

POLITIQUE MARITIME INTEGREE ET
VALORISATION ECONOMIQUE
DU DOMAINE PUBLIC MARITIME NATUREL

Nathalie BETTIO

*Maître de conférences en droit public,
CUFR J.-F. Champollion d'Albi, IMH - Université Toulouse 1 Capitole*

Le domaine public maritime naturel, principalement immobilier, a ceci de spécifique qu'il représente dans le même temps des propriétés foncières et une portion singulière du territoire national, fragile, rare et constitutive de frontières de ce territoire¹. Economiquement très attractif, son utilisation et son exploitation se sont considérablement développées avec le temps. Destiné « par nature » à l'usage direct du public et à l'exercice d'activités telles que la baignade, la promenade, la pêche à pied, l'échouage des embarcations², le juge administratif a effectivement progressivement considéré qu'il était également susceptible d'être le siège d'activités économiques. Il a ainsi peu à peu admis qu'il pouvait accueillir le déversement des eaux de drainage des marais³, des équipements touristiques⁴, sous certaines réserves une compétition de motocyclistes⁵ ou même une station de lagunage⁶. L'intérêt économique de ce domaine n'a fait que croître, parallèlement aux préoccupations écologiques que cet espace, réputé comme sensible, suscite. Sont ainsi apparues, plus tard, d'autres activités⁷ comme l'usine marémotrice de la Rance, les plateformes de forage en mer, les éoliennes *offshores*, la construction de ponts ou de tunnels, l'équipement de fermes aquacoles...

Face à cette pression économique, si la protection du domaine public maritime naturel est ancienne, la domanialité publique s'est rapidement révélée inefficace pour contenir son exploitation. Le régime est effectivement porteur de certains

¹ Art. L 2111-4 à L 2111-6 CGPPP.

² CE, 30 avr. 1863, *Ville Boulogne-sur-Mer*, Rec., p. 405, concl. ROBERT.

³ CE, sect., 3 mai 1963, *Min. TP et Transp. et Cne Saint-Brevin-les-Pins*, Rec., p. 259 ; *AJDA* 1963, II, p. 356.

⁴ CE, 20 mai 1977, *Paoli*, req. n° 94912, Rec., p. 1000.

⁵ CE, 19 juin 1991, *Min. Int.*, req. n° 104827.

⁶ CE, 8 nov. 1985, *Sté Protection nature Languedoc-Roussillon*, *JCP G* 1986, II, 20651, note R. REZENTHEL.

⁷ Pour ces illustrations : R. REZENTHEL, « Utilisations du domaine public maritime », *JCI Propriétés publiques*, Fasc. 75, princ. n° 2 et 9.

MUTATIONS DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

risques compte tenu de la patrimonialisation qu'il implique⁸. La loi du 28 novembre 1963, pourtant relative au domaine public maritime⁹, n'a pas ainsi permis de contenir le phénomène dit de « privatisation » des plages¹⁰. Il faudra attendre « la loi littoral » du 3 janvier 1986 pour voir cette protection renforcée et le « bétonnage » de nos côtes freiné par la restriction des zones valorisables économiquement eu égard à certaines préoccupations propres au droit de l'urbanisme et au droit de l'environnement¹¹. Cette loi d'aménagement ne cherche pas pour autant à limiter le développement des territoires littoraux : elle promeut les principes de gestion équilibrée et de développement durable et maîtrisé de ces espaces.

La singularité du domaine justifie en effet que le régime de sa gestion participe à la mise en œuvre, classiquement, de la politique de l'aménagement du territoire et, plus récemment, de la politique maritime intégrée soutenue par le droit de l'Union européenne¹². Ce droit considère effectivement désormais que la politique du littoral n'est qu'un sous ensemble de cette politique¹³, ce qui s'est traduit, depuis le Grenelle de la mer, par l'institution législative d'une gestion intégrée de la mer¹⁴ définie aux articles L. 219-1 et suivants du Code de l'environnement. « Celle-ci repose sur la définition d'une stratégie nationale qui énoncera pour le littoral français, métropolitain comme ultramarin, les principes d'une gestion intégrée de l'ensemble des activités intéressant la mer et le littoral. Des documents stratégiques de façade sont appelés à être la pierre angulaire de toutes les démarches intégratives de développement durable des activités dans un souci de préservation des milieux terrestre et marin¹⁵ ». Il s'ensuit que la valorisation économique du domaine public maritime doit s'insérer dans un contexte plus global incluant la diversité des questions maritimes et littorales afin de palier le manque de cohérence dû à l'exercice de politiques uniquement sectorielles (pêche, transport maritime, plaisance et loisirs nautiques, exploitation

⁸ S. CAUDAL, « La domanialité publique comme instrument de protection de l'environnement », *AJDA* 2009, p. 2329.

⁹ Loi n° 63-1178 relative au domaine public maritime, *JO* 29 nov. 1963, p. 10643.

¹⁰ V. notamment : C. MAMONTOFF, « Un aménagement contestable des règles domaniales au profit des activités nouvelles du littoral », in *Le littoral. L'État régulateur : droit domanial et stratégies politiques*, Paris, Institut océanographique/IFREMER, p. 27.

¹¹ Loi n° 86-2 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *JO* 4 janv. 1986, p. 200 ; V. notamment : comm. P. GODFRIN, *AJDA* 1986, p. 359 ; numéro spécial *RFDA* sept.-oct. 1986 ; colloque de Montpellier, « La "loi littoral" », 25 – 27 sept. 1986, *Economica* 1987 ; H. LENA, « La loi sur le littoral », *Urbanisme*, n° 217, janv. 1987, p. 136 ; A. H. MESNARD, « La "loi littoral" : nature et portée », *RFDA* 1986, p. 677 ; F. MODERNE, « La protection des espaces littoraux terrestres et marins dans la loi du 3 janvier 1986 », *LPA* 20 février 1987 ; *La protection du littoral 25 ans après*, *RJE* n° spécial 2012.

¹² Art. 3 de la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *JOUE* n° L 257 du 28 août 2014.

¹³ La promotion d'une politique maritime intégrée par l'Union européenne apparaît effectivement avec le Livre bleu de 2007.

¹⁴ Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, *JO* du 13 juillet 2010.

¹⁵ Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, NOR : DEVL1121741C (Texte non paru au journal officiel).

AMENAGEMENT MARITIME ET DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

des fonds marins, préservation du milieu marin, sécurité de la navigation, énergies marines renouvelables, etc.).

Certes, la domanialité publique maritime englobe des thématiques maritimes et littorales depuis les années 1940. Dès 1944 en effet, le juge administratif a admis que l'eau des ports maritimes est soumise à la domanialité publique¹⁶. Quant au domaine public maritime naturel, s'il n'englobe pas la masse liquide¹⁷, il comprend, depuis la loi du 28 novembre 1963, le sol et le sous-sol de la mer territoriale¹⁸. Toutefois, jusqu'ici, la gestion du domaine était appréhendée de façon isolée par rapport aux autres activités liées à la mer et au littoral.

Cette approche n'est plus aujourd'hui tenable. Le domaine public maritime naturel doit désormais constituer « le point de rencontre des politiques terrestres et maritimes considérées tant du point de vue spatial, que du point de vue des activités¹⁹ ». Cela implique qu'à travers une action coordonnée des autorités publiques, sa valorisation économique vise à « optimiser le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale ». On trouve ces objectifs en filigrane dans la directive 2014/89/UE établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime²⁰ et plus précisément dans la circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel²¹. Ce dernier texte rappelle les grands principes de la gestion de cet espace et en définit les orientations dans la perspective de la gestion intégrée de la mer et du littoral. Il constitue ainsi une contribution de l'État à cette stratégie. Il ne concerne cependant pas le domaine public artificiel et ne s'applique qu'à la

¹⁶ V. notamment : CE, 5 mai 1944, *Cnie maritime de l'Afrique orientale*, Rec. p. 129 ; RDP 1944, p. 236, concl. CHENOT, note JEZE ; CE, 2 juin 1972, *Féd. Française des syndicats professionnels de pilotes maritimes*, Rec. p. 407 ; AJDA 1972, II, p. 647, concl. ROUGEVIN-BAVILLE. A noter également que dès 1923, dans ses conclusions sous le célèbre arrêt du Conseil d'État, *Piccioli*, le Commissaire du Gouvernement Corneille relevait que « l'eau d'un port participe de la domanialité publique » (RDP 1923, p. 572).

¹⁷ CE, 24 avril 1935, *Thireault*, S. 1936, III, p. 1, note ROUSSEAU et CE, 7 juillet 1984, *Min. d'État chargé de la mer c/ Mme Galli et a.*, AJDA 1985, p. 47, note R. REZENTHEL ET F. PITRON.

¹⁸ Loi n° 63-1178 relative au domaine public maritime. La mer territoriale n'est pas propriété de l'État riverain qui n'y exerce qu'un simple pouvoir de police. Quoi qu'il en soit les États ne sont pas parvenus à un accord sur l'étendue de la mer territoriale. La quasi-totalité des États a aujourd'hui abandonné la règle des trois milles marins qui a longtemps prévalu. Ainsi avec la loi n°71-1060 du 24 décembre 1971 relative à la délimitation des eaux territoriales françaises, la France a porté sa mer territoriale de trois à douze milles marins (22 km).

¹⁹ Circulaire du 20 janvier 2012 relative à la gestion durable et intégrée du domaine public maritime naturel, *préc.*

²⁰ Art. 3 de la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014, *préc.* Selon cette disposition, on entend par : « politique maritime intégrée » (PMI) : une politique de l'Union dont l'objectif est de favoriser une prise de décision coordonnée et cohérente pour optimiser le développement durable, la croissance économique et la cohésion sociale des États membres, notamment des régions côtières, insulaires et ultrapériphériques de l'Union, ainsi que des secteurs maritimes, grâce à des politiques cohérentes dans le domaine maritime et à la coopération internationale en la matière ; » et par « planification de l'espace maritime », le processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social ».

²¹ NOR : DEVL1121741C (Texte non paru au journal officiel).

MUTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

partie naturelle de la zone dite « des cinquante pas géométriques » dans les départements d'outre-mer.

Ce changement de perspective, par une approche plus globale de la valorisation économique du domaine public maritime naturel, amène alors à s'interroger sur la portée des mesures adoptées en la matière en droit français pour la mise en œuvre de la politique maritime intégrée. Conformément aux directives européennes, la France s'appuie en effet sur la coordination des actions pour favoriser l'intégration. C'est la réalisation de cet objectif qui fonde le réaménagement des compétences de gestion du domaine opéré ces dernières années (I). Elle doit toutefois être nuancée au regard des modalités d'application des moyens de gestion dont dispose l'État propriétaire²² (II).

I. L'INTEGRATION FONDEE SUR L'AMENAGEMENT DES COMPETENCES DE GESTION DU DOMAINE PUBLIC MARITIME NATUREL

La coordination des actions pour intégrer la valorisation économique du domaine public maritime naturel aux autres politiques maritimes et littorales a engendré l'aménagement des compétences de sa gestion à travers le renforcement d'une part, de la déconcentration de sa valorisation économique (A) et d'autre part, de la décentralisation de sa protection (B).

A. Déconcentration renforcée de la valorisation économique du domaine public maritime naturel

Le préfet de département reste l'autorité chargée au niveau local de la valorisation économique du domaine public maritime naturel : il en régleme l'utilisation et autorise ou non son occupation privative. Il s'appuie dans ce cadre sur plusieurs services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie dont la restructuration récente montre le volontarisme de l'État en matière de politique maritime intégrée (1). Le renforcement de la déconcentration serait effectivement un vecteur de coordination des actions et d'efficacité de leur intégration (2).

1. La restructuration des services déconcentrés du Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie

La création d'une nouvelle administration de la mer et du littoral entraîne la disparition des anciens réseaux de services concernés par la mer ou le littoral. Cette réforme, lancée en 2009, a conduit à ce que, comme pour l'ensemble des domaines administratifs, cette administration déconcentrée s'appuie désormais sur deux niveaux : un niveau régional de conception et d'animation des politiques publiques d'une part et un niveau départemental de mise en œuvre de ces politiques d'autre part.

²² Art. L 2111-4 CGPPP.