de lancement de missiles en Europe, le centre d'essais de lancement de missiles (sites de Landes et de l'île du Levant en Méditerranée) est devenu le centre d'excellence européen dans ce domaine.

Par sa position géographique, La France est une des plaques tournantes des communications mondiales passant par des câbles sous-marins. La pose de ces câbles est en forte augmentation en raison de besoins toujours plus important en trafic Internet et téléphonique. Le paradoxe réside dans le fait que ce trafic passe à 99 % par le fonds des mers du monde entier.

Orange a encore récemment fait atterrir à la Seyne-sur-Mer son nouveau câble sous-marin très haut-débit SEA-ME-WE 5 (South East Asia-Middle East-Western Europe 5) qui a été connecté à la station de câble sous-marin Orange de Toulon.

Outre les câbles de communication, la pose de câbles électriques correspond aussi à un nouveau besoin. L'importance des co-activités en mer a posé d'importantes difficultés à la société réseau de transport d'électricité (RTE) qui s'est heurté à d'importantes difficultés dans le cadre de la dépose d'un énorme câble électrique de 9.000 tonnes qui devait traverser le golfe du Lion pour relier la région PACA à la région Occitanie afin d'optimiser leur mix électrique. C'est notamment l'atterrissage dans la zone du grand port maritime de Marseille qui posait des difficultés. Le sujet a été temporairement réglé avec le report récent de ce projet baptisé câble Midi-Provence.

Enfin, les nouveaux utilisateurs de l'espace maritime sont les futurs exploitants des parcs éoliens flottants qui seront au nombre de trois au large de nos côtes : sites de Gruissan, Leucate et Faraman, au large de Fos pour ce dernier. Les lauréats sont connus depuis l'été 2016 et l'objectif visé pour ces fermes pilotes est une entrée en fonction en 2020 grâce au financement de 150 millions d'euros mis en place par l'État (ADEME) à cette fin.

## II - L'ÉVOLUTION RÉGLEMENTAIRE

Comme on peut le voir face aux activités « traditionnelles » déjà existantes (navigation commerciale, pêche, activités militaires), s'ajoutent désormais de nouveaux usages. Par ailleurs, l'arrivée de nouvelles technologies a pour conséquence un besoin grandissant d'espaces hauturiers. La pression ne se limite plus à la frange littorale. Face à ce besoin, la nécessité de protéger le milieu marin favorise, par contrecoup, le développement d'aires marines protégées.

La conciliation des différents usages de la mer au moyen d'une approche spatialisée devient une priorité, afin de prévenir la multiplication des conflits.

Pendant des siècles la mer n'était parcourue que par quelques navigateurs et pêcheurs. Au lendemain de la 2<sup>nd</sup>e Guerre mondiale a commencé un mouvement profond de maritimisation du monde. Il y a eu la révolution du conteneur qui a permis une croissance considérable du transport maritime mais aussi le développement de la société des loisirs qui a provoqué une utilisation nouvelle et

considérable de l'espace maritime avec l'activité de plaisance sous toutes ses formes. Le XXI<sup>e</sup> siècle est celui de l'apparition de nouvelles technologies encore plus révolutionnaires que celles que nous avons connues et qui vont poursuivre ce mouvement d'intensification de l'utilisation d'un espace qui va devenir encore plus rare et plus soumis à la pression humaine. La mer entre à son tour dans le monde fini. Mais il ne faut pas être nostalgique pour deux raisons. La première, c'est que nous sommes à l'aube de nouvelles découvertes encore plus incroyables sur le monde maritime dont nous ne connaissons qu'une infime partie. La seconde, c'est que nous allons pouvoir tirer pleinement parti d'un espace riche recouvrant près des trois-quarts de la planète. L'avenir de l'homme n'est-il pas en réalité plus en mer que sur mars ? Mais cette promesse de jours meilleurs pour notre humanité ne pourra tenir que si nous savons protéger ce milieu fragile et que si nous mettons en place les véritables outils de gestion de ce milieu. Un de ces outils nouveaux s'appelle la planification de l'espace maritime. Il fait hurler les vieux marins mais c'est la condition indispensable à la préservation de l'avenir et des intérêts de tous ceux qui veulent tirer, demain, parti des richesses marines. A condition que cette planification soit adaptée à la nature mobile de l'espace maritime et soit mis en œuvre par des « meriens », ceux qui ont une approche maritime des enjeux !

L'idée de planification spatiale était en germe dès les années 1980. La Convention des Nations unies sur le droit de la mer de 1982 indique dans son préambule que les problèmes relatifs à l'utilisation des espaces maritimes sont étroitement liés entre eux et doivent être envisagés dans leur ensemble.

