

UMR AMURE - CENTRE DE DROIT ET D'ECONOMIE DE LA MER

SOUS LA DIRECTION DE NICOLAS BOILLET

L'aménagement  
du  
**territoire  
maritime**

dans le contexte de la politique maritime intégrée

**la mer**

ACTES DU COLLOQUE DE BREST 9 ET 10 OCTOBRE 2014

EDITIONS A. PEDONE - 13, rue Soufflot - 75005 Paris

## LISTE DES AUTEURS

Denis BAILLY

*Maître de conférences en économie à l'Université de Bretagne occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Nathalie BETTIO

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

Nicolas BOILLET

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Mathilde de CACQUERAY

*Docteur en géographie, Post-doctorante, Université de Bretagne Occidentale,  
LETG – Brest Géomer (UMR 6554 CNRS), IUEM.*

Carina COSTA DE OLIVEIRA

*Professeure en droit international et en droit de l'environnement à l'Université  
de Brasília (UNB),  
Directrice du Groupe de Recherche sur le droit, les ressources naturelles et la  
durabilité de la Faculté de Droit de l'UNB, Docteur en droit à Paris II,  
Panthéon-Assas.*

Erwann CHARLES

*Maître de conférences en économie à l'Université de Bretagne Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Danielle CHARLES-LEBIHAN

*Professeure de Droit Public à l'Université Rennes 2,  
Directrice du MASTER DGSCI,  
Coordinatrice académique – Centre d'excellence Jean Monnet de Rennes.*

Annie CUDENNEC

*Professeure de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale,  
Chaire européenne Jean Monnet,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Olivier CURTIL

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne  
Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Meinhard DOELLE

*Professor of Law, Schulich School of Law,  
Director, Marine & Environmental Law Institute,  
Dalhousie University, Halifax, Canada.*

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

Bernard DROBENKO

*Professeur des Universités Emérite – Consultant,  
Campus International de la Mer et de l'Environnement Littoral – ULCO,  
Campus de la mer Territoires, Villes, Environnement et Société – TVES (EA  
4477, COMUE Lille-Nord de France),  
Membre associé du CRIDEAU Limoges,  
Membre du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement –  
Limoges.*

Luciana FERNANDES COELHO

*Chercheur dans le cadre du Master de la Faculté de droit de l'Université de  
Brasília, attachée au Projet de recherche « La stratégie brésilienne pour la  
gestion durable des ressources vivantes et non-vivantes maritimes ».*

Gaëlle GUEGUEN-HALLOUËT

*Maître de conférences en droit public, HDR à l'Université de Bretagne  
Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Stephen JAY

*Lecturer in Marine and Environmental planning,  
University of Liverpool, UK.*

Arnaud JAULIN

*Maître de conférences à l'Université de Bretagne Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Marc JOYAU

*Professeur de droit public à l'Université de Nantes.  
DCS (UMR CNRS 6297)  
Directeur de l'IPAG de Nantes.*

Véronique LABROT

*Maître de conférences en droit public, HDR, à l'Université de Bretagne  
Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM.*

Patrick LE LOUARN

*Professeur émérite à l'Université de Rennes2.*

Didier LE MORVAN

*Professeur de droit public à l'Université de Bretagne Occidentale,  
Chaire européenne « Jean Monnet »,  
Centre de Recherche Administrative.*

Raymond LEOST

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne  
Occidentale,  
Centre de Recherche Administrative,  
Membre associé du CRIDEAU-OMIJ Université de Limoges.*

UMR AMUR CENTRE DE DROIT & ECONOMIE DE LA MER

Catherine MEUR-FEREC

*Professeur de Géographie à l'Université de Bretagne Occidentale,  
IUEM, LETG – Brest Géomer (UMR 6554 CNRS).*

Loïc PRIEUR

*Maître de conférences à l'Université Paris-Sorbonne,  
UMR, CNRS, 8185 ENeC Espaces Nature Culture,  
Avocat spécialisé en droit public et en droit de l'urbanisme.*

Michel PRIEUR

*Professeur émérite à l'Université de Limoges,  
Directeur scientifique du CRIDEAU-OMIJ,  
Directeur de la Revue juridique de l'environnement,  
Président du Centre international de droit comparé de l'environnement.*

Betty QUEFFELEC

*Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne  
Occidentale,  
UMR AMURE – Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM,  
Chercheur associé au GSPR (EHESS).*

José Manuel SOBRINO

*Professeur de Droit public,  
Instituto Universitario de Estudios Europeos « Salvador de Madariaga »,  
Université de La Corogne (Espagne).*

