



Recueil des résumés

COLLOQUE

“L’aménagement du territoire
maritime dans le contexte de la
politique maritime intégrée”



Programme sur
www.umar-amure.fr

Organisé par l'UMR AMURE
Centre de droit et d'économie de la mer

Avertissement

Les résumés présentés dans ce recueil sont des versions provisoires et à ce titre n'ont pas valeur de publication et ne peuvent être utilisés en tant que citation.

Ne figurent dans ce recueil que les résumés communiqués par les intervenants, certaines communications ne sont donc pas présentées ici et ne peuvent faire l'objet d'une demande auprès des organisateurs.

Une publication des actes de ce colloque paraîtra prochainement aux Editions A. Pedone.



COLLOQUE

“L’aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée”

Le concept d’aménagement du territoire maritime se trouve 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 pour ambition de rassembler les analyses de nombreux chercheurs, et acteurs de la vie publique, relatives aux enjeux stratégiques et aux formes de l’aménagement du territoire maritime.

La première journée 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 journée se conclue par 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 journée 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.

PROGRAMME

Jeudi 9 octobre 2014

8h30

Enregistrement, café d’accueil

9h

Allocution d’ouverture

François CUILLANDRE, *Président de Brest Métropole Océane et Maire de Brest*,
Pascal OLIVARD, *Président de l’UBO*,
Anne-Marie TRÉGUIER, *Directrice de l’IUEM*,
Olivier THÉBAUD, *Directeur de l’UMR AMURE Centre de droit et d’économie de la mer*.

9h30 > 10h30

Propos introductifs :

“Une vision à long terme du concept d’aménagement du territoire maritime”

Présidente de séance :

Annie CUDENNEC, *Professeur de droit public, Chaire européenne Jean Monnet, UMR M101 AMURE Centre de droit et d’économie de la mer, IUEM, Université de Bretagne Occidentale (UBO)*.

● **L’histoire de l’aménagement du territoire maritime**

Arnaud JAULIN, *Maître de conférences en histoire du droit, UMR M101 AMURE Centre de droit et d’économie de la mer, IUEM, UBO*.

● **La notion de territoire maritime et le droit de la mer**

Véronique LABROT, *Maître de conférences en droit public-HDR, UMR M101 AMURE Centre de droit et d’économie de la mer, IUEM, UBO*.

● **De la GIZC à la planification de l’espace maritime : vers une gestion intégrée de la mer et du littoral**

Mathilde de CACQUERAY, *Docteur en géographie, Post doctorante, Laboratoire LETG Brest Géomer, IUEM, UBO*.

Catherine MEUR-FEREC, *Professeur de géographie, Laboratoire LETG Brest Géomer, IUEM, UBO*.

> **Débats / Pause**

PROGRAMME

Session 1

Le nouveau cadre politique et institutionnel de l'aménagement du territoire maritime

11h > 12h15

“La dynamique européenne pour les territoires maritimes”

Président de séance :

Didier LE MORVAN, *Professeur de droit public, Centre de Recherche Administrative, UBO.*

● **Le cadre européen de la planification de l'espace maritime**

Annie CUDENNEC, *Professeur de droit public, Chaire européenne Jean Monnet, UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM, UBO.*

● **La politique maritime intégrée et l'aménagement du territoire en France**

Danielle CHARLES-LE BIHAN, *Professeure de droit public, Chaire européenne Jean Monnet, CEDRE/IODE UMR 6262CNRS, Université de Rennes 2.*

● **Les enjeux de la transnationalité des approches intégrées pour l'aménagement des espaces marins et terrestres, regards croisés économiste et juriste**

Denis BAILLY, *Maître de conférences en économie, UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM, Université de Bretagne occidentale et*
Betty QUEFFELEC, *Maître de conférences en droit public, UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM, UBO.*

> Débats

12h15 > 14h

Déjeuner

PROGRAMME

14h > 15h20

“La diversité des acteurs de l'aménagement et la variété des échelles spatiales”

Président(e) de séance :

Bernard DROBENKO, *Professeur émérite des Universités, Université du Littoral Côte d'Opale.*

● **L'évolution du rôle stratégique de l'État**

Agathe VAN LANG, *Professeure de droit public, Droit et Changement Social, UMR-CNRS 6297, Université de Nantes.*

● **La planification de l'espace maritime en France dans le contexte européen**

Bernard VIGNAND, *Chargé de mission au Secrétariat général de la mer.*

● **Le rôle des communes et des intercommunalités dans l'aménagement des territoires maritimes**

Jean-François STRUILLLOU, *Directeur de recherche au CNRS, Droit et changement social, UMR CNRS 6297, Chargé d'enseignement à l'Université de Nantes et à l'Ecole centrale de Nantes.*

● **Le rôle des collectivités territoriales, le point de vue de la région**

Pierre KARLESKIND, *Conseiller régional, Vice-Président chargé de l'Europe de la mer et du littoral.*

> Débats / Pause café

15h45 > 18h15

Table ronde “Éclairage comparatiste”

La table ronde se déroulera en anglais et en français.

Le développement d'activités économiques tel le tourisme, les nouvelles activités économiques, comme les énergies renouvelables rendent la gestion et la planification intégrées de l'espace maritime encore plus nécessaires que par le passé. Jusqu'à présent, chaque pays a recherché des solutions aux problèmes soulevés par la diversité des usages de la mer dans un environnement juridique spécifique, naturellement complexe.

Dans un domaine en pleine évolution, alors que les contraintes juridiques se précisent, la comparaison entre différents systèmes nationaux s'impose. Les exemples américains du Brésil et du Canada devraient révéler des organisations spatiales bien particulières, correspondant à des États fédéraux. La table-ronde permettra de découvrir et de confronter les voies suivies par ces pays aux systèmes mis en place au sein de trois pays européens de tradition juridique distincte, en vue de promouvoir la croissance durable des économies maritimes.

Le débat revêt une actualité toute particulière alors que la directive européenne du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime vient d'entrer en vigueur.

Animateur : Denis BAILLY, *Maître de conférences en Économie, UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM, UBO.*

● L'aménagement du territoire maritime et la planification en Espagne

José Manuel SOBRINO HEREDIA, *Professeur de droit, Directeur de l'Institut universitaire d'études européennes “Salvador de Madariaga”, Université de la Corogne.*

● L'aménagement du territoire maritime et la planification en droit brésilien

Carina COSTA DE OLIVEIRA, *Professeur de droit à l'Université de Brasília.*

● Marine Planning: applying the UK tradition of discretionary planning to the seas

Stephen JAY, *Lecturer in Marine Planning, University of Liverpool.*

● Aquaculture and Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Nova Scotia, Canada

Meinhard DOELLE, *Professor of Law, Schulich School of Law, and Director, Marine et Environmental Law Institute, Dalhousie University.*

● Maritime Spatial Planning in Germany

Kai TRÜMLER, *Legal officer, Federal Maritime and Hydrographic Agency, Hamburg, Germany (sous réserve).*

Débats / Clôture de la première journée

Vendredi 10 octobre 2014

Session 2

Les mutations de l'aménagement du territoire maritime

Président de séance :

Olivier LAROUSSINIE, *Directeur de l'Agence des aires marines protégées.*

9h > 9h40

“Les enjeux de l'aménagement urbain du littoral”

● Les frontières de la mer: le risque aménageur du littoral

Patrick LE LOUARN, *Professeur de droit public, UMR_C 6297 Droit et changement social, Université de Rennes 2.*

● La loi Littoral saisie par la planification stratégique

Loïc PRIEUR, *Avocat, Maître de conférences, UMR 8185 ENeC Espaces Nature Culture (Paris-Sorbonne, CNRS), Université de Paris IV.*

9h50 > 10h30

“Les politiques d'aménagement des territoires spécifiques”

● L'aménagement en outre-mer, adaptation aux territoires spécifiques

Marc JOYAU, *Professeur de droit public, Université de La Rochelle.*

● Développement durable et territoires insulaires : quels futuribles pour les îles de la Pointe de Bretagne ?

Erwann CHARLES, *Maître de conférences en économie, UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer, IUEM, UBO.*

> Débats / Pause café

PROGRAMME

11h10 > 11h50

“La gestion de l’environnement dans l’aménagement du territoire maritime”

● **La planification aquatique et l’intégration terre-mer**

Bernard DROBENKO, *Professeur émérite des Universités, Université du Littoral Côte d’Opale.*

● **Les aires marines protégées et la pêche**

Olivier CURTIL, *Maître de conférences en droit public, UMR M101 AMURE Centre de droit et d’économie de la mer, IUEM, UBO.*

> **Débats**

12h > 13h20

Déjeuner

13h30 > 15h

“L’aménagement maritime et le développement économique”

Présidente de séance :

Agathe VAN LANG, *Professeure de droit public, Droit et Changement Social, UMR-CNRS 6297, Université de Nantes.*

● **Le développement portuaire et l’aménagement du territoire : élément d’une stratégie européenne intégrée**

Gaëlle GUEGUEN-HALLOUËT, *Maître de conférences en droit public, UMR M101 AMURE Centre de droit et d’économie de la mer, IUEM, UBO.*

● **L’intégration des énergies marines renouvelables dans l’espace maritime**

Nicolas BOILLET, *Maître de conférences en droit public, UMR M101 AMURE Centre de droit et d’économie de la mer, IUEM, UBO.*

> **Débats**

14h30 > 15h

Conclusion générale

Michel PRIEUR, *Professeur émérite de droit public de l’Université de Limoges, Président du Centre international de droit comparé de l’environnement, Directeur de la Revue juridique de l’environnement.*

15h

Clôture du colloque

> **Comité scientifique**

- Pr Annie CUDENNEC, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Pr Bernard DROBENKO, *ULCO, Campus de la mer*
- Gaëlle GUÉGUEN-HALLOUËT, *MC HDR, UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Pr Patrick LE LOUARN, *UMR_C 6297 Droit et changement social, Rennes II*
- Pr Catherine MEUR-FÉREC, *LETG Brest Géomer IUEM, UBO*

> **Comité d’organisation**

- Nicolas BOILLET, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Annie CUDENNEC, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Olivier CURTIL, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Cécile DE CET BERTIN, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Gaëlle GUEGUEN-HALLOUËT, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Arnaud JAULIN, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Véronique LABROT, *UMR AMURE, IUEM, UBO*
- Betty QUEFFELEC, *UMR AMURE, IUEM, UBO*

> **Secrétariat de la conférence**

Séverine JULIEN, *UMR AMURE, IUEM, UBO*

Contact : severine.julien@univ-brest.fr /Tél. 02 98 01 68 37

> **Avec le soutien financier**



> **Sous le parrainage de la SFDE Grand Ouest**



Le colloque remplit les conditions pour être pris en compte au titre de l’obligation de formation continue des avocats.