La promotion de l'approche intégrée de la planification des espaces maritimes est définie lors de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement qui s'est tenue à Rio de Janeiro en juin 1992. Ce sommet dît de la terre a débouché sur un *Plan d'actions pour le XXI<sup>e</sup> siècle* dit Agenda 21 qui fut adopté par 173 chefs d'État. Concernant les mers et océans, le chapitre 17 préconise l'adoption de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur des mers et océans et des zones côtières aux niveaux national, sous régional, régional et mondial ; stratégies qui doivent être intégrées et axées à la fois sur la précaution et la prévision. Chaque État côtier est encouragé « à créer ou, le cas échéant, à renforcer les mécanismes de coordination appropriés (par exemple un organe de planification de haut niveau) pour la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines et de leurs ressources, aux niveaux à la fois local et national ».

Pour la France, ce sont le Parlement et le Conseil européens qui, dans une directive du 23 juillet 2014, ont jeté les bases de la planification de l'espace maritime. Ces deux institutions européennes font le même constat de la croissance rapide de la demande d'espaces maritimes pour des usages de plus en plus variés. La planification de l'espace maritime est donc considérée comme étant un outil à part entière de la politique maritime intégrée de l'Union européenne dont l'objectif est de soutenir le développement durable des mers et des océans. La politique maritime intégrée met en avant la planification de l'espace maritime en tant qu'instrument intersectoriel permettant aux autorités publiques et aux acteurs en mer « d'appliquer une approche coordonnée, intégrée et transfrontière ». La directive précise que

« pour promouvoir la coexistence durable des utilisations et, le cas échéant, le partage adéquat de l'espace maritime, il convient de mettre en place un cadre consistant à tout le moins en l'établissement et en la mise en œuvre par les États membres de la planification de l'espace maritime, sous forme de plans ».

### III - LES TRAVAUX DE PLANIFICATION SPATIALE EN MER MÉDITERRANÉE

En France, les travaux de planification spatiale démarrent à peine. En effet, les préfets coordonnateurs de façade étaient dans l'attente de la première étape qui consistait dans l'adoption de la stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) qui a été publiée par décret le 23 février 2017 après sa validation en comité interministériel de la mer. Ce document fixe les priorités maritimes de la France ainsi que le cadre de sa déclinaison au niveau de la façade, le document stratégique de façade (DSF).

Le document stratégique de façade a été retenu comme étant l'outil français de mise en œuvre de la planification de l'espace maritime (PEM), conformément aux orientations des comités interministériels de la mer de 2013 et 2015. Le document stratégique de façade entend protéger, sur les quatre façades françaises, l'environnement, valoriser le potentiel de l'économie bleue et anticiper / gérer les conflits d'usages. Une fois réalisée c'est le document stratégique de façade qui contient les plans issus du processus d'analyse.

La planification de l'espace maritime est définie par l'article L.219-5-1 du Code de l'environnement. Cet article précise que la planification est « le processus par lequel l'État analyse et organise les activités humaines en mer, dans une perspective écologique, économique et sociale ». La vocation de la planification est de promouvoir la croissance durable des économies maritimes, le développement durable des espaces maritimes et l'utilisation durable des ressources marines.

En Méditerranée, la planification de l'espace maritime est conduite dans le cadre de l'élaboration du document stratégique de façade de la façade Méditerranée. Le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et le préfet maritime de la Méditerranée sont chargés conjointement d'en assurer l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre, en concertation avec le Conseil maritime de façade.

Pour chaque zone le document stratégique de façade adopte l'échelle géographique la plus appropriée à la démarche de planification de l'espace maritime. Les travaux viennent de commencer avec pour pilote la direction interrégionale de la mer de Méditerranée qui réalise la prise en compte de l'existant grâce à un état des lieux et des enjeux qui devrait être achevé pour fin 2018. La suite des travaux passera par la définition des objectifs stratégiques et des représentations cartographiques pour fin 2019. Le plan d'actions devrait être bouclé pour 2021 comme nous y enjoint la directive européenne.



#### IV - DE LA PLANIFICATION À LA GOUVERNANCE DES ESPACES MARITIMES

La multiplication des activités en mer, notamment industrielles, a rendu nécessaire le besoin d'une gestion efficace de l'espace maritime afin d'être en mesure de donner de la visibilité aux investisseurs, de prévenir les conflits d'usage, de créer des synergies entre les activités et de protéger le milieu marin en ayant une vision globale de l'utilisation de l'espace.

Cette planification de l'espace maritime élaborée par les deux préfets coordinateurs de la façade maritime méditerranée, le préfet de la région PACA et le préfet maritime, a aussi une évolution forte sur la gouvernance de l'espace maritime.