Jean-François STRUILLOU

*Directeur de recherche au CNRS,  
DCS (UMR CNRS 6297),  
Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes.*

Agathe VAN LANG

*Professeure de droit public à l'Université de Nantes,  
Droit et Changement social, UMR-CNRS 6297.*

## SOMMAIRE

Liste des auteurs .....	5
Sommaire.....	9
Avant-propos .....	13

### PROPOS INTRODUCTIFS.

#### UNE VISION A LONG TERME DU CONCEPT D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

L'histoire de l'aménagement du territoire maritime français Arnaud JAULIN .....	19
De l'application de la notion de territoire en mer - Quelques réflexions juridiques inabouties... Véronique LABROT .....	45
De la Gestion Intégrée des Zones Côtières à la Planification Spatiale Maritime : quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée par la France ? Mathilde de CACQUERAY et Catherine MEUR-FEREC .....	61

### PREMIERE PARTIE.

#### LE NOUVEAU CADRE POLITIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'AMENAGEMENT MARITIME

##### TITRE I.

##### LA DYNAMIQUE EUROPEENNE POUR LES TERRITOIRES MARITIMES

La dynamique européenne pour les territoires maritimes : mise en perspective Didier Le Morvan .....	83
Le cadre européen de la planification de l'espace maritime - Illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle Annie CUDENNEC .....	89
La politique maritime intégrée et l'aménagement du territoire en France Danielle CHARLES-LE BIHAN .....	105
Les enjeux de la transnationalité des approches intégrées pour l'aménagement des espaces marins, regards croisés économiste et juriste Betty QUEFFELEC et Denis BAILLY .....	121

## AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

### TITRE II.

#### LA DIVERSITE DES ACTEURS DE L'AMENAGEMENT ET LA VARIETE DES ECHELLES SPATIALES

L'évolution du rôle stratégique de l'État dans l'aménagement du territoire maritime Agathe VAN LANG .....	137
Les aménagements de la loi Littoral et le travail parlementaire Raymond LEOST .....	151
Les compétences des autorités locales en matière d'aménagement, de développement et de protection des territoires maritimes dans le cadre de la planification urbaine Jean-François STRUILLOU .....	165

### TITRES III.

#### ÉCLAIRAGES COMPARATISTES

L'aménagement du territoire maritime et la planification en droit espagnol José Manuel SOBRINO .....	179
Les limites de l'aménagement de l'occupation durable de la zone côtière brésilienne Carina COSTA DE OLIVEIRA et Luciana FERNANDES COELHO .....	201
Marine planning : applying the UK tradition of discretionary planning to the seas Stephen JAY .....	225
Aquaculture & Marine Planning in Nova Scotia Meinhard DOELLE .....	233

### DEUXIEME PARTIE.

#### LES MUTATIONS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

##### TITRE I.

###### LES ENJEUX DE L'AMENAGEMENT URBAIN DU LITTORAL

Les frontières de la mer ou le risque aménageur du littoral Patrick LE LOUARN .....	243
La loi Littoral saisie par la planification stratégique Loïc PRIEUR .....	257

##### TITRE II.

###### LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES SPECIFIQUES

La gestion intégrée de la mer et des littoraux ultramarins Marc JOYAU .....	275
Développement durable et territoires insulaires : quels futuribles pour les îles de la Pointe de Bretagne ? Erwann CHARLES .....	289

TITRE III.	
LA GESTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	
La planification aquatique et l'intégration terre-mer (DCSMM-DCE)	
Bernard DROBENKO .....	311
Quelle place pour les activités de pêche dans l'aménagement du territoire maritime ?	
Olivier CURTIL .....	331
TITRE IV.	
L'AMENAGEMENT MARITIME ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	
Politique maritime intégrée et valorisation économique du domaine public maritime naturel	
Nathalie BETTIO .....	347
L'intégration des énergies marines renouvelables dans l'espace maritime	
Nicolas BOILLET .....	365
Les ports maritimes et les instruments européens du développement territorial	
Une illustration des défis de la politique maritime intégrée	
Gaëlle GUEGUEN-HALLOUËT .....	391
CONCLUSION	
Conclusion générale	
Michel PRIEUR .....	403
TABLE DES MATIERES .....	411

## AVANT-PROPOS

Au XXI<sup>e</sup> siècle, la mer reste un vecteur de commerce et d'échanges considérables, comme elle l'a été de tous temps, mais son exploitation tend à s'intensifier et à se diversifier. Les activités et usages connus, comme la défense, les chantiers navals, la pêche, le transport maritime ou le tourisme, ainsi que les infrastructures avant tout portuaires qui en découlent, connaissent des évolutions modifiant les modalités de l'occupation de l'espace, et ceci dans le respect des exigences environnementales. Les changements d'organisation de l'espace maritime et littoral sont aussi dus à des activités plus récentes ou inédites, comme les énergies marines renouvelables ou le développement des canalisations et des câbles sous-marins. De ce fait, l'espace maritime est l'objet d'un aménagement de plus en plus poussé, tandis que des délimitations – parfois des frontières – y régulent l'accès, la circulation, les activités et les installations qui résultent de cette évolution. Pour autant, l'aménagement du territoire maritime a pu jusqu'ici difficilement être identifié comme une politique à part entière. Les décisions en la matière, avant tout étatiques pour ce qui concerne l'espace maritime, découlent d'un ensemble de politiques nationales, de défense, d'exploitation des ressources, d'environnement, de commerce, de tourisme, etc.

La particularité de la France est d'avoir mis en œuvre, à partir des années 60, une politique d'aménagement du territoire au contenu économique très marqué et qui dépasse la seule politique d'urbanisme. L'aménagement du territoire a été défini par le Professeur Madiot comme « une politique publique incitative et sélective de traitement territorial différencié, en fonction d'une certaine image prospective du développement souhaité du territoire »<sup>1</sup>. La question est posée de savoir si cette politique, assez originale en Europe, va pouvoir se matérialiser en ce qui concerne l'espace maritime.

D'une certaine manière, la loi Littoral de 1986 a correspondu à une politique d'aménagement du territoire littoral, mais le lien terre/mer n'en a pas pour autant été affirmé. Cette législation nécessitait d'être améliorée ou complétée afin de mettre en œuvre les principes de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Effectivement, la politique maritime au niveau national reprend la démarche et les instruments de la GIZC, et ceci en phase avec l'évolution de la politique maritime intégrée européenne. Le législateur « grenellien » a institué une gestion intégrée de la mer et du littoral fondée sur une nouvelle gouvernance et une nouvelle planification.

Au niveau européen, la politique maritime intégrée a complété le volet environnemental et planificateur de la directive cadre de 2008 « Stratégie pour le milieu marin » par une nouvelle directive cadre de 2014 sur la planification de l'espace maritime, objet particulier de nos préoccupations dans cet ouvrage.

---

<sup>1</sup> Y. MADIOT, R. LE MESTRE, *Aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, 4<sup>e</sup> éd, p. 11.



## AMENAGEMENT DU TERRITOIRE MARITIME

Ainsi, tous les signes politiques et juridiques sont favorables à la définition d'un nouvel aménagement du territoire maritime.

Les États côtiers sont les grands acteurs de l'aménagement de la mer et du littoral. Ils usent pour ce faire de leurs prérogatives souveraines. Cependant, leurs actions doivent respecter le droit de la mer qui fixe le cadre de l'aménagement en définissant les zones dans lesquelles les États disposent de droits spécifiques. Les États membres de l'Union européenne doivent en outre mettre en œuvre les politiques de l'Union, telles la politique commune de la pêche ou la politique de l'environnement. Dans ce contexte, la politique maritime intégrée de l'Union européenne a donné une nouvelle impulsion à l'aménagement du territoire maritime, considéré comme un instrument privilégié de planification, indispensable à l'élaboration de la politique maritime.

Le laboratoire AMURE, Centre de droit et d'économie de la mer (CEDEM), a ainsi souhaité organiser une manifestation scientifique répondant aux questions de fond de l'aménagement maritime autant qu'à l'actualité législative européenne. La publication scientifique issue de ce projet s'inscrit dans une série de travaux déjà menés par le CEDEM<sup>2</sup>.

Le colloque de Brest des 9 et 10 octobre 2014 a réuni vingt-sept intervenants pour confronter leurs approches scientifiques, administratives ou politiques sur la question de l'aménagement du territoire maritime. Réunissant une large audience au sein de l'Institut universitaire européen de la mer, les chercheurs de plusieurs disciplines – l'histoire du droit, la géographie, l'économie et bien entendu le droit – ont ainsi présenté leurs recherches et échangé leurs points de vue.

La première journée, consacrée au « nouveau cadre politique et institutionnel de l'aménagement du territoire maritime », a permis de cerner et d'analyser la dynamique maritime européenne ainsi que l'évolution de la situation nationale. L'après-midi s'est achevée par la tenue d'une table ronde internationale apportant les points de vue des différentes expériences menées par des pays tant européens que du continent américain. Les échanges, particulièrement riches, ont mis en lumière les enjeux de la politique maritime intégrée en matière d'aménagement. Ils ont notamment permis de comprendre comment les mêmes problèmes de protection, d'exploitation et de gestion de la mer et du littoral sont abordés de manière diversifiée, selon la culture juridique de chaque État.

La deuxième journée a porté sur « les mutations de l'aménagement du territoire maritime », à travers l'approfondissement de thématiques sectorielles. L'aménagement urbain et littoral a donné lieu à des contributions fondées sur des approches stratégiques en ce qui concerne l'urbanisme et les risques littoraux. Puis, l'outre-mer et les îles ont été identifiés comme territoires spécifiques appelant des politiques adaptées. Dans la continuité de ces considérations de gestion intégrée terre/mer, d'autres contributions ont porté sur la question de l'environnement avec des développements relatifs à l'eau et aux aires marines

---

<sup>2</sup> Nous ne citerons ici parmi tous les travaux réalisés que les deux ouvrages suivants : J.-M. BECET, D. LE MORVAN, *Le droit du littoral et de la mer côtière*, Paris, Economica, 1993 ; A. CUDENNEC ET G. GUEGUEN-HALLOUËT, *L'Union européenne et la mer*, Paris, Editions Pedone, 2007.

## AVANT-PROPOS

protégées. Enfin, les dernières contributions ont concerné la mise en valeur économique de l'espace maritime, que ce soit à travers la notion juridique de domaine public maritime ou autour de deux activités sectorielles différentes, les infrastructures portuaires et les énergies marines renouvelables.

Outre qu'ils rassemblent l'essentiel des communications qui ont été présentées durant le colloque, ces actes intègrent également des contributions importantes de chercheurs venus rejoindre ce projet. Par ses contenus spécifiques, par les problématiques soulevées, par les perspectives qu'il dégage, l'ouvrage apporte une analyse renouvelée de l'aménagement des territoires maritimes. Les travaux présentés laissent ainsi entrevoir la nouveauté et la complexité de l'approche intégrée de la politique maritime.

Le concept d'aménagement du territoire maritime se situe à la croisée de politiques d'aménagement de la mer et du littoral conduites par l'État et les collectivités territoriales et de la politique maritime intégrée de l'Union européenne tournée vers la "croissance bleue". Le colloque interdisciplinaire et international organisé par le laboratoire AMURE, Centre de droit et d'économie de la mer, a eu pour ambition de rassembler les analyses de nombreux chercheurs, mais aussi d'acteurs de la vie publique, relatives aux enjeux stratégiques et aux formes de l'aménagement du territoire maritime. La première partie de l'ouvrage présente les évolutions attendues du cadre institutionnel et de la nouvelle gouvernance de la mer et du littoral, étudiées à l'aune des objectifs européens et des expériences internationales. La directive 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime est au cœur des réflexions, tout comme la gestion intégrée de la mer et du littoral telle que définie et mise en œuvre en droit français. Cette première partie se conclut par les résultats d'une table ronde présentant les enjeux de l'aménagement du territoire maritime sous l'angle des expériences menées par différents pays européens et du continent américain. La deuxième partie est consacrée à un approfondissement des approches sectorielles de l'aménagement concernant les énergies marines, les risques côtiers, les transports, la gestion de l'eau, l'urbanisme et le patrimoine naturel.

## la mer la mer la mer la mer la mer

Cet ouvrage est publié sous la direction de Nicolas BOILLET, Maître de conférences en droit public à l'Université de Bretagne Occidentale, chercheur au sein de l'UMR AMURE.

AMURE, laboratoire de recherche de l'Université de Brest, a été créé en 2008 par le regroupement du Centre de droit et d'économie de la mer (créé en 1979) et de l'Unité d'économie maritime de l'IFREMER. Il est membre de l'Institut Universitaire Européen de la Mer (IUEM) et regroupe 68 personnes, dont 37 chercheurs et enseignants-chercheurs permanents. Son objet est l'analyse économique et juridique des politiques publiques relatives aux activités maritimes et aux espaces marins et littoraux. Il s'intéresse tout particulièrement à la gestion des ressources marines vivantes, la gestion intégrée des zones côtières, l'environnement littoral, la régulation des activités maritimes et des espaces internationaux.