SOMMAIRE DES RESUMES

📌 L'histoire de l'aménagement du territoire maritime français.....	3
Arnaud JAULIN	
De l'application de la notion de territoire en mer	
Quelques réflexions juridiques inabouties.....	4
Véronique LABROT	
📌 De la GIZC à la planification de l'espace maritime : vers une gestion intégrée de la mer et du littoral	15
Mathilde de CACQUERAY	
Catherine MEUR-FEREC	
📌 Le cadre européen de la planification de l'espace maritime	17
Annie CUDENNEC	
📌 Les enjeux de la transnationalité des approches intégrées pour l'aménagement des espaces marins et terrestres, regards croisés économiste et juriste	20
Denis BAILLY	
Betty Queffelec	
📌 La planification de l'espace maritime en France dans le contexte européen.....	21
Bernard VIGNAND	
📌 Problématiques juridiques clés concernant le développement des énergies marines renouvelables dans les îles britanniques	23
José Manuel SOBRINO HEREDIA	
📌 Les limites de l'aménagement du territoire maritime en droit brésilien	25
Carina COSTA DE OLIVEIRA	
📌 Marine Planning: applying the UK Tradition of Discretionary Planning to the Seas .	26
Stephen JAY	
📌 Aquaculture and Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Nova Scotia, Canada.....	28
Meinhard DOELLE	
📌 Les frontières de la mer: le risque aménageur du littoral	29
Patrick LE LOUARN	

➤ La loi Littoral saisie par la planification stratégique	31
Loïc PRIEUR	
➤ L'aménagement en outre-mer, adaptation aux territoires spécifiques	32
Marc JOYAU	
➤ Développement durable et territoires insulaires : quels futuribles pour les îles de la Pointe de Bretagne ?	33
Erwann CHARLES	
➤ L'eau vecteur de convergence des territoires terre/mer	34
Bernard DROBENKO	
➤ Quelle place pour les activités de pêche dans l'aménagement du territoire maritime ?	35
Olivier CURTIL	35
Les ports maritimes et les instruments européens du développement territorial Illustration des défis de la politique maritime intégrée.....	36
Gaëlle Guéguen-Hallouët	
➤ L'intégration des énergies marines renouvelables dans l'espace maritime	37
Nicolas BOILLET	

➤ L'histoire de l'aménagement du territoire maritime français

Arnaud JAULIN

Maître de conférences en histoire du droit

UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer

IUEM – UBO

Aborder la question de l'histoire de l'aménagement du territoire maritime impose de poser deux cadres. Le premier est un cadre géographique ; le second, chronologique. Il s'agit d'étudier l'histoire du littoral français dont l'organisation dépend de décideurs nationaux et d'acteurs locaux. Car pour parler de littoral, il faut un pays derrière ce littoral et pour aménager un territoire maritime, il faut une volonté politique, un état.

Contrairement à la terre ferme naturellement maîtrisée, l'homme a mis du temps à pleinement appréhender la zone de transition que constitue le littoral, terre incertaine annonçant le «territoire du vide».

Comment l'État décide-t-il d'aménager cette interférence, toujours un peu double ?

Le territoire maritime est un espace de rencontres et de crispations, d'échanges et de protection, un espace régulièrement tirillé entre volonté centralisatrice et nécessités locales. Un lieu ultra contrôlé ou, plus rarement, en état d'abandon.

I. Le territoire maritime, au cœur d'enjeux stratégiques et géopolitiques

A. Un lieu vital et support pour l'économie

Des espaces diversifiés et différemment traités

Une zone faite pour passer et échanger

B. L'utilité militaire pour la défense du pays

Se protéger des intrusions et partir

Marquer des frontières qui constituent un état

II. Le territoire maritime, espace naturel à protéger et exploiter

A. Apprendre à maîtriser la nature

La protection contre les aléas d'une mer difficilement maîtrisable

La considération environnementale

B. Une terre incertaine qui produit de la richesse

Savoir utiliser un espace particulier sous toutes ses formes

Réguler juridiquement et administrativement un territoire très pluriel

De l'application de la notion de territoire en mer...

Quelques réflexions juridiques inabouties

Véronique LABROT
MCF HDR
UMR_AMURE UBO/IUEM

Parler de territoire en mer paraît de prime abord, en dehors de toute autre réflexion, presque impensable tant notre imaginaire est marqué par le premier grand texte en la matière de 1609 de Grotius « De mare liberum » c'est-à-dire « De la mer libre ». Or là où il y a liberté, il ne peut y avoir territoire...

Cependant, en y réfléchissant, on peut penser que depuis cinq siècles les choses ont changé en mer.

Pour autant, aujourd'hui, parler de territoire en mer revient à s'aventurer sur un espace glissant, comme lorsque l'on marche sur les algues vertes du littoral tant l'incertitude, l'indéfinissable légèreté et diversité des définitions s'y accumulent et deviennent « glissantes »...

Peut-on d'ailleurs parler de territoire en mer ? voilà ce sur quoi il convient de réfléchir, alors que beaucoup de spécialistes du droit international tiennent « pour impossible de définir une théorie du territoire susceptible de répondre à toutes les questions que posent la variété des situations dans la pratique internationale ».

De prime abord, le quidam peut se servir de l'étymologie et ne pas comprendre comment le mot « territoire » issu de « terre » puisse s'appliquer à son exact inverse, la « mer ».

De prime abord aussi, le juriste peut se réfugier derrière le droit, derrière ce que dit le droit pour répondre simplement à cette question : « oui, mais un peu seulement ». Mais n'est-ce pas là aussi tourner le dos à la question, la vraie question et donc ne pas la résoudre, surtout quand elle est posée face à la question du littoral, c'est-à-dire dès lors qu'elle se pose dans un cadre général de colloque qui veut situer sa réflexion en nous menant sur l'éstran, sur l'entre-deux, l'entre terre et mer, au sens propre. Et là encore, pour complexifier, l'on doit dire qu'en droit international de la mer, le terme « littoral » n'est pas utilisé ordinairement. Le mot « côte » ou ses dérivés lui sont amplement préférés, sans être pour autant définis et sans être pour autant autre chose qu'une fiction quand les textes l'utilisent.

Alors, pour qui se renseigne un peu sur les notions de « mer », « territoire », « littoral », que rencontre-t-il à part les mises en gardes suivantes : « absence de définition », « polysémie », « approche pluridisciplinaire »... bref que rencontre-t-il à part un espace brumeux comme certains jours en Bretagne, dans lequel l'on disparaît en passant de la plage à l'eau... à priori.

Le droit de la mer, comme son nom l'indique clairement, s'intéresse d'abord voire exclusivement à la mer, côté large et non côté littoral. Il en a fait un espace découpé en plusieurs « zones », un

espace « lisse » devenu « strié » pour reprendre l'expression de Gilles Deleuze et de Félix Guattari (1).

Mais si la « politique maritime intégrée » de l'Union européenne, thème du colloque dans lequel doit s'inscrire aussi cette intervention, assure l' « intégration des dimensions environnementales, économiques de la pêche ou des autres usages de la mer – exploitation du plateau continental, énergies renouvelables » des « territoires côtiers » aussi, alors on se rend compte qu'au découpage politique de cet espace strié se superposent bien d'autres découpages, finissant peut-être par leur grand nombre, par donner à cet espace l'apparence de ce que Deleuze et Guattari, toujours, appellent un espace lisse (2). Le territoire à l'ancienne, peut alors s'y perdre ou peut-être admettre que lui soit superposée une autre acception issue d'une nouvelle manière d'envisager la gestion de cet espace sensible qu'est la mer, la « zone côtière » comprise.

1- De la manière dont le droit de la mer parle de la terre et de la mer... : la scission d'un espace strié

S'il est une institution du droit qui semble emblématique de la logique juridique, il s'agit aussi de la propriété, parce qu'elle permet la partition du tien et du mien, des droits et des obligations, parce qu'elle permet des relations sociales, individuelles ou collectives claires parce que différenciées par la clôture.

Même si la propriété n'est pas le territoire, on permettra d'écrire que cette propriété se décline du coup sur l'immensité de notre planète, en territoire opposé à l'espace. Lorsque le droit international s'intéresse aux lieux en effet, il oppose deux notions : celle d'espace et celle de territoire (1.1), ce qui suppose l'existence de frontières ou non (1.2).

1.1- La mer, entre espace et territoire

Le droit international, même jus gentium, a traduit les lieux en « espaces » ou en « territoires », sans autres catégories, sauf la plus commode, la catégorie « sui generis »

P. de la Pradelle, au début du XX^{ème} siècle définissait ces notions de la manière suivante :

« Le territoire désigne en droit international une dépendance de l'ordre géophysique du monde placé sous le pouvoir de disposition et de contrainte d'un Etat.

L'espace désigne, au contact des territoires, les dépendances de l'ordre géophysique du monde qui échappent par nature à l'emprise de la souveraineté pour être ouvertes à l'accès et aux libertés d'usage de tous ».

Il ne s'agit pas ici de faire un historique du statut de la mer et de la terre , mais juste de rappeler que très longtemps, les théoriciens, notamment du droit naturel, ont défendu l'idée qu'un contrat social avait établi, à propos de la communauté primitive de tous les espaces, que les terres pouvaient entrer dans la catégorie des propres (càd propriétés / territoires), mais que les mers restaient dans la communauté primitive ou res communis voire condominium . Les terres

pouvant entrer dans la communauté dite alors « positive » se transformèrent peu à peu en droit en dominium, propriété, « territoire ». Le terme « territoire » n'est-il pas, comme on l'a vu, étymologiquement constitué de « terre », étymologie du verbe « terrifier », notamment via l'occupation effective .

L'unanimité n'était pas au rendez-vous pour classer la mer comme espace, mais la majorité doctrinale défendait cette idée, à l'exception, dès le départ, pour une partie de la mer, les « diverticula maris » cités par Grotius sur le statut desquels ce dernier n'entendait pas se prononcer. Ces « diverticula maris » pouvaient entrer en propriété... on y retrouvera les eaux intérieures et la mer territoriale .

Car, en droit, on pourrait dire que les choses sont simples : existe-t-il des territoires en mer ? La réponse est oui, mais seulement jusqu'à la délimitation externe de la mer territoriale, dans ses diverses largeurs que l'histoire lui a données, 3 milles puis 12 milles aujourd'hui c'est-à-dire les eaux intérieures (havres, rades secondaires, eaux portuaires), les baies historiques et la mer territoriale. La doctrine expliquait cela par l'idée de l'adjacence au sens « continuité » du terme, mais aussi d'identité, étonnamment arrêtée au 3ème, puis 12ème mille au large des lignes de base : la mer territoriale ne se différencierait, selon ces auteurs, du reste du territoire terrestre que par le fait qu'en chaque point de cette zone maritime, il y a entre le sol et l'air, de l'eau... salée... salée comme celle que l'on rencontre au-delà...

La jurisprudence consacrait et consacre toujours pour autant cette frontière maritime comme frontière politique du territoire des Etats côtiers ou littoraux, celle à la protection de laquelle l'agence FRONTEX collabore s'agissant de celle des Etats membres de l'Union Européenne .

Le reste, tout le reste est « espace » puisqu'il n'est pas a priori « territoire ».

Pourtant, l'appétit des Etats ne cessa de revendiquer toujours plus de pouvoir en mer et en ont obtenu. Cela n'aurait donc pas changé les choses en droit ?

En effet, la mer territoriale est loin de résumer les zones maritimes sur lesquelles les Etats côtiers exercent des compétences territoriales, c'est-à-dire liées au fait qu'un navire étranger soit présent dans cette zone, peut-être « compétence spatiale » alors aurait dit Radnitsky en 1901.

En effet, progressivement, l'obsession territoriale des Etats a construit en mer des zones contiguës, un plateau continental, des zones économiques exclusives, des détroits, des eaux archipélagiques, des mers fermées ou semi-fermées.... Un océan découpé en tranches reste-il dans l'au-delà de la mer territoriale un espace ou est-il devenu, par tranches, le territoire des Etats côtiers ? Et la question reste soulevée : y-a-t-il des territoires en mer (au-delà de la mer territoriale ?) c'est-à-dire aussi des espaces où l'Etat côtier est le seul à pouvoir exercer l'intégralité des compétences étatiques, comme le suppose le territoire.

1.2 - Le découpage de la mer : entre frontière et emprise

Côté mer, puisqu'il s'agit là de l'objet du droit de la mer, il s'agit bien sûr et peut-être surtout de se pencher sur le statut de la ZEE, voire du plateau continental, notamment étendu.

Il y eut plusieurs approches de la notion de territoire en droit international. Il convient cependant de retenir la définition la plus usitée, rappelée maintes fois par la Cour Internationale de Justice et revendiquée des Etats, Etats dont la particularité juridique est justement d'être constitués de trois éléments dont un territoire, dans une approche patrimoniale parce qu'ils y exercent la souveraineté pleine et entière, a priori, cette souveraineté, unique expression du pouvoir exerçable sur le seul territoire .

A l'heure où partout on fait l'apologie du droit mou, le moment est encore à l'application des règles « dures » de constitution des territoires. Et là, les choses sont claires pour le droit international et la Cour internationale de Justice : « Définir un territoire signifie définir ses frontières » et la frontière est « la ligne séparant des espaces territoriaux où s'exercent des souverainetés distinctes » .

Alors, la question fondamentale du territoire est sans doute aussi celle de la frontière , dont certains font l'éloge ou que d'autres traitent d'obsession. Mais s'il faut un marqueur, virtuel, numérique, ou de briques, le mur, la frontière reste ce qui enferme un lieu juridiquement qualifié de territoire au-delà duquel commence un autre territoire ou un espace et en deçà duquel l'Etat exerce l'intégralité des compétences issues de sa souveraineté.

Car, le territoire est mode d'occupation de l'espace, « il est un « cadre » pour l'activité de l'Etat, il est le cadre habituel de l'activité de l'Etat, ce n'est pas son cadre exclusif ; c'est simplement ce cadre où l'activité de l'Etat s'exerce le plus fréquemment et celui où elle est à même de produire ses effets les plus accentués » .

Or que constate-t-on en mer, dans l'au-delà de la mer territoriale (à propos laquelle on pourrait d'ailleurs commenter l'existence d'un droit de passage inoffensif...) :

- La CMB ne reconnaît pas aux Etats côtiers l'exercice plein et entier de la souveraineté au-delà de la mer territoriale ; l'Etat du pavillon peut même parfois s'y substituer avec priorité : ainsi si l'Etat a souveraineté en mer territoriale , il n'a qu' un droit de contrôle nécessaire concernant des domaines précis en zone contigüe, des droits souverains sur son plateau continental, comme sur sa ZEE, du moins s'agissant des ressources car dans d'autres domaines l'article 56 de la CMB ne lui y reconnaît dans la ZEE que juridiction ou d'autres droits, la haute mer restant le lieu de l'exercice des libertés . Il ne faut surtout pas voir dans ces distinctions d'appellation des pouvoirs que l'Etat peut exercer en mer une coquetterie littéraire des Etats qui auraient été soucieux d'éviter les « répétitions » dans le texte de la Convention, mais au contraire bel et bien une volonté ou un accord sur une dégradation de leur pouvoir au fur et à mesure que l'on s'éloignait de la côte, fût-ce dans des zones qu'ils plaçaient sous leur « juridiction » par ailleurs, « juridiction rampante » certes. L'Etat n'exerce donc la souveraineté que sur son territoire maritime qu'est la mer territoriale , au-delà, semi-captifs, les espaces ne sont soumis qu'à une emprise des Etats côtiers et une emprise fonctionnelle , essentiellement économique

- Les Etats – mais aussi certaines conventions, notamment celles de l'OMI n'exigent pas, pour permettre aux Etats d'exercer leurs compétences en mer, la délimitation, càd la mise en place d'une frontière juridiquement nécessaire à l'existence d'un territoire, de la zone polluée quand il s'agit de la ZEE, les conventions se référant au choix des Etats pour leur action spatiale:

la ZEE ou une zone de 200 milles nautiques non délimitée mais sur laquelle ils peuvent utiliser leurs droits et compétences.

En effet, et ces conventions de l'OMI ne font qu'y répondre, certains Etats estiment que s'agissant de la ZEE, ils peuvent exercer les compétences maritimes dans la ZEE attribuées par la CMB sans qu'ils aient besoin de créer la zone pour cela . Or pas de territoire sans frontières ... donc la ZEE n'est pas devenue aujourd'hui un territoire, comme ce qu'elle n'était pas destinée à être en 1982, mais reste ce que J.P.Quéneudec appelle une « zone sui generis » ... partie des « confins », la notion juridique de « frontière-zone » n'ayant connu aucune postérité... et pourtant...

Mais, et il n'est pas besoin là de se référer à l'historique même de cette création de la CMB ni à l'absence d'exercice de souveraineté sur cette zone, si définir un territoire, c'est exercer la souveraineté et poser des frontières, comment dire dans ces conditions que la ZEE non délimitée comme en Atlantique , puisse être un « territoire », comment dire qu'un Etat peut agir sur une « zone de 200 milles nautiques » si aucun point de la délimitation n'a été posé ?

Car, c'est sans doute là, dans la ZEE, voire aujourd'hui au-delà, c'est-à-dire en haute mer, que la question de la territorialisation se pose, que la question de savoir si il y a là territoire ou espace s'applique.

2- De la manière dont le droit s'intéresse à la terre et à la mer : la confusion ou la subtilité d'un espace en voie de devenir lisse

Le droit international organise une répartition ratione loci des compétences des Etats, ces lieux devenant en fonction de la densité des dites compétences et/ou de la nature de celles-ci (territoriale ou personnelle), territoire ou pas. Les espaces sont avant tout des lieux, composés d'éléments physiques et la conquête progressive par la technique de ces lieux a suscité un besoin de droit et de manière pragmatique, les Etats ont codifié, en mer notamment, la réglementation des conduites de ces nouveaux lieux d'activités. Les grandes conventions abordent ainsi l'univers par les domaines naturels qui le compose. L'objet du droit des espaces est alors de déterminer des compétences des Etats dans certains lieux (compétences fonctionnelles) et de désigner quel(s) Etat(s) peut(vent) exercer ces compétences – personnelles ou territoriales.

En mer, on a créé un espace pour chaque fonction comme dans « La ville radieuse » de Le Corbusier en 1933 sans peut-être l'organisation d'un plan dictateur dont on sait qu'il pose des problèmes de type identitaire.

Mais l'existence de ces espaces maritimes, qui, bien que départagés par le droit, ne font qu'un dans la nature, fait l'objet de politiques et de textes de droit, notamment dans le domaine environnemental, qui donnent place à des termes imprécis voire contradictoires (2.1) pouvant d'ailleurs, de manière erronée, laisser supposer la création de nouveaux territoires là où l'espace existe et est respecté comme tel par les Etats (2.2).

2.1- De l'imprécision des termes utilisés aux théorisations contradictoires :

Le droit a fait de la mer un espace strié. Mais la nature n'en a fait qu'un espace uniforme, unique, comme le rappelle la déclaration de Lisbonne de la Commission mondiale des Océans le 1er septembre 1998 : « il faut parler des océans au singulier ». Déjà, Arvid Pardo, lors de l'élaboration de la future convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CMB) le rappelait dans les années 1970, dans le projet maltais de convention. Sur le plan écologique, il existe selon lui un « espace océan [qui] comprend la surface de la mer, la colonne d'eau et le sol et le sous-sol marin au-delà des eaux intérieures ». Cet Ocean Space peut être divisé en un espace-océan national « placé sous la juridiction de l'Etat côtier » et un espace-océan international « non soumis à la juridiction de l'espace océan-national ». Et Arvid Pardo d'ajouter que dans cet ensemble unique, la séparation entre les deux espaces-océans n'est qu'une décision politique qui ne saurait remettre en cause l'unicité de l'écosystème marin ni l'intégrité nécessaire de son approche par la future convention, rappelée dans le préambule de celle-ci...

Dans son rapport de juin 2012, « Rio + 20 », la Conférence internationale des Nations Unies rappelle que les Etats sont « conscients que les océans, les mers et les zones littorales font partie intégrante et essentielle de l'écosystème de la Terre et sont indispensables à sa survie et que le droit international, notamment la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, régit la conservation et l'exploitation durable des océans et de leurs ressources ». Car, il convient de préciser qu'au-delà de la mer territoriale – zone contigüe mise à part – la CMB ne reconnaît aux Etats que des compétences sur les ressources contenues par les zones – plateau continental et zone économique exclusive – et sur ce qui est nécessaire à leur préservation, mais pas sur la zone elle-même. Cette précision doit sans doute être rappelée car les Etats ont le tropisme de l'oublier parfois.

Si les Etats ont une compétence territoriale en ZEE, c'est-à-dire par exemple des droits souverains sur les ressources biologiques ou non et juridiction en matière de protection du milieu marin, ce n'est pas parce que la ZEE est leur « territoire ». Elle reste un espace sur lequel pour reprendre l'expression d'un vieil auteur, les Etats tiers dits du pavillon sont assujettis à des « servitudes côtières », c'est-à-dire des compétences attribuées par le droit aux Etats côtiers.

D'ailleurs, les mots des auteurs de manuel en la matière ne s'y trompent pas lorsqu'ils évoquent « le droit des espaces maritimes », même si certains complexifient les choses, comme pour leur rendre la réalité de leur statut en évoquant l'existence d' « espaces territoriaux » ou d' « espaces quasi-territoriaux » mêlant pour la mer les notions, ordinairement antinomiques, « espace » et « territoire », rendant compte mieux que quiconque de la complexité de la question, de sa subtilité pour reprendre Denis Alland.

Certains auteurs n'hésitent même pas à estimer que, pour le droit, la mer dans son ensemble n'est que le prolongement naturel du territoire sous l'eau, ce qui a été reconnu par la CIJ pour le plateau continental dès 1969, mais qui, selon ces auteurs, vaut « pour l'ensemble des espaces maritimes [...] parce que [cela résulte] d'une sorte d'idéologie générale du « prolongement naturel » : la reconnaissance à l'Etat riverain de pouvoirs sur le plateau continental, mais aussi sur les eaux intérieures, la mer territoriale et la zone économique exclusive et la nature particulière de ces pouvoirs [...] ne se comprend] que par l'idée d'appartenance au territoire, elle-même issue de la croyance selon laquelle celui-ci comporte, outre le môle terrestre qui en

constitue le substrat, des dépendances [...] qui le prolongent naturellement et qui l'assimilent légalement à lui au nom de cette intimité naturelle ». On entend là Selden qui, répondant à Grotius par un « De Mare Clausum », faisait de la Mare Britannicus un attribut de la souveraineté absolue du Roi d'Angleterre...

Le droit de la mer actuel n'a pas tranché en ce sens. Il a laissé la mer, si l'on s'y place en plein milieu comme face à elle, dans une situation bigarrée, mêlant espaces et territoires. L'application et la reconnaissance par des décisions judiciaires récentes s'appuyant sur l'article 227 de la CMB, de la compétence – sous conditions – de l'Etat du pavillon (et non de l'Etat côtier) d'un navire ayant pollué la zone économique exclusive pour juger ce navire en est la preuve. Or, la pollution n'est-elle pas une forme d'appropriation d'un espace ?

Pour autant et notamment en matière de protection du milieu marin, les Etats prétendent aujourd'hui créer dans des espaces maritimes non territoire des zones qui pourraient faire penser que territoire il y a ou plus précisément, que territoire, il est advenu, au-delà de la mer territoriale.

2.2- De la création subliminale de territoires par la seule utilisation des compétences internationales attribuées ou le leurre des aires marines protégées :

S'il fallait représenter la mer telle que le droit l'écrit aujourd'hui, elle serait d'abord rayée par les zones maritimes reconnues dans la CMB. Mais il faudrait aussi y faire figurer, au-dessus des traits sinueux déjà représentés sur une carte marine ordinaire, les mesures d'organisation du trafic que prévoient la convention COLREG de l'OMI et auxquelles se réfère la CMB, parmi lesquelles les dispositifs de séparation de trafic sont sans doute les plus connus. Il faudrait aussi y faire figurer les « routes en eau profonde », les « zones à éviter », les « zones spéciales » reconnues dans le cadre de la convention MARPOL, les « autoroutes de la mer », des zones de sécurité autour des champs d'exploitation des ressources minérales sans oublier les lotissements créés par l'Autorité Internationale des Fonds marins dans la Zone Internationale... et surtout toutes les aires marines protégées que les Etats s'évertuent aujourd'hui à multiplier dans le cadre d'une meilleure gestion durable du milieu marin et que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de « sanctuaires ».

Le rapport « Rio + 20 » réaffirme avec les Etats « qu'il importe d'adopter des mesures de conservation dans des zones spécifiques, y compris de créer des aires marines protégées [...] et de rappeler l'engagement à Nagoya en 2010 pris que], d'ici à 2020 au moins 10% des zones marines et côtières [...] seront conservés »

L'on voit alors une première distinction apparaître : celle de la zone côtière et de la zone marine, ce que la CMB n'aborde pas, y compris dans sa partie XII relative à la protection et préservation du milieu marin. En effet, peut-être eût-il fallu d'ailleurs commencer par là, mais qu'est-ce que la zone côtière par rapport à la zone marine dont elle se distingue par le fait même que deux expressions existent. L'idée d'un continuum entre zone côtière et zone(s) marine(s) n'existe donc pas a priori. Déjà, le chapitre 17 de l'Agenda 21 issu des travaux de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de Rio précisait dans son titre « Protection des océans et de toutes les mers [...] et des zones côtières », qui, dans le « milieu

marin [...] forment un tout » cependant. Un trait de plus devrait être tiré sur la carte entre zone côtière et zone marine. Pourtant, même si l'Union européenne « a convenu de parvenir à un bon état de toutes ses eaux y compris [...] les eaux côtières situées jusqu'à un mille marin de la côte d'ici à 2015 » , l'Union « a convenu de parvenir à un bon état écologique de toutes ses eaux marines d'ici à 2020 » .

Conformément à la directive cadre 2008/CE/56 du Conseil, la directive européenne du 23 juillet 2014 précise à nouveau que « l'objectif de la PMI est de soutenir le développement durable des mers et des océans et de développer une prise de décision plus coordonnée, plus cohérente et plus transparente pour ce qui est des politiques sectorielles de l'Union qui affectent les océans, les mers, les îles, les régions côtières et ultrapériphériques et les secteurs maritimes, y compris au moyen de stratégies relatives aux bassins maritimes et de stratégies macrorégionales » multipliant par là les zones identifiées et maintenant la distinction zones côtières et « les océans » (zones marines ?), dans un texte par ailleurs consacré à la « planification de l'espace maritime » ...

Mais où situer la ligne entre côte (zone côtière) et mer (zone marine). Tout un chacun dirait « pourquoi pas la laisse de basse mer ? », le zéro des cartes marines, la « côte » que les changements climatiques imposent aujourd'hui aux cartographes de redessiner, le rivage, « ce territoire du vide » comme le nomme Alain Corbin rappelant que la mer était absente de l'Eden ? A un mille nautique comme pourrait sembler le dire la décision 1386 de 2013 de l'UE ? Mais alors comment expliquer que le chapitre 17 de l'Agenda 21 demande aux Etats d'assurer une « gestion intégrée et un développement durable des zones côtières y compris de la zone économique exclusive » faisant du rivage, de la zone côtière une zone pouvant aller jusqu'à 200 milles nautiques ? Mais alors qu'est-ce qu'une zone marine ?

De même, il convient de ne pas oublier que dans le cadre de sa politique Natura 2000 en mer, l'Union européenne détermine les sites d'importance communautaire (SIC) après avis d'une commission se positionnant non pas d'un point de vue « interétatique » çàd prenant en compte les frontières politiques des Etats, mais d'une commission statuant sur la base d'espaces écologiquement cohérents et transfrontaliers (donc trans-mers territoriaux des Etats membres en mer) conçus par l'UE, que sont les régions biogéographiques. Des traits supplémentaires se superposent en mer, des territoires peut-être y naissent alors....

Il apparaît que la tendance actuelle, si elle est indéniablement à la tentation de l'appropriation ou de la territorialisation de la mer par les Etats, au-delà de la mer territoriale, est de le faire, avec raffinement, par la seule utilisation d'outils juridiques que le droit international de la mer leur a mis entre les mains, le raffinement et non pas l'appropriation « brutale » de l'espace convoité.

Le Rapport Rio + 20 déjà en 2012 rappelait que les Etats étaient conscients « que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer joue un rôle crucial dans le développement durable » et priait « tous ses Etats parties de respecter pleinement les obligations que leur impose la Convention »

Le § 7 de la directive européenne 2014/89 le rappelle à son tour : « La convention des Nations unies de 1982 sur le droit de la mer (CNUDM) indique en 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 planification de l'espace maritime représente en toute logique l'étape suivante permettant de structurer les obligations et l'utilisation des droits accordés dans le cadre de la CNUDM, et constitue un outil pratique pour aider les États membres à respecter leurs obligations » .

Les Etats ont compris qu'au moins la question environnementale et aussi désormais son approche [maritime ici] notamment doivent être abordées – dans le cadre des « lieux » étatiques traditionnels et dans le strict respect de leurs droits internationaux sur eux – aussi, au sein de ces « lieux » et dans le cadre des compétences licites, dans le cadre d'une approche pertinente, écosystémique donc parfois transversale, parfois verticale, toujours spatiale, c'est-à-dire sans remettre en cause l'espace sur lequel l'on va superposer nos cadres de réflexion voire de décision commune (régions biogéographiques in UE pour Natura 2000), l'exercice de nos droits internationaux (droits souverains de pêche, d'exploitation du plateau continental...). Mais cette superposition de cadres spatiaux et de réflexion donne naissance à de nouveaux espaces presque territoires .

D'où, la mer, espace déjà partagé par la CMB est désormais un espace toujours plus tailladé par d'autres utilisations par les Etats de leurs compétences par lesquelles ils excluent – l'exclusion étant l'archétype du droit de propriété, du droit territorial -, utilisations différentes donc, qui dans l'imaginaire des nations fait naître l'idée de la constitution de nouveaux territoires donc d'un élargissement du territoire étatique, alors que cela ne saurait être le cas puisque d'autres utilisations ne peuvent être empêchées – ni même limitées au droit de passage inoffensif applicable lui en mer territoriale – notamment la liberté de navigation qui est celle de la haute mer , la liberté de navigation qui, depuis l'antiquité, est la marque qui fait que la mer n'est pas « territorialisable »... Comment alors ne pas saluer Denis Alland qui, dès 1987, disait avec tant de clivoyance la manière dont les Etats avaient « subtiliser dans tous les sens du terme » les espaces maritimes . Cette subtilisation n'a sans doute rien changé en droit de la réalité juridique du statut des espaces concernés – du moins pas encore – mais la subtilisation, non seulement au sens « subtilité », mais aussi au sens « rapine » du terme, a fait son chemin et l'on parle déjà de « l'accaparement mondial des mers » par exemple pour défendre les pêcheurs côtiers.

Il faut reconnaître que des positions étatiques que l'on perçoit comme radicales ou des déclarations fracassantes récentes peuvent faire penser que les Etats peuvent juridiquement « territorialiser » des zones qui juridiquement restent des espaces, plus ou moins captifs, mais des espaces. Ainsi Kiribati a interdit toute pêche commerciale dans sa ZEE pour en préserver la biodiversité . Ainsi, le Président des Etats Unis annonce qu'il veut faire dans le Pacifique, un océan qui à lui seul est plus étendu que toutes les terres du globe, le plus vaste sanctuaire. En effet, « Barack Obama a annoncé qu'il allait créer le plus vaste sanctuaire marin de la planète. Sans extraction de ressources minières ni pêche commerciale, le « Monument » étendu restera le terrain de jeu des plaisanciers, autorisés avec la pêche traditionnelle. Selon l'annonce du président des États-Unis le 24 septembre, le Monument national marin des îles lointaines du Pacifique sera ainsi étendu à six fois sa taille actuelle, sur quelque 490 000 miles carrés (soit près de 800 000 km²). Les zones placées sous haute protection autour de plusieurs de ces îles et atolls passent en effet de 50 à 200 milles » . Il s'agit là pour les Etats-Unis d'y interdire pêche commerciale et exploitation énergétique .

Mais, en ce domaine, les Etats qui prennent ces décisions ne le font que dans le respect des droits qui leur sont reconnus dans cet espace qui génère qu'est la ZEE, voire le plateau continental : droits souverains en matière de conservation des ressources biologiques ou non biologiques. Ordinairement, ces compétences donnaient à l'Etat côtier l'exclusivité en matière d'autorisation d'exploitation de ses ressources par leurs nationaux ou des tiers. Or, on le sait, qui peut le plus peut le moins, c'est-à-dire que qui peut autoriser peut interdire... et l'interdiction de la surpêche préserve les stocks qui ont atteint des seuils critiques tout comme l'interdiction d'exploitation des ressources pétrolifères par exemple permettra la non répétition d'un Deep Water Horizon II.

Par contre, aucun de ces Etats ne pourra, en restant en conformité avec le droit de la mer, interdire à un pétrolier même hors normes de traverser cet espace que pourtant ils n'hésitent pas à qualifier de « sanctuaire ».

Or, annoncer la création d'un « sanctuaire » sans évoquer les limites des compétences que l'on pourra y exercer laisse entrevoir une impossibilité : faire de la ZEE un territoire, c'est-à-dire un espace soumis à la souveraineté puisque l'on pourrait en exclure toute personne susceptible de le « profaner » donc aussi de le polluer seulement, sans pêcher, sans faire d'extraction pétrolière, en passant, simplement, c'est-à-dire en exerçant une liberté de la haute mer, d'un espace.

Même la haute mer, espace de libertés désormais déclinées au pluriel, même considérée parfois par certains géographes comme dernière frontière à laquelle ils ne se sont pas assez intéressés, n'échappe pas à cette tentation. La Commission Mondiale Indépendante pour les Océans proposait en 1998 d'en faire un « bien public » (ou public trust) . Désormais, c'est la Global Ocean Commission qui promeut la mise en place d'aires marines protégées dans cet espace, ce que font déjà les organisations de pêche, toujours dans le cadre de leurs compétences reconnues par le droit .

La communication médiatique par ces messages subliminaux ou à double sens, précèderait-elle une évolution du droit en la matière ? Peut-être, le droit n'est jamais figé... il serait plutôt espace.

Conclusion :

Pourtant, pour revenir à Gilles Deleuze et Félix Guattari, l'espace maritime est tellement strié qu'il en devient - comme le tweed est un tissu tellement travaillé de plusieurs fils – un espace lisse, un espace donc et pas un territoire...

Sans doute cette approche qui s'est voulue résolument juridique pourrait-elle être analysée différemment par les géographes notamment qui pourraient y opposer des notions comme celles de l'espace de vie, l'espace vécu... et défendre qu'en mer les pêcheurs ont dans certains de ces espaces une appréhension telle de l'espace qu'ils côtoient qu'il en devient leur « territoire ».

A l'heure de la mondialisation, où l'on annonce la fin des territoires mais aussi où l'on se heurte à la multiplication des murs de toutes les sortes... la question pourrait rester sans réponse... une réflexion inaboutie, comme promis dans le titre de cette contribution.

La mer a tant été l'archétype de l'espace sans frontière qu'internet, autre espace sans frontière s'il en est, lui a emprunté son vocabulaire : « on navigue sur la toile »... du moins, on l'a fait longtemps, car désormais, sur internet aussi, on écrit sur des « murs »...

Ce n'est qu'une comparaison, peut-être facile, et pourtant il me semble qu'elle pourrait rendre compte de ce qui est dit dans l'introduction, de la difficulté qu'on rencontre pour répondre à une question pourtant si basique : y-a-t-il des territoires en mer pour le juriste ? ou est-on, par collaboration interposée ou connexion des actions retenues par les Etats en train d'en faire, au nom de la préservation de l'espace lisse, l'océan au singulier, un patrimoine commun... patrimoine commun de l'humanité qu'est la Zone Internationale dont on aurait pu parler aussi, car qui dit patrimoine dit biens, dit propriété, pourrait dire territoire...

Merci beaucoup

➤ De la GIZC à la planification de l'espace maritime : vers une gestion intégrée de la mer et du littoral

Mathilde de CACQUERAY

Docteur en géographie
Post doctorante
Laboratoire LETG Brest Géomer
IUEM, UBO

Catherine MEUR-FEREC

Professeur de géographie
Laboratoire LETG Brest Géomer
IUEM, UBO

La représentation que la société se fait de l'espace maritime a évolué au cours des siècles passant de l'idée de « solitudes océaniques » à celle de « mers pleines ». En effet, aux activités « traditionnelles » déjà existantes (pêche professionnelle, navigation, etc.), se superposent l'intensification de certaines pratiques (extraction de granulats marins, navigation de plaisance, etc.), mais aussi de nouvelles activités, jusque-là purement terrestres ou côtières, amenées à se développer vers le large (énergies marines renouvelables, aquaculture offshore, etc.). Face à ces enjeux de développement, la nécessité de conserver le milieu marin favorise également la multiplication d'aires marines protégées (parc naturels marins, sites Natura 2000 en mer, etc.). On assiste donc à une augmentation des demandes d'espaces en mer à laquelle les disponibilités réelles ne peuvent répondre sans une gestion intégrée permettant la cohabitation entre l'ensemble des activités maritimes. Mais les particularités de l'espace maritime nécessitent une approche spécifique. La Gestion Intégrée des Zones Côtière (GIZC) est aujourd'hui une démarche reconnue à l'échelle internationale en réponse à ces enjeux. Mais ses applications sont souvent encore au stade expérimental et les retours d'expériences montrent qu'elles se sont limitées à la frange littorale terrestre ou à des espaces maritimes fermés. C'est dans ce contexte qu'apparaît la Planification Spatiale Maritime (PSM), permettant d'étendre en mer les principes de la GIZC.

En repartant de l'historique du développement de la PSM et de son articulation avec la GIZC, nous verrons plus particulièrement quelle a été la position française vis-à-vis de la PSM et quels sont les enjeux actuels dans la mise en œuvre de ce principe de gestion.

Références bibliographiques :

De Cacqueray, M. 2001. La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral. Doctorat de Géographie, Université de Bretagne Occidentale, 552p.

Cicin-Sain, B. et Knecht, R.W. 1998. Integrated coastal and ocean management, concepts and practices. Washington D.C., Island Press, 518 p.

Commission des communautés européennes COM(2013) 133. Proposition de Directive du parlement européen et du conseil établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime et la gestion intégrée des zones côtières. Bruxelles, 39p.

Commission des communautés européennes COM(2008) 791. Feuille de route pour la planification de l'espace maritime : élaboration de principes communs pour l'Union européenne. Bruxelles, 14 p.

Douvere, F. 2010. Marine spatial planning. Concepts, current practice and linkages to other management approaches. Doctorat in Political Sciences, Gent University, Belgium, 125 p.

Guineberteau, T. 1994. L'aménagement littoral de la façade Atlantique : les schémas spécifiques aux espaces côtiers. Doctorat de Géographie, Université de Nantes, 379 p.

Meur-Ferec, C. 2008. De la dynamique naturelle à la gestion intégrée de l'espace littoral, un itinéraire de géographe. Nantes, Habilitation à Diriger des Recherches en géographie, Edilivre, Collection universitaire, 249 p., <http://TEL.CNRS>.

Trouillet, B., et al. 2011. Planning the sea : the French experience. Contribution to marine spatial planning perspective. Marine Policy Vol.35, pp. 324-334.

UNESCO 2009. Marine spatial Planning. A step-by-Step approach toward Ecosystem-based Management. Paris, 97 p.

↳ Le cadre européen de la planification de l'espace maritime

Annie CUDENNEC
Professeur de droit public
Chaire européenne Jean Monnet
UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer,
UEM, UBO

Avec l'adoption de la directive 2014/89/UE, la planification de l'espace maritime est en principe appelée à devenir un instrument majeur de la politique maritime intégrée (PMI) et donc de la dynamique européenne pour les territoires maritimes. En préambule, noter que l'action européenne s'inscrit dans le cadre international. Les actions européennes en matière de planification vont de pair avec la prise de conscience, clairement exprimée à Rio en 1992 que: « *le milieu marin...forme un tout ... (ce qui suppose) l'adoption de nouvelles stratégies de gestion et de mise en valeur des mers et océans et des zones côtières* ». On passe dès lors peu à peu de la planification sectorielle à une approche intégrée de la planification.

La planification de l'espace maritime constitue ainsi un processus particulièrement évolutif (I). Dans ce contexte, la question se pose de savoir dans quelle mesure l'adoption, en juillet 2014, de la directive 2014/89/UE contribue à la mise en place d'une planification européenne intégrée de l'espace maritime (II)

I – Le cadre évolutif de la planification maritime européenne

A – Une planification maritime avant tout sectorielle

Présente en matière d'environnement comme en matière de PCP, la planification avant tout sectorielle par le biais du zonage présente des limites dès lors que la pression, notamment, anthropique sur l'espace marin et côtier s'accroît.

B – L'émergence d'une approche intégrée de planification

1 – Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe : simple recommandation, ce texte demeure néanmoins intéressant bien qu'il ne traite que du littoral, des zones côtières.

2 – L'apport du Livre bleu : « Une politique maritime intégrée pour l'Union européenne » et ses prolongements : le Livre bleu consacre tout un paragraphe à l'aménagement du territoire maritime et à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). Dans son prolongement, la Commission adopte en 2008 une feuille de route pour la planification de l'espace maritime, présentée comme « un instrument majeur » de la politique maritime intégrée.

3 – L'outil de planification environnementale : la directive cadre 2008/56/CE stratégie pour le milieu marin (DCSMM) : les actions entreprises dans son cadre contribueront à créer un réseau cohérent de zones marines protégées. La DCSMM ouvre ainsi la voie à une planification environnementale intégrée.

II – L'esquisse de la planification européenne intégrée : la directive 2014/89/UE

La directive 2014/89/UE peut constituer un instrument essentiel de la PMI du fait de la cohérence qu'elle doit amener entre toutes les actions ayant un impact sur l'espace maritime (A). Mais l'analyse du texte démontre la modestie des moyens dont il dispose pour parvenir à cette mise en cohérence (B).

A – Un processus de mise en cohérence des activités humaines dans l'espace maritime

La planification de l'espace maritime doit satisfaire des objectifs ambitieux (1) et dispose pour cela de différents instruments transversaux devant contribuer à mettre en cohérence les actions menées (2).

1 – Des objectifs ambitieux

a-Objectifs inscrits dans la stratégie Europe 2020 : la planification doit faciliter le développement d'activités maritimes notamment celles devant contribuer fortement à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 (EMR...).

b-Des objectifs modulés par les Etats membres : la planification doit mettre en cohérence un grand nombre d'activités, d'autant plus que *les États membres peuvent poursuivre d'autres objectifs tels que la promotion du tourisme durable et l'extraction durable des matières premières.*

2 – Des instruments transversaux

a- Article 9 : La participation du public

b- Article 10 : Utilisation et partage des données

c- Un processus inscrit dans le cadre des politiques régionale et de recherche européenne (FEDER, FEAMP, programmes de recherche...) qui contribuent par-elles-mêmes à une forme de planification.

Le cadre de planification établi en juillet 2014 cherche ainsi à donner davantage de cohérence aux activités et usages de l'espace maritime. Mais la lecture du texte met en lumière les limites que risque rapidement de connaître cette recherche de cohérence.

B – Une mise en cohérence menacée

Les limites à la mise en cohérence des activités et usages viennent du fait, d'une part que l'approche européenne intégrée ne concerne plus la gestion intégrée des zones côtières (1) et

d'autre part que les Etats membres, premiers acteurs de la planification maritime, voient leur responsabilité limitée en la matière (2).

1 – L'abandon d'un cadre pour la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) : alors que la Commission proposait en 2013 d'établir également un cadre pour la GIZC, cette référence à la GIZC a disparu du texte définitif qu'il s'agisse de son intitulé ou encore de son objet, de son champ d'application.

2 – L'obligation de planification minimale : la responsabilité première des Etats membres en matière de planification maritime est clairement affirmée dans la directive. A plusieurs reprises, la directive rappelle qu'elle « n'interfère pas avec la compétence des États membres ».

a – Un cadre souple : chaque Etat membre établit et met en œuvre la planification en tenant compte des interactions terre-mer et des particularités des régions marines, des activités et usages. Il n'est néanmoins pas précisé dans quelle mesure les Etats membres devront « tenir compte » de tous ces aspects.

b – Une planification réduite à l'identification des activités et usages ? L'article 8 de la directive précise la méthode d'action en matière de planification : les plans doivent « *identifier la répartition spatiale et temporelle des activités et usages pertinents* ». Interprétée à la lettre cette obligation paraît assez modeste. Il faut espérer qu'en application du principe de coopération loyale, les Etats membres dépasseront la seule *identification* pour développer de véritables actions de planification.

c- Un contrôle limité de la Commission : afin d'accompagner cette obligation de planification, la directive conforte la Commission dans sa mission - ici toutefois restreinte - de contrôle : la Commission doit être informée des autorités nationales chargées de mettre en œuvre le processus de planification, elle doit avoir copie des plans nationaux de planification.

↳ Les enjeux de la transnationalité des approches intégrées pour l'aménagement des espaces marins et terrestres, regards croisés économiste et juriste

Denis BAILLY

Maître de conférences en économie
UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer
IUEM, UBO

Betty Queffelec

Maître de conférences en droit public
UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer
IUEM, UBO

Aménager les espaces maritimes, c'est être rapidement confronté à l'articulation des mesures adoptées avec celles des Etats voisins, en témoigne l'accent mis sur la coopération internationale dans la directive 14/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime. De nombreuses structures existent déjà recouvrant des espaces géographiques, des niveaux d'échelle et des logiques de fonctionnement différents. Mais l'aménagement des espaces requiert une approche plus intégrée. Plusieurs formes sont possibles. Expliciter les besoins à l'origine de la volonté de coopérer est la première étape pour définir les structures les plus à même d'y répondre. Les expériences de mise en œuvre de la planification de l'espace maritime qui intègrent la dimension transnationale ont ainsi spécialement souligné la nécessité de partager les données disponibles sur la zone considérée. L'approche écosystémique qui sous-tend les réglementations environnementales de l'UE nécessite aussi la cohérence dans leur mise en œuvre. Notre présentation montrera comment ces besoins sont susceptibles de favoriser une approche plus intégrée de la coopération internationale et la diversité de ses formes. Mais aussi comment l'expression des intérêts particuliers, auxquels le discours de la "croissance bleue" fait écho, peut constituer un frein à cette intégration.

↳ La planification de l'espace maritime en France dans le contexte européen

Bernard VIGNAND
Chargé de mission
Secrétariat général de la mer

Pour de nombreux usagers de la mer (actuels ou potentiels), les dispositifs et normes mis en place par les échelons administratifs apparaissent de plus en plus contraignants, incompréhensibles, voire contradictoires avec les objectifs de développement social et économique de la « Croissance Bleue ».

Ce constat n'est pas spécifique à la France et il est important de noter que d'autres Etats Membres, confrontés à l'exigüité/particularité de leurs espaces maritimes, ont engagé très tôt des processus contraignants de planification de leurs espaces maritimes afin de poursuivre le développement de l'activité économique tout en préservant le milieu marin.

En raison de la taille et la diversité de ses espaces maritimes, tant en métropole qu'outremer, la France est confrontée aux mêmes enjeux que l'Union Européenne concernant les principes fondamentaux d'attribution, de proportionnalité et de subsidiarité ; ce qui la distingue d'autres états membres plus spécialisés ou homogènes.

Le contexte européen comprend donc deux dimensions, la dimension sectorielle et la dimension spatiale / géographique. Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet de constater l'hétérogénéité des compétences en matière de politiques sectorielles (concernant ou affectant la mer) ou d'aménagement du territoire et de noter la difficulté résultante à mettre en place une véritable politique maritime intégrée.

En pratique, la politique maritime intégrée française se veut cohérente avec la démarche de fond portée par l'Union européenne depuis l'adoption le 14 décembre 2007 du "Livre bleu portant politique maritime de l'Union européenne" ; la parution, le 17 juin 2008, de la directive-cadre stratégie pour le milieu marin et, le 28 août 2014, de la directive-cadre planification de l'espace maritime (DCPEM).

La planification de l'espace maritime en France a été formellement engagé dans le cadre de la loi ENE (Grenelle 2) du 12 juillet 2010 et codifiée dans le Code de l'Environnement (Livre II : Milieux physiques / Titre Ier : Eau et milieux aquatiques et marins / Chapitre IX : Politiques pour les milieux marins) en deux sections : la première, consacrée à la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML) et la seconde, consacrée à la protection et préservation du milieu marin.

La transcription de la directive-cadre planification de l'espace maritime (DCPEM) va donc conduire à aménager ce chapitre 219 sans pour autant remettre en cause ses grands principes et objectifs. En effet, la nouvelle directive se concentre sur le processus de planification et ne pose

aucune nouvelle contrainte concernant les objectifs opérationnels à atteindre ou leur réalisation effective.

La transcription en droit français de la directive cadre PEM va notamment conduire à compléter le chapitre 219 pour intégrer les aspects transfrontières (art 11 et 12 de la DCPem), les données (art 10) et l'implication des parties prenantes et plus largement du public (art 9).

La directive devrait aussi affecter sensiblement le format des documents stratégiques (SNML, DSF) ainsi que leurs calendriers et méthodes d'élaboration. En effet, l'articulation entre les PAMM (produits de la DCSMM), les plans (au sens de l'article 8.1 de la DCPem) et les DSF doit être réexaminée, notamment au vu des périmètres géographiques et calendriers considérés. Lors de cet examen, il sera utile d'engager une concertation avec les pays frontaliers (Belgique, Royaume-Uni, Espagne, Italie) pour dégager des synergies et un cadre équitable au sein des différents bassins maritimes.

➤ Problématiques juridiques clés concernant le développement des énergies marines renouvelables dans les îles britanniques

José Manuel SOBRINO HEREDIA

Professeur de droit

Directeur de l'Institut universitaire d'études européennes « Salvador de Madariaga »

Université de la Corogne, Espagne

L'aménagement du territoire maritime et la planification n'ont pas été, jusqu'à récemment, une priorité pour le gouvernement espagnol et ceci en dépit de constituer, la nation ibérique, un pays profondément maritime d'un point de vue géographique, historique, socio-économique et culturel.

En effet, l'Espagne est un pays essentiellement côtier, presque entièrement entourée d'eau. La côte espagnole, avec une longueur d'environ 8.000 km, s'étend sur la majeure partie de la péninsule ibérique, elle comprend, également, deux villes en Afrique du Nord - Ceuta et Melilla - et deux archipels: les îles Baléares dans la Méditerranée et les îles Canaries dans l'Atlantique. Par ailleurs, le plateau continental espagnol couvre une superficie de 100.000 km² et jusqu'à 240 m de profondeur, et les zones maritimes dans lesquelles l'Espagne exerce sa souveraineté, ses droits souverains ou de la juridiction comprennent environ 1 million de km².

Ce vaste territoire maritime est depuis les années soixante du siècle dernier, sous une très forte tension entre la conservation et l'utilisation à des fins économiques. La littoralisation du développement urbain, la pression démographique, le tourisme « *sol y playa* », les effets du changement climatique sur les zones côtières, la pollution des eaux marines adjacentes à la côte, la dégradation des écosystèmes côtiers d'une grande richesse, sont quelques-uns des problèmes qui occupent et préoccupent les gestionnaires publics et scientifiques en Espagne à la recherche, avec plus ou moins de succès, de concilier les diverses activités qui convergent dans cet espace par une gestion intégrale et durable de celui-ci.

Cette préoccupation explique l'adoption de la loi littoral de 1988 (« *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* »), qui marque un avant et un après dans la planification et la gestion du littoral espagnol et qui a été signalée comme l'une des lois sectorielles post-constitutionnelles qui a eu un impact social majeur en Espagne, en permettant une réappropriation du domaine public maritime et terrestre, en redéfinissant les composantes du domaine public et en instaurant de nouvelles servitudes. Ce qui a entraîné, par ailleurs, un énorme contentieux juridique et une prise de position très critique du Parlement européen (*Rapport Auken, 26 mars 2009*). Cependant, on peut affirmer que cette loi, avec tous ses défauts, a contribué de manière décisive et positive à la protection du littoral et ses valeurs environnementales en Espagne.

Par la suite et dans un contexte européen et international favorable, le gouvernement espagnol a multiplié les actions concernant l'aménagement du territoire maritime à travers, principalement, de trois ensembles d'instruments: a) la planification territoriale et urbaine de cet espace qui ne peut comprendre que sa partie terrestre; b) les plans hydrologiques de démarcation; et c) Les stratégies marines. Ainsi, le législateur espagnol, d'une part, a modifié sa législation du littoral, en adoptant la *loi 2/2013, du 29 mai, sur la protection et l'utilisation durable des zones côtières et la modification de la Loi du Littoral*, qui a été accueilli avec beaucoup de critiques dénonçant une loi «qui détruit la valeur des côtes comme un bien public» et «ouvre la porte à un processus de privatisation». Et, d'autre part, le législateur a également

pris un certain nombre d'autres dispositions qui touchent directement ou indirectement l'espace maritime et terrestre espagnol, comme la loi des ports et de la marine marchande en 1992 (modifiée en 2011), la Stratégie espagnole pour la gestion intégrée des zones côtières en 2005, les plans directeurs pour le développement durable des zones côtières en 2007, la loi 31/2010, du 29 décembre sur la protection du milieu marin, les nouveaux plans hydrologiques, la loi 14/2014, du 24 juillet, sur la navigation maritime, etc.

Le but de notre intervention est de présenter, tout d'abord, d'une manière brève et concise, l'activité de l'administration espagnole dans ce domaine (A). Et, ensuite, voir dans quelle mesure et avec quelles difficultés cette activité intègre les nouveaux paradigmes européens concernant l'aménagement du territoire maritime et la gestion intégrée des zones côtières (B).

Bibliographie

ARANA GARCÍA, E. Y SANZ LARRUGA, F.J. (Dirs.): *La ordenación jurídica del medio marino en España*, Ed. Civitas, Madrid, 2012.

BARNÉS VÁZQUEZ, J.: *Las áreas litorales en España*, Ed. Ariel, Barcelona, 2004.

BARRAGÁN MUÑOZ, J.M.: *Política, gestión y litoral. Una visión de la gestión integrada de Áreas Litorales*. Ed. Tébor Flores, Madrid, 2014.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (Coord.): *La nueva regulación de las costas*, Ed. INAP, Madrid, 2014.

DOMENECH, J. L., e.a.: *Gestión integrada de zonas costeras*, AENOR Ed., Madrid, 2009.

NÚÑEZ LOZANO, M.C.: *Hacia una política marítima integrada en la Unión Europea*, Ed. IUSTEL, Madrid, 2010.

NÚÑEZ LOZANO, M.C.: *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

PÉREZ GÁLVEZ, J. Fr.: *Costas y urbanismo. El litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. Ed. La Ley, Madrid, 2013.

SÁNCHEZ GOYANES, E. (Dir.): *El Derecho de Costas en España*, Ed. La Ley, Madrid, 2010.

SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.): *Estudios sobre la Ordenación, Planificación y Gestión del Litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Ed. Fundación Pedro Barrié de la Maza, La Coruña, 2009.

SOBRINO HEREDIA, J.M.: « La Politique maritime intégrée de l'UE et les bassins maritimes européens », *Paix et Sécurité Internationales: Revue Maroc-Espagnole de Droit international et Relations Internationales*, Cádiz-Tanger, 2014, 13-33.

TORRES FERNÁNDEZ NIETO, J. J., e. a.: *Comentario a la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de Costas*, Ed. Aranzadi, Madrid, 2014.

ZAMORANO WISNES, J.: *La ordenación del litoral. Una propuesta de gestión integrada*, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 2013.

➤ Les limites de l'aménagement du territoire maritime en droit brésilien

Carina COSTA DE OLIVEIRA

Professeur de droit
Université de Brasília

Introduction

L'aménagement du territoire maritime a des limites institutionnelles et normatives dans le cadre juridique brésilien. Avec plus de 8.000 km de littoral, les activités d'exploitation du territoire maritime brésilien ne respectent pas de manière harmonieuse la protection de l'environnement de la partie terrestre et marine de la zone côtière. La gestion de cette zone est prévue par la Loi 7.661/1988 et le Decret 5.300/2004, mais la gestion durable n'est pas le centre des préoccupations de ce cadre juridique. Des conséquences comme l'érosion des sols, la pollution, l'exploitation excessive des ressources vivantes et non-vivantes sont des exemples d'impacts que peuvent avoir des activités comme les constructions irrégulières dans la zone côtière. Le conflit de compétences en matière de protection de l'environnement entre l'État fédéral, les Etats fédérés et les municipalités est aussi une des limites de l'aménagement du territoire maritime brésilien. Dans ce contexte, il est important de définir la zone côtière brésilienne et de délimiter les activités d'exploitation examinées dans cette étude — qui a pour objectif la démonstration des insuffisances de la législation brésilienne pour aboutir à un aménagement du territoire maritime durable.

I - Les limites de l'aménagement de l'annexe terrestre du territoire maritime

- a) Les limites institutionnelles
- b) Les limites normatives

II – Les limites de l'aménagement de l'espace marin du territoire maritime

- a) Les limites institutionnelles
- b) Les limites normatives

📌 Marine Planning: applying the UK Tradition of Discretionary Planning to the Seas

Stephen JAY

**Lecturer in Marine Planning
University of Liverpool**

Maritime / marine spatial planning (MSP) has largely been conceptualised by marine science and management communities, drawing on notions of rationalistic resource management. However, links are now being made to more socially- and policy- oriented spatial planning concepts as developed in terrestrial contexts. This is especially the case as MSP is being implemented at official levels, sometimes with explicit connections to terrestrial planning frameworks. As a consequence, MSP is beginning to reflect the diversity of terrestrial planning systems and practices as seen in different jurisdictions. This is particularly evident in the UK, where terrestrial spatial planning has distinct aspects which are now also becoming apparent in the UK's approach to MSP, and setting it apart, in certain respects, from other expressions of MSP.

The British planning system is generally characterised as 'discretionary', in that plans do not prescribe the exact terms of development, but set out preferred terms through policy statements and spatial options. Development proposals will be considered with reference to plans, but also taking other 'material considerations' into account. Planners thus have the discretion to take into account issues that may not have been apparent when drawing up the plan, and actual development may deviate considerably from a plan's provisions.

The UK has actively developed MSP ('marine planning') policy since 2000, culminating in primary legislation in 2009 (2010 for Scotland). The first step in implementation was a UK-wide *Marine Policy Statement*, setting out high-level objectives to guide subsequent plan-making. Plan-making has been devolved to the four UK jurisdictions, with new executive agencies for England and Scotland and new departmental remits for Wales and Northern Ireland. There is considerable freedom for each jurisdiction to develop its own approach.

England has divided its waters into ten plan areas, with a distinction between inshore and offshore areas, and has now completed the *East Plans*, for the UK's part of the southern North Sea. Plan-making began by gathering evidence (data and other information about the plan areas) and identifying key planning issues. It was highly participatory, with stakeholder and public consultation throughout the process. A large amount of spatial data was gathered and mapped, and made publicly available through an online GIS system.

However, the emphasis was not on gathering as much data as possible, but on the data that is necessary to achieve the plans' objectives, as determined through consultation and issue identification. Moreover, although the plan includes maps of spatial information, there are no final maps of spatial allocations. The substance of the plans is rather a set of policy statements setting out considerations that should be taken into account during licensing and other decisions

affecting the plan areas. The plans are therefore guidance documents to be referred to by government departments when carrying out licensing and designations, and by stakeholders and other interested parties.

The legislation providing for marine planning also sets out provisions for marine licensing, which makes no specific reference to marine plans; likewise, the planning section allows for considerations other than the plan to be decisive. The weight that will be attached to plans in decision-making is yet to be seen or tested by the courts. In its favour, this discretionary approach allows for issues not foreseen and knowledge not available during plan-making to be brought into consideration when facing real-life issues affecting the seas.

↳ Aquaculture and Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Nova Scotia, Canada

Meinhard DOELLE

Professor of Law

Schulich School of Law

Director of the Marine et Environmental Law Institute

Dalhousie University, Canada

The presentation will offer an overview of efforts to date to encourage integrated coastal zone management approaches in Nova Scotia. There have been efforts to carry out integrated planning, most notably in the form of the Eastern Scotian Shelf Integrated Management (EESIM) process, but the results of this multi-year process were never implemented. As a result, in spite of repeated calls for integrated coastal planning and ocean zoning, only limited progress has been made in recent years.

The value of integrated coastal management and ocean zone was most recently illustrated during a recent review of the regulation of aquaculture. The review identifies the absence of integrated planning as an important gap for the effective regulation of aquaculture. It recommends the use of integrated planning and zoning as important ways to enhance the regulation of the industry. The recommendations from this regulatory review, if effectively implemented, could provide new motivation to utilize integrated planning and zoning tools to manage coastal activities in Nova Scotia.

↳ Les frontières de la mer: le risque aménageur du littoral

Patrick LE LOUARN

Professeur émérite de droit public
UMR_C 6297 Droit et changement social
Université de Rennes 2

Le risque maritime est désormais une donnée importante de l'aménagement urbain des littoraux dans la mesure où la dynamique de l'érosion littorale, de la montée des eaux et du climat côtier ne se limitent plus à quelques sites ponctuels qu'il suffisait de protéger par une digue.

Les risques littoraux qui s'inscrivent dans une évolution totalement imprévisible obligent à reconsidérer les solidarités des territoires devant la survenance des crises comme de leur prévention.

La fragilité plus grande et plus imprévisible des limites physiques de la mer imposera un recul stratégique, inscrit dans une politique nationale, des implantations humaines. Il en résultera une mise en question de la propriété privée, des interrogations sur la solidarité nationale face à la prévention, un bouleversement sans doute des principes et règles juridiques qui déterminent traditionnellement les frontières administratives de la mer et de la terre littorale. Le bon sens voudrait que l'on simplifiât ces limites pour globaliser les territoires et les réponses à des phénomènes globaux.

D'ores et déjà des réponses nouvelles sont apportées par des actes juridiques qui n'étaient pas prévus pour cela initialement. Les documents d'urbanisme sont augmentés de nouveaux objectifs à l'instigation du droit européen. Les documents de prévention du risque maritime prennent l'allure de documents d'aménagement. On hésite davantage à répondre par des équipements lourds aux risques de submersion.

L'hypothèse que nous défendons ici est celle que la frontière souple et évolutive serait plus efficace que les frontières rigides d'aujourd'hui. Certes les documents réglementaires sont dominés par cette idéologie du zonage et de la limite juridiquement infranchissable entre zones spécialisées et cela s'explique par le fait que ni le droit de propriété ni le droit public des servitudes ou du domaine public ne permettraient d'instaurer des zones de marche dans lesquelles les obligations de faire seraient partagées. C'est pourquoi nous proposerons de nous tourner vers les outils opérationnels permettant de dépasser la difficulté d'une révision totale des fondements de la propriété privée et publique. Cependant, la démarche opérationnelle exigera une plus forte décentralisation, une incitation réelle de l'Etat et la création de structures locales de concertation et de participation du public.

Dans un premier temps nous verrons que les effets de frontière sont d'autant plus négatifs que la rigidité juridique semble une réponse dominante à la porosité physique des limites de la mer au droit des zones bâties. Même si nos documents d'urbanisme sont désignés comme des outils de gestion intégrée. Nous aborderons alors l'idée que, dans la perspective du recul stratégique, la « marche » vaut mieux que la « limite » et que, pour ce faire, les instruments opérationnels sont plus efficaces que les documents réglementaires prévisionnels. Se posera alors la question du cadre politique et juridique nécessaire à des politiques locales plus efficaces.

↳ La loi Littoral saisie par la planification stratégique

Loïc PRIEUR

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

La loi littoral du 3 janvier 1986 a introduit dans le code de l'urbanisme des dispositions particulières au littoral qui s'imposent aux documents d'urbanisme locaux et aux décisions liées à l'usage du sol. La loi recourt volontiers aux notions indéterminées. Les documents d'urbanisme sont tenus de préserver les « espaces remarquables et caractéristiques » du littoral. Dans les « espaces proches du rivage », ils ne peuvent autoriser qu'une « extension limitée de l'urbanisation ». Sur l'ensemble du territoire de la commune, l'extension de l'urbanisation n'est possible que si elle est située en « continuité avec une agglomération ou un village existant » ou si elle est réalisée sous forme de « hameau nouveau intégré à l'environnement ». Toutes ces règles doivent en outre être appliquées après avoir défini la « capacité d'accueil » des espaces urbanisés ou à urbaniser.

En privilégiant des concepts généraux, le législateur a fait le choix de transférer une part de pouvoir aux collectivités locales. Ces dernières pouvaient ainsi bénéficier d'une certaine liberté pour transcrire la loi dans leurs documents d'urbanisme. Le législateur avait d'ailleurs prévu les modalités de cette traduction locale de la loi puisque l'article L. 111-1-1 du Code de l'urbanisme, issu de la loi du 7 janvier 1983, permettait aux régions territorialement intéressées de proposer des prescriptions particulières en application des lois d'aménagement et d'urbanisme. Ces prescriptions auraient pu permettre l'adaptation des concepts généraux du Code de l'urbanisme aux réalités locales mais aucune n'a été élaborée.

La loi du 2 février 1995 a créé les directives territoriales d'aménagement (DTA) en leur donnant la faculté d'adapter la loi littoral aux particularités géographiques locales. La jurisprudence a rapidement tiré les conséquences de ce rapport d'opposabilité particulier conférant ainsi une réelle plus value aux DTA. Toutefois, ces instruments nouveaux ont été supprimés en 2010 par le législateur.

Il manque donc, à ce jour, un document permettant de jouer le rôle d'interface des prescriptions particulières prévues par la loi du 7 janvier 1983 ou des DTA. Ce constat est manifestement partagé par certains parlementaires puisque le récent rapport des sénateurs HERVIAUX et BIZET propose de créer des chartes régionales d'aménagement du littoral dont l'unique vocation serait de décliner à l'échelle régionale l'interprétation des dispositions particulières au littoral. Ces chartes auraient le même effet juridique que les directives territoriales d'aménagement.

↳ L'aménagement en outre-mer, adaptation aux territoires spécifiques

Marc JOYAU
Professeur de droit public
Université de La Rochelle

Après un rapide rappel des particularités du droit des outre-mers français, cette communication commencera par une présentation du cadre général de « l'aménagement de la mer outre-mer » et se poursuivra par l'étude de deux cas concrets : l'un relatif au code de l'aménagement du territoire de la Polynésie française, l'autre au domaine public maritime en **Martinique**.

➤ Développement durable et territoires insulaires : quels futuribles pour les îles de la Pointe de Bretagne ?

Erwann CHARLES

**Maître de conférences en économie
UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer
IUEM, UBO**

Quels territoires seront demain les îles de la Pointe de Bretagne ? Bien que ne partageant pas toutes les mêmes spécificités, les îles finistériennes, Ouessant, Sein, Molène et Batz sont aujourd'hui confrontées à des problématiques de développement comparables à celles rencontrées par nombre de territoires ruraux profonds, auxquels se greffent d'autres, **plus** singuliers, expression manifeste de leur insularité.

Dans ce contexte territorial préoccupant, il apparaît légitime, voire impératif de se poser la question de l'avenir même de ces territoires ! La trajectoire aujourd'hui prévisible est-elle garante d'un développement durable ou ne faut-il pas, dès à présent, bâtir une stratégie volontariste pérenne de développement ?

C'est dans cette perspective qu'un travail de recherche a été mené en 2013, suivant une méthode d'analyse de territoire développée par l'équipe pédagogique du Master MIDTE, visant non seulement à appréhender au mieux les enjeux territoriaux, mais à bâtir un projet de développement par et pour les autochtones.

Fondée notamment sur un diagnostic participatif de terrain et des enquêtes, tant qualitatives que quantitatives (70 personnes ressources et 220 îliens interrogés), une étude prospective a ainsi été réalisée, permettant de mettre en place un projet possible, souhaitable (?) de développement.

Quels sont donc les futuribles¹ et trajectoires à suivre, pour que l'île ne rythme pas avec l'insularisme, ni territoire insulaire avec espace touristique ou no man's land ?

Cet article s'attache donc à appréhender, notamment au travers d'une approche méthodologique, les enjeux qui s'offrent aujourd'hui aux îles du Ponant, à entrevoir des images possibles de leur futur et à construire une trajectoire de développement souhaitable, dans le cadre d'une politique maritime réellement intégrée.

Mots clés : Territoires insulaires, prospective, trajectoire territoriale, développement durable, identité, stratégie, futuribles.

¹ Terme de prospective utilisé en développement territorial, dont l'approche peut se résumer par l'idée que « l'avenir ne se prévoit pas, qu'il se construit au travers de décisions et d'actions humaines adoptées en fonction de la représentation que se forment les acteurs de l'avenir souhaitable et réalisable. Pour bénéficier d'une telle liberté d'action et de décision, il convient de faire preuve de vigilance et d'anticipation, afin de ne point être en permanence acculé à gérer les urgences, celles-ci condamnant à subir et à agir en pompiers plutôt qu'en stratèges. »

➤ L'eau vecteur de convergence des territoires terre/mer

Bernard DROBENKO

Professeur émérite des Universités
Université du Littoral Côte d'Opale

Le domaine de l'eau est régi par un ensemble de planifications différenciées. L'unité écosystémique est peu à peu appréhendée par le droit malgré une réelle « fragmentation ». Les planifications sectorielles, au statut et à la portée diversifiées révèlent une intégration perfectible. Le droit européen constitue de ce point de vue un vecteur d'unification, même si des limites sont identifiables tant au plan institutionnel, opérationnel que stratégique.

Les enjeux que représente l'eau (douce et de mer) justifient une intégration approfondie qui peut résulter notamment d'une gouvernance adaptée, du dépassement des ambiguïtés ainsi que des modalités opérationnelles d'intervention. Il s'agit de tendre vers un processus de planification reposant sur une intégration renforcée et des conditions d'établissement de normes effectives notamment dans l'interface terre/mer avec des indicateurs partagés.

📌 Quelle place pour les activités de pêche dans l'aménagement du territoire maritime ?

Olivier CURTIL

Maître de conférences en droit public
UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer
IUEM, UBO

Comment envisager la place de la pêche dans une perspective d'aménagement du territoire maritime ? En pratique, les documents d'urbanisme tels que le PLU et le SCOT (le SMVM excepté) qui en principe ont vocation à s'appliquer sur le territoire maritime ne prennent guère en compte les activités qui s'y déploient pour la raison notamment qu'ils ne sont en pas en mesure d'appréhender un espace à trois dimensions.

Est-ce à dire, pour autant, que le déroulement des activités de pêche dans l'espace échapperait à toute forme d'aménagement ? Il semble que non. En dehors des instruments spécifiques de la politique de gestion des ressources halieutiques dont c'est la vocation, on observe que des aires marines protégées par leur nature même aussi bien qu'à travers les mécanismes qu'elles mettent en œuvre sont en mesure de contraindre spatialement l'organisation des activités de pêche.

Les ports maritimes et les instruments européens du développement territorial

Illustration des défis de la politique maritime intégrée

Gaëlle Guéguen-Hallouët

Maître de conférences de droit public – HDR
UMR AMURE Centre de Droit et d'Economie de la Mer M_101
Institut Universitaire Européen de la Mer – Université de Brest
gaelle.gueguen@univ-brest.fr

Débouchés naturels et centres d'approvisionnement des régions dans lesquelles ils sont localisés, les ports maritimes ont également, tant par l'attractivité qu'ils exercent sur l'industrie que par le développement des axes de communication que suscitent leurs activités, un impact considérable sur le développement des territoires et espaces qu'ils desservent. La Commission européenne en prend la mesure lorsqu'elle définit l'espace portuaire comme "le territoire dont l'importance économique est déterminée pour l'essentiel par un port de mer".

Pourtant, les enjeux du développement des ports maritimes ont longtemps été occultés par les institutions européennes. Ces dernières se sont tardivement saisi des questions portuaires au début des années 90, essentiellement aux fins de réaliser le marché intérieur. En atteste encore, les nouvelles orientations de la politique portuaire présentées en mai 2013. S'il y est fait référence à la nécessité de mieux intégrer la planification des infrastructures portuaires et d'assurer la cohérence des stratégies d'investissement, c'est essentiellement dans le but relever le défi économique d'une évolution de la croissance des trafics de marchandises d'au moins 50% à l'horizon 2030. Dans le même temps, les initiatives et textes adoptés dans le cadre de la politique maritime intégrée telles que la promotion de la croissance bleue ou la récente directive cadre pour la planification de l'espace maritime, soit ne prennent pas en considération les ports maritimes et les enjeux de leur développement, soit demeurent isolées des actions mise en œuvre par ailleurs dans le cadre de politiques sectorielles.

En dépit d'une faible intégration des ports maritimes dans les outils de la politique maritime intégrée, il est patent que de nombreux instruments européens concourent à orienter l'aménagement des ports maritimes et à en promouvoir le développement équilibré et durable. Leur inventaire révèle une mosaïque d'actions, politiques et outils sectoriels, sélectifs, transversaux ou indirects. Ces instruments normatifs relèvent de bases juridiques multiples et reposent sur des instruments financiers tout aussi variés dans leur contenu et leurs objectifs. Il en résulte un paradoxe : d'un côté, l'Union a une forte aptitude à influencer sur l'organisation des espaces portuaires, d'un autre, elle a une faible aptitude à la mettre en œuvre de manière cohérente autour d'objectifs prioritaires identifiées. Se développent alors des comportements nationaux contrariant l'efficacité des initiatives européennes et les décourageant ainsi que l'a souligné la Cour des comptes à propos de l'utilisation des fonds structurels dans le financement des infrastructures portuaires. Mettre en cohérence l'ensemble des composantes de cette mosaïque (I) et renforcer leur efficacité devraient dès lors être des priorités d'une politique maritime intégrant les enjeux du développement portuaire (II).

➤ L'intégration des énergies marines renouvelables dans l'espace maritime

Nicolas BOILLET

**Maître de conférences en droit public
UMR M101 AMURE Centre de droit et d'économie de la mer
IUEM, UBO.**

Face à la demande croissante d'énergie et aux exigences des objectifs de la politique énergétique et climatique fixés avant tout par les textes européens, les énergies marines renouvelables (EMR) constituent une opportunité qu'il convient de saisir. L'apparition de ces nouveaux usages de la mer, consommateurs d'espaces en surface comme en profondeur, soulève donc la question de leur intégration en mer et de leur conciliation avec les autres activités maritimes traditionnelles ou non.

Le concept d'intégration appliqué aux énergies marines renouvelables renvoie bien sûr à la notion générale de protection intégrée de l'environnement en vue du développement durable. Plus particulièrement, l'intégration des EMR est un des aspects de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC). En droit français, la gestion intégrée de la mer et du littoral, adaptation de la GIZC par la loi Grenelle 2, est ainsi en passe d'être mise en œuvre. D'ores et déjà, les pouvoirs publics ont pris une grande part des décisions relatives au déploiement en mer des énergies renouvelables, alors que les documents de la gestion intégrée de la mer et du littoral ne sont pas encore adoptés. Le constat peut ainsi être fait que l'intégration des EMR dans l'espace maritime recouvre avant tout la question de l'articulation de la politique de l'énergie et de ses instruments juridiques avec le droit de la mer et du littoral. En la matière, l'agencement entre ces deux domaines relève plus de l'avenir que du présent.

Le moteur premier de l'intégration des EMR est pour l'instant environnemental. Même si l'environnement apparaît sous certains angles comme un frein au développement. Ce vecteur d'intégration découle du principe de la protection intégrée de l'environnement et du principe de prévention. C'est à travers les procédures du Code de l'environnement, principalement l'étude d'impact et les modes d'information et de participation du public, que l'intégration des EMR peut réussir. Le second moteur de l'intégration des EMR réside dans la politique d'aménagement du territoire appliquée aux espaces maritimes et côtiers. Les collectivités territoriales comptent ainsi parmi les principaux acteurs de l'intégration environnementale, économique et sociale dans leurs territoires.

Les actuels projets français de parcs éoliens en mer sont des exemples éclairants de cette problématique de l'intégration des EMR. Si la primauté des questions environnementales est une réalité, nombre de questions liées à la sécurité ou à la conciliation avec les autres usages de la mer ne sont pas totalement prises en compte par l'approche environnementale. En fin de compte, les acteurs du développement des EMR, publics comme privés inventent aussi des voies nouvelles en dehors de solutions réglementaires précises pour réussir l'intégration des EMR

dans l'espace maritime, comme par exemple les accords entre les consortiums responsables des parcs et les représentants de la pêche professionnelle.

Plan de la communication :

- I. La politique énergétique et la politique de la mer et du littoral : une intégration inaboutie
 - A. La politique énergétique de l'État ou l'intégration pragmatique des énergies renouvelables en mer
 - B. L'intégration potentielle des EMR par la politique de la mer et du littoral
- II. Les vecteurs d'intégration des énergies renouvelables en mer
 - A. La législation environnementale, vecteur principal de l'intégration des EMR
 - B. L'aménagement du territoire au service de l'intégration des EMR

Quelques références bibliographiques :

- L. Bordereaux, C. Roche, « Du droit du littoral au droit de la mer : Quelques questions autour des énergies renouvelables », *Droit maritime français*, décembre 2012, 742, p. 1039.
- P. de La Bouillerie et B. Martor, « Projets éoliens offshore : un nouveau souffle électrique en haute mer », *La Semaine Juridique Entreprise et Affaires*, n° 16, 22 Avril 2010, 1394.
- G. Gueguen-Hallouët, « Les énergies marines renouvelables », in C. Boiteau dir., *Énergies renouvelables et marché intérieur*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 281-307.
- G. Gueguen-Hallouët et H. Levrel (dir), « Énergies marines renouvelables : enjeux économiques et juridiques », Actes du colloque de Brest 11 et 12 octobre 2012, Paris, Pédone, 2013, 337 p.
L'ouvrage regroupe dix neuf contributions différentes.
- G. Gueguen-Hallouët et N. Boillet, « L'appel d'offres « éolien en mer ». Quelques réflexions à propos d'un nouvel avatar juridique », *JCP A*, n° 40, 8 octobre 2012, p. 27-34.

NOTES

NOTES