En mer, le représentant de l'État est le préfet maritime. Dans le domaine des activités industrielles, ses responsabilités de préfet de police en mer le conduisent à veiller sur le respect des règles de navigation ou de protection de l'environnement. En tant que préfet de l'urgence, il connaît depuis longtemps les missions de maintien de l'ordre public en mer en cas de conflits entre les activités ou la conduite des opérations de lutte contre la pollution en cas d'accident industriel. Mais le préfet maritime est en train de découvrir un nouveau versant de ses responsabilités, celui de gouverneur de l'espace maritime. La gestion des espaces maritimes est un domaine qui prend une importance croissante en préfecture maritime où un pôle de la division action de l'État en mer lui est consacré. Actuellement, la préfecture maritime prend de nombreux arrêtés réglementant la navigation au large des communes, dans la bande

des 300 mètres, en prévision de la saison estivale. Mais très récemment encore la préfecture maritime de la Méditerranée a pris de nouveaux arrêtés pour mettre en place le dispositif de séparation du trafic au large de la Corse. Mi-février la préfecture maritime transmettait le travail de consultation qu'elle a réalisé depuis le mois de septembre 2016 pour définir de vastes zones de protection de l'environnement, en zone économique exclusive, les nouvelles zones Natura 2000. Un travail important est également engagé pour identifier sur tout notre littoral des zones de mouillage adaptées pour faire face aux nouvelles contraintes environnementales tout en ne perturbant pas le développement des activités de croisières qui représentent une activité économique considérable. Nous sentons bien que nous avons désormais besoin d'une vision de long terme sur la vocation de chaque zone pour éviter des incohérences ou des conflits d'activité.

Comme on le voit la gestion de l'espace maritime est en train de devenir une préoccupation majeure pour le préfet maritime. Cette préoccupation est d'autant plus importante que nous sommes dans un milieu fluide, où en un même endroit plusieurs activités peuvent se dérouler, pas forcément dans le même temps. La gestion des co-activités est un souci majeur pour le REMAR car en mer les centrales nucléaires se déplacent et les éoliennes peuvent être heurtées par des camions des mers...

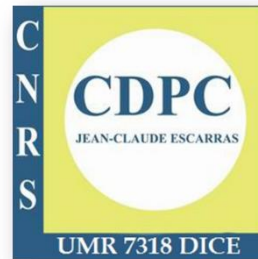
C'est pourquoi la planification des espaces doit être envisagée d'une manière adaptée à l'espace maritime. Ce n'est pas un cadastre de la mer qu'il faut faire car ce n'est ni dans la nature physique de cette espace qui est fluide ni dans sa nature juridique qui est d'abord

internationale. La mer ne connaît en effet pas de frontières même si de nombreuses personnes parlent par assimilation malheureuse de frontières maritimes qui en réalité n'existent pas. La planification spatiale doit avoir pour objectif d'optimiser dans des secteurs à vocation des activités compatibles ayant un impact limité sur l'environnement et protéger d'autres secteurs où certaines activités ne sont pas compatibles avec le milieu. Ce travail va prendre du temps mais il sera riche pour le développement durable de notre pays.

Ce travail se fera aussi avec la même concertation que celle qui vient de présider à la définition de zones Natura 2000 au large qui a permis au préfet maritime de mesurer toute l'importance et l'intérêt d'une instance de concertation interrégionale comme le conseil de façade maritime. C'est en effet dans le cadre et avec l'appui du CMF

que la préfecture maritime a pu préparer ses travaux et les faire valider au cas par cas. Le résultat a été un consensus unanime sur la définition des zones à protéger, ce qui était loin d'être acquis au départ.

Le regard que nous portons sur la mer est en train d'évoluer. D'un espace immense sans limite nous sommes en train de réaliser que les espaces maritimes deviennent rares et précieux. Finie la solitude océanique, la mer est devenue aussi un espace plein. Elle n'en a pas perdu pour autant son attrait mais va nécessiter encore plus de vigilance de la part des Hommes pour son développement et sa protection. Les outils sont en train de se mettre en place pour y parvenir en Méditerranée française, à commencer par la planification de l'espace maritime qui va devenir le nouvel outil de gouvernance de l'État en mer.



CENTRE DE DROIT ET DE POLITIQUE COMPARÉS JEAN-CLAUDE ESCARRAS  
(UMR-CNRS 7318 DICE)

Faculté de droit de l'Université de Toulon

*<http://cdpc.univ-tln.fr/>*

Conception - Réalisation : CDPC JEAN-CLAUDE ESCARRAS

Tous droits réservés - 2